

Widersprüche eingebettet. So blieben etwa die Versuche, eine soziale Dimension des Binnenmarktes durch arbeitsrechtliche Mindeststandards zu etablieren, von der Zielsetzung der umfassenden Liberalisierung grenzüberschreitender Markttätigkeit überschattet (siehe Abschnitt 2.1). Die primärrechtlichen Zielsetzungen in Bezug auf „Vollbeschäftigung“ und „sozialen Fortschritt“ (Art. 3 Abs. 3 EUV<sup>2</sup>) werden nicht zuletzt durch die restriktiven Fiskalregeln innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) konterkariert, die die Spielräume für öffentliche Interventionen zur Verfolgung dieser Ziele einschränken (siehe Abschnitt 2.1). Darüber hinaus ist die Betonung der Bedeutung des „Europäischen Sozialmodells“ auf EU-Ebene oftmals von Reformempfehlungen begleitet gewesen, die Einschnitte in die sozialen Schutzniveaus der Mitgliedstaaten bedeuteten (vgl. z. B. Hermann/Hofbauer 2007, 129 f.; siehe Abschnitt 2.2).

Dieser Beitrag argumentiert, dass die Debatte um die soziale Dimension der Europäischen Union auf der EU-Agenda die Frage weitgehend ausblendet, welche Faktoren eine grundlegend soziale Ausrichtung der EU, die als „soziales Europa“<sup>3</sup> bezeichnet werden könnte, einschränken bzw. verhindern. Der Fokus liegt daher auf der Frage, welche zentralen Hindernisse überwunden werden müssten, um eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU zu ermöglichen. Dabei werden drei zentrale Faktoren identifiziert: 1) die Überordnung neoliberaler wirtschaftspolitischer Integration über wohlfahrtsstaatliche Politik, 2) die diskursive Umdeutung der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Politik im Sinne der Erfüllung vermeintlicher Erfordernisse der Wettbewerbsfähigkeit und fiskalischer „Sachzwänge“ sowie 3) das massive Ungleichgewicht der sozialen Kräfteverhältnisse in der EU zulasten der ArbeitnehmerInnen. In den folgenden Abschnitten wird die Herausbildung dieser Faktoren analysiert. Darauf aufbauend wird anhand beispielhafter Entwicklungen in der EU-Wirtschaftspolitik und der EU-Sozialpolitik sowie anhand von Veränderungen der Kräfteverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital in der EU der Frage nachgegangen, inwiefern Schritte in Richtung einer Überwindung dieser Hindernisse gegenwärtig zu beobachten sind. Abschließend werden Überlegungen dahin gehend skizziert, was diese Analyse in Bezug auf die Handlungsmöglichkeiten für auf sozialen Fortschritt ausgerichtete AkteurInnen innerhalb der EU bedeutet.

## **2 ZENTRALE HINDERNISSE FÜR EINE SUBSTANZIELLE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG DER EU**

### **2.1 Überordnung neoliberaler wirtschaftspolitischer Integration über wohlfahrtsstaatliche Politik**

Im Folgenden wird argumentiert, dass eine Überordnung neoliberaler wirtschaftspolitischer Integration über wohlfahrtsstaatliche Politik ein zentrales Hindernis für eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU darstellt.

---

2 Vertrag über die Europäische Union.

3 Der Begriff „soziales Europa“ wird oftmals mit der Ära des Kommissionspräsidenten Jacques Delors assoziiert und als Zielsetzung der Schaffung wirkungsvoller Reregulierungs- und Umverteilungsmechanismen auf europäischer Ebene verstanden (vgl. Crespy/Menz 2015, 3), die im Wesentlichen als Ergänzung zur und Abfederung der ökonomischen Integration gesehen werden. Dieses Begriffsverständnis wird in diesem Beitrag nicht angewandt, da hier eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU nicht als Ergänzung zur stark neoliberal ausgerichteten ökonomischen Integration konzipiert wird, sondern vielmehr Letztere als zentrales Hindernis für einen grundlegenden sozialen Kurswechsel verstanden wird (siehe Abschnitt 2.1).

Bereits die Anfangsphase der Integration innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war mit den Zielen der Schaffung einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes auf ökonomische Liberalisierung fokussiert (vgl. Scharpf 2010, 212). Der EWG-Vertrag hielt zwar die Notwendigkeit fest, „auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“ (Art. 117 EWGV<sup>4</sup>). Zudem enthielt der Vertrag das Prinzip der Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen (vgl. Art. 119 EWGV; siehe auch Klatzer/Schlager in diesem Band). Dennoch sah der Vertrag keine eigenständigen supranationalen Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik vor (vgl. Barnard/De Baere 2014, 7). Vielmehr drückte der Gründungsakt der EWG die Sichtweise aus, dass die Angleichung sozialer Standards automatisch auf die ökonomische Integration folgen würde (vgl. ebd.). Die marktliberale Schlagseite der europäischen Integration in Kombination mit der Etablierung der Doktrinen der unmittelbaren Wirkung von Europarecht und dessen Vorrang vor nationalem Recht erzeugte Scharpf (2002, 645) zufolge eine „constitutional asymmetry between policies promoting market efficiencies and policies promoting social protection and equality“. Dies führte dazu, dass „all employment and welfare-state policies at the national level had to be designed in the shadow of ‘constitutionalized’ European law“ (ebd., 647). Aufgrund der beschränkten Reichweite der ökonomischen Integration zu Beginn des EWG-Integrationsprozesses zeitigte diese Unterordnung mitgliedstaatlicher Sozialpolitik unter marktliberale Regelungen auf europäischer Ebene anfangs jedoch keine wesentlichen Auswirkungen und verhinderte die expansive Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten der EWG-Länder nicht (vgl. ebd. sowie Scharpf 2010, 212).

Nach einer Phase der weitgehenden Stagnation des europäischen Integrationsprozesses in den 1970er- und frühen 1980er-Jahren, die mit einer tiefgreifenden ökonomischen Krise (siehe Abschnitt 2.3) zusammenfiel (vgl. Van Apeldoorn 2002, 63), kam es ab Mitte der 1980er-Jahre zu einem Integrationsschub (vgl. ebd., 69). Dessen zentrale Bestandteile – die Vertiefung des Binnenmarkts sowie etwas später die Wirtschafts- und Währungsunion – verstärkten die asymmetrische Konstellation zwischen marktliberalen und marktkorrigierenden Politiken in der EU, indem sie erstere Ausrichtung stärker auf der europäischen Ebene verankerten und die Spielräume für letztere auf der nationalen Ebene erheblich einschränkten (vgl. z. B. Scharpf 2002, 647–649; Holman 2004, 716–725; Van Apeldoorn 2009, 23–27).

Die Grundlagen für die übergeordnete Stellung der Marktliberalisierung im Binnenmarkt wurden jedoch bereits vor Beginn des groß angelegten Programms zur Binnenmarktvertiefung gelegt, und zwar außerhalb demokratischer Entscheidungsfindung (vgl. z. B. Rödl/Seitz 2018, 22–32).<sup>5</sup> So entwickelte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in mehreren Urteilen ab den 1970er-Jahren eine besonders weitreichende – „liberalistische“ (Rödl/Seitz 2018, 12) – Interpretation der Marktfreiheiten (vgl. ebd., 22–31; Scharpf 2010, 217–224). Dieser Auslegung zufolge verbieten die primärrechtlich garantierten Marktfreiheiten nicht nur die ungleiche Behandlung der MarktteilnehmerInnen der Mitgliedstaaten, sondern prinzipiell ebenso (auch potenzielle) Beschränkungen der grenzüberschreitenden Markttätigkeit – auch im Bereich des

---

4 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

5 Auch Scharpf (2010, 215–228) hebt den durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) stark vorangetriebenen Fokus der EU-Integration auf Liberalisierung und die Schwierigkeit, EuGH-Urteile durch politische Entscheidungen zu korrigieren, hervor. Er weist jedoch darauf hin, dass Liberalisierung nicht notwendigerweise in einem marktliberalen oder neoliberalen Sinne zu verstehen sei, da der EuGH etwa auch das Recht von ArbeitsmigrantInnen auf Nichtdiskriminierung aufgrund der StaatsbürgerInnenenschaft geschützt oder das Prinzip des gleichen Entgelts für Frauen und Männer gestärkt habe (vgl. ebd., 222). Ich spreche hier dennoch von einer Überordnung marktliberaler Integration über marktkorrigierende bzw. wohlfahrtsstaatliche Politik, unbeschadet dessen, dass die Förderung bestimmter sozialer Rechte mitunter durchaus auch aus einer marktliberalen Perspektive vertreten wird.

Arbeits- und Sozialrechts (vgl. Rödl/Seitz 2018, 29, 12–16, 18 f. u. 22–24, sowie Scharpf 2010, 217–224). Die Möglichkeit einer Rechtfertigung von Beschränkungen der Marktfreiheiten wird vom EuGH relativ eng ausgelegt (vgl. Rödl/Seitz 2018, 27; Scharpf 2010, 219). Die Bedeutung dieser richterlich geschaffenen „Super-Freiheitsrechte der Unternehmen“ (Rödl/Seitz 2018, 12) für gewerkschaftliche Grundrechte wurde in den Urteilen Viking<sup>6</sup> und Laval<sup>7</sup> besonders deutlich, in denen der EuGH Marktfreiheiten über das Streikrecht stellte (vgl. Rödl/Seitz 2018, 24 f.; für Näheres zu diesen Urteilen vgl. z. B. ebd., 57–63 u. 77–79; Warneck 2010, 7–10).

Auch in weiteren Bereichen zeigte sich immer wieder ein Spannungsverhältnis zwischen Binnenmarktregeln und wohlfahrtsstaatlichen Zielen und Handlungsspielräumen. So ist das EU-Wettbewerbsrecht kontinuierlich Gegenstand kontroverser Diskussionen über dessen Auswirkungen auf die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Erbringung, Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (vgl. Krajewski 2013, 109–112).

Darüber hinaus gingen ab Mitte der 1990er-Jahre – unterschiedlich weitreichende – Liberalisierungen in mehreren Sektoren, die vormals außerhalb des Wettbewerbs standen (Telekommunikation, Post, Strom, Gas, Verkehr und Rundfunk), auf EU-Richtlinien zurück (vgl. Raza et al. 2004, 28). Der generelle – nicht nur durch EU-Rechtsakte vorangetriebene – Trend zur Liberalisierung und die damit oftmals verbundenen Privatisierungen führten in mehreren Mitgliedstaaten unter anderem zu deutlich verschlechterten Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in den betroffenen Branchen (vgl. Flecker 2013).

Die asymmetrische Konstruktion der EU – die Gewährleistung grenzüberschreitender Marktaktivität bei schwach ausgeprägter Angleichung sozialer Standards – trug im Zuge des massiven Lohngefälles zwischen ost- und westeuropäischen Mitgliedstaaten nach der EU-Osterweiterung zudem zu Strategien von Unternehmen bei, ihre Kosten durch niedrigere Löhne für ArbeitsmigrantInnen aus Mittel- und Osteuropa zu senken (vgl. Bernaciak 2004, 22; siehe dazu auch Gagawczuk in diesem Band).

Eine weitere Verfestigung der asymmetrischen Integrationsweise erfolgte durch die Regelungsarchitektur der Wirtschafts- und Währungsunion. So schränken die restriktiven Fiskalregeln die budgetpolitischen Spielräume der Mitgliedstaaten ein und führen dazu, dass konjunkturstabilisierende Maßnahmen in Krisenzeiten deutlich erschwert werden (vgl. Stockhammer 2013, 5 u. 7; Bieler 2015, 27). Innerhalb des Policy-Regimes der WWU haben die Eurozonen-Mitgliedstaaten zudem die Möglichkeit verloren, ihre Ökonomien durch Währungsabwertungen zu unterstützen (vgl. Scharpf 2002, 648). Darüber hinaus wurde in der WWU eine Refinanzierung der mitgliedstaatlichen Haushalte über die nationalen Zentralbanken untersagt (vgl. Oberndorfer 2015, 182; Stockhammer 2013, 7 u. 14). Die Europäische Zentralbank wurde zudem mit einem Mandat ausgestattet, das primär auf Preisstabilität orientiert ist, womit diese den Zielsetzungen der Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung übergeordnet ist (vgl. Bieler 2015, 26 f.). Die quasiverfassungsrechtliche Verankerung dieser Prinzipien wurde von Stephen Gill als „neuer Konstitutionalismus“ (Gill 2003, 131, eigene Übersetzung) analysiert. Dieser zielt darauf ab, die Ausrichtung an Markteffizienz und dem Vertrauen der Märkte durch deren Verankerung in verbindlichen Regeln von demokratischen Entscheidungsprozessen abzuschirmen (vgl. ebd., 132).

---

6 *EuGH*, 11. 12. 2007, C-438/05, Viking.

7 *EuGH*, 18. 12. 2007, C-341/05, Laval.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die zentralen ökonomischen Integrationsprojekte ab Mitte der 1980er-Jahre stark von einer neoliberalen Ausrichtung geprägt sind (vgl. Bieler 2015, 198–200). Wenngleich Neoliberalismus äußerst vielschichtig ist, kann dieser als Projekt zur Wiederherstellung der Machtposition des Kapitals in Reaktion auf die Krisen der 1970er-Jahre (siehe Abschnitt 2.3) verstanden werden (vgl. Van Apeldoorn/Overbeek 2012, 4), das sich im Wesentlichen in einem „mix of liberal pro-market and supply-side discourses (laissez-faire, privatization, liberalization, deregulation, competitiveness) and of monetarist orthodoxy (price stability, balanced budgets, austerity)“ (ebd., 5) ausdrückt. Van Apeldoorn (2009, 24–26) zufolge könne die Ausrichtung der EU-Integration, die sich in den 1990er-Jahren herausgebildet hat, jedoch nicht als idealtypische Form neoliberaler Prinzipien verstanden werden, sondern vielmehr als „embedded neoliberalism“ (Van Apeldoorn 2009, 24), der „einbettende“ Elemente des sozialen Schutzes und des Schutzes von Industrien mitartikuliert, diese aber zugleich unterordnet. Die vor allem auf der nationalen Ebene angesiedelte begrenzte „Einbettung“ neoliberaler Politik werde durch den Prozess der Marktliberalisierung auf europäischer Ebene jedoch weiter erodiert (vgl. ebd., 22 u. 27).

Eine Zuspitzung dieser asymmetrischen Konstellation lässt sich in den zentralen Maßnahmen zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise erkennen. So wurden die Reformen der „Economic Governance“ der EU im Zuge der Krisenpolitik ab 2011, die auf eine Verschärfung der fiskalpolitischen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und Druck in Richtung einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (u. a. durch Lohnzurückhaltung, siehe auch Müller/Schulten in diesem Band) ausgerichtet waren, von Oberndorfer (2015, 193–203) als Bestandteile eines „autoritären Konstitutionalismus“ (ebd., 202, eigene Übersetzung) identifiziert. Dieser zeichne sich unter anderem dadurch aus, dass formaldemokratische Erfordernisse umgangen werden, was daran sichtbar werde, dass zentrale Bestandteile der Rechtsakte des sogenannten „Six Pack“ und des „Two Pack“ keine ausreichende rechtliche Grundlage in den EU-Verträgen haben (vgl. ebd., 195 u. 199–202).

Die Überordnung radikaler marktliberaler Politik über wohlfahrtsstaatliche Handlungsmöglichkeiten zeigt sich zudem darin, dass die Europäische Kommission und die EZB durch „ihre Beteiligung an der Aushandlung, dem Abschluss und der Durchsetzung der MoU [„Memoranda of Understanding“, Anm.]“ gegenüber Mitgliedstaaten, die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in Refinanzierungsschwierigkeiten geraten waren, EU-Primärrecht verletzt haben, wie Fischer-Lescano (2013, 63) analysiert hat. Dieser argumentiert, dass die beiden EU-Institutionen in diesem Zusammenhang u. a. das Recht auf Tarifautonomie, das Recht auf Arbeitsentgelt, das Menschenrecht auf Wohnung und soziale Sicherheit und das Menschenrecht auf Gesundheit verletzt haben, welche in der EU-Grundrechtecharta<sup>8</sup> und völkerrechtlichen Rechtsakten verankert sind (vgl. ebd.).

## **2.2 Diskursive Umdeutung der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Politik im Sinne der Erfüllung vermeintlicher Erfordernisse der Wettbewerbsfähigkeit und fiskalischer „Sachzwänge“**

Ein zentrales Hindernis für eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU stellt jedoch nicht nur die Unterordnung wohlfahrtsstaatlicher Politik im EU-Mehrebenensystem dar, die – wie die Ausführungen im vorigen Abschnitt zeigten – in mehrfacher Hinsicht strukturell verankert ist. In diesem Abschnitt wird argumentiert, dass auch eine spätestens ab Mitte der 1990er-

---

<sup>8</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01).

Jahre in der EU stark vorangetriebene diskursive Umdeutung der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Politik, bei der das Ziel der Marktkorrektur in den Hintergrund gerückt wurde (siehe dazu unten), eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU wesentlich erschwert.

Zu Beginn der europäischen Integration innerhalb der EWG waren sozialpolitische Rechtsakte im Wesentlichen auf die Ermöglichung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und die Schaffung des Europäischen Sozialfonds (ESF) beschränkt. Mit dem sozialpolitischen Aktionsprogramm von 1974 kam es zu einer Ausweitung sozialpolitischer EU-Richtlinien, unter anderem bezüglich Mindeststandards zum Schutz von ArbeitnehmerInnen bei Massenentlassungen (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1975<sup>9</sup>), Betriebsübergängen (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1977<sup>10</sup>) und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1980<sup>11</sup>), sowie mehrerer Richtlinien zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern (vgl. Gagawczuk 2007, 198 f.).

Obwohl die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in den Nachkriegsjahrzehnten unterschiedliche strukturelle Charakteristika aufwiesen, lassen sich mehrere Gemeinsamkeiten erkennen. So identifizieren Altvater/Mahnkopf (2007, 119–122) vier Elemente, die für UnterstützerInnen der traditionellen westeuropäischen „Sozial(staats)modelle“ deren „normativen Kern“ (ebd., 119) ausmachen. Dazu zählt erstens ein

„impliziter Gesellschaftsvertrag, der allen Bürgern neben den persönlichen und politischen auch soziale (Anspruchs-) Rechte garantiert, welche diese gegenüber dem (National-) Staat geltend machen können – und das staatliche Gebilde überhaupt erst legitimieren. Nach diesem Verständnis setzt die Wahrnehmung demokratischer Freiheitsrechte ein gewisses Maß an Gleichheit voraus und muss daher – über kollektive Umverteilungs- und Versicherungsmechanismen – mit einer Einschränkung des Warencharakters der Arbeit („Dekommodifizierung der Arbeitskraft“) einhergehen“ (ebd.; vgl. dazu auch das Konzept sozialer BürgerInnenschaft von Marshall (2014 [1950])).

Ein zweites – stets umstrittenes – Prinzip betreffe „die soziale Verpflichtung privaten Eigentums“ (Altvater/Mahnkopf 2007, 119). Eine weitreichende auf soziale Umverteilung abzielende Interpretation konnte sich nicht in allen Ländern der (späteren) EU-15 durchsetzen, in „Deutschland wie in anderen Ländern des ‚rheinischen Kapitalismus‘“ wurde aber jedenfalls das Prinzip sozialen Ausgleichs maßgeblich, für das der Staat zu sorgen hatte (vgl. ebd., 119 f.). Eng damit verbunden war – zumindest für den korporatistischen und noch mehr für den sozialdemokratischen Sozialstaatstyp – drittens „eine grundsätzlich positive Auffassung von der Rolle des Staates“, der zufolge der „Staat als Garant für die Bekämpfung extremer Armut, für umfassende soziale und ökonomische Sicherheiten aller Bürger, für den Abbau von Einkommensungleichheit und für annähernd gleiche Zugangschancen zu qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen und öffentlichen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge“ (ebd., 120) galt. Dieses Staatsverständnis ermöglichte auch die für die Nachkriegsjahrzehnte charakteristische keynesianische Wirtschaftspolitik, die der Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (vgl. Van Apeldoorn 2002, 52) und der Gewährleistung von Vollbeschäftigung (vgl. Hay/Wincott 2012, 106; Korpi 2003, 594–596) zentralen Stellenwert einräumte. Als viertes zentrales Element der traditionellen westeuropäischen wohlfahrtsstaatlichen Modelle identifizieren Altvater/Mahnkopf (2007, 121) den Klassenkompromiss zwischen Arbeit und Kapital,

9 Kodifiziert in Rat der Europäischen Union (1998).

10 Kodifiziert in Rat der Europäischen Union (2001).

11 Kodifiziert in Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2008).

der auf dem fordistischen Wachstumsmodell beruhte. Letzteres zeichnete sich dadurch aus, dass die durch Fließbandarbeit ermöglichte Massenproduktion von Gütern zu großen Produktivitätssteigerungen führte, die sich in kontinuierlichen Reallohnzuwächsen der ArbeitnehmerInnen niederschlugen, welche wiederum die Nachfrage nach den hergestellten Gütern sicherstellten (vgl. z. B. Van Apeldoorn 2002, 52; Ryner/Cafruny 2017, 33–35).

Mit der 1986 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte erhielt die EWG die Kompetenz zur Setzung rechtsverbindlicher Mindeststandards im Bereich der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, und mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurden der EU mehrere weitere Kompetenzen für arbeitsrechtliche Mindestvorschriften übertragen (vgl. Barnard/De Baere 2014, 8–10). Der Vertrag von Maastricht führte zudem die Möglichkeit ein, von den EU-Sozialpartnern vereinbarte Abkommen über einen Vorschlag der Kommission als verbindliche Rechtsakte zu beschließen, wodurch bislang drei übersektorale EU-Richtlinien entstanden sind (vgl. ebd., 20).

Die 1990er-Jahre bis hin zum Anfang der 2000er-Jahre werden von Degryse/Pochet (2018, 32 u. 20) als eine Phase der dynamischen quantitativen Entwicklung hinsichtlich sozialpolitischer EU-Rechtsakte identifiziert. Die in diesem Zeitraum verabschiedeten sozialpolitischen Richtlinien lassen sich vor allem den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Geschlechtergleichstellung und Arbeitszeit zuordnen (vgl. ebd., 32). Ab Mitte der 2000er-Jahre lässt sich feststellen, dass neue sozialpolitische Richtlinien tendenziell häufiger einen sektoralen Anwendungsbereich hatten, anstatt alle ArbeitnehmerInnen zu betreffen (vgl. ebd., 21), und ab 2007 ist die Häufigkeit der Beschlüsse zu sozialpolitischen EU-Rechtsakten Degryse/Pochet (2018, 32 u. 20) zufolge stark zurückgegangen.

Ein zentrales Terrain der sozial- und beschäftigungspolitischen Debatten auf EU-Ebene betrifft jedoch ab Mitte der 1990er-Jahre die Agenda rechtlich unverbindlicher Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten. So werden seit dem 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam regelmäßig auf Vorschlag der Kommission vom Rat beschäftigungspolitische Leitlinien beschlossen, die allgemeine Ziele für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten enthalten (vgl. Schellinger 2016, 33; Scharpf 2002, 652 f.). Die dabei angewandte sogenannte Offene Methode der Koordinierung, innerhalb deren die Mitgliedstaaten ohne rechtliche Verbindlichkeit gemeinsame Zielsetzungen für auf nationaler Ebene zu verfolgende Reformen festlegen, wurde auch auf die Bereiche des sozialen Schutzes und der sozialen Inklusion übertragen (vgl. ebd., 652; siehe dazu auch Heitzmann in diesem Band). Seit 2011 spielen zudem die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters eine bedeutende Rolle in der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik (vgl. Copeland/Daly 2018).

Relevant ist dabei allerdings nicht nur, dass rechtlich unverbindliche Koordinierungsprozesse in der EU-Sozial- und -Beschäftigungspolitik zunehmend wichtiger wurden, während die Agenda rechtsverbindlicher arbeitsrechtlicher EU-Mindeststandards tendenziell in den Hintergrund gerückt ist (vgl. Schellinger 2015, 8). Auf inhaltlicher Ebene lässt sich zudem eine zunehmende diskursive Reorientierung der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Politik auf EU-Ebene feststellen. Dabei rückt die Ausrichtung an der Korrektur von Marktergebnissen und der Gewährleistung sozialer Rechte in den Hintergrund, während die Notwendigkeit der Anpassung wohlfahrtsstaatlicher Politik an die vermeintlichen Erfordernisse der Wettbewerbsfähigkeit (vgl. in Bezug auf Sozial- bzw. Beschäftigungspolitik z. B. Jepsen/Serrano Pascual 2005, 238; Altvater/Mahnkopf 2007, 130; Schellinger 2016, 50–52; Van Apeldoorn 2003, 130) und behauptete fiskalische Sachzwänge hervorgehoben werden. Das Wettbewerbsfähigkeitskon-

zept der Kommission zielt dabei stark auf den Abbau vermeintlich zu rigider Arbeitsmarktregulierungen ab, der zu einem Anstieg des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung beitragen sollte (vgl. ebd., 126–130).

Diese auf EU-Ebene stark vorangetriebene Umdeutung der Funktion der Beschäftigungs- und Sozialpolitik bzw. wohlfahrtsstaatlicher Politik im weiteren Sinne lässt sich deutlich anhand der Verwendung des Begriffs des „Europäischen Sozialmodells“ durch die Europäische Kommission ab Mitte der 1990er-Jahre erkennen. So definierte das Weißbuch der Europäischen Kommission zur Zukunft der europäischen Sozialpolitik von 1994 den Begriff eines „European social model“ als „a number of shared values“, die „democracy and individual rights, free collective bargaining, the market economy, equality of opportunity for all and social welfare and solidarity“ (Commission of the European Communities 1994, 2) beinhalteten. Gleichzeitig hob das Weißbuch hervor, dass Wettbewerbsfähigkeit für Wohlstand und die Schaffung von Arbeitsplätzen entscheidend sei, und plädierte für eine Neuorientierung von Arbeitsmarktpolitiken (vgl. ebd., 3) sowie eine Schwerpunktverschiebung vom Ziel der Sozialhilfe hin zur Beschäftigungsschaffung (vgl. ebd., 4; Bruff 2017, 155). „The ESM [European social model, Anm.] could continue to exist, but only if ‘social’ institutions and practices proved able to adapt successfully to the challenges of the contemporary period“, fasst Bruff (ebd.) die sozialpolitische Neuausrichtung des Weißbuchs zusammen.

Das „Europäische Sozialmodell“ kann, wie Jepsen/Serrano Pascual (2005, 238 u. 240) argumentieren, als politisches Projekt verstanden werden, das auf die Steigerung der Legitimität europäischer Institutionen abzielt. Innerhalb dieses Projekts werden diskursiv gemeinsame europäische Herausforderungen dargestellt, die gemeinsamer Lösungen bedürfen, womit eine spezifische Neudefinition der Rolle von Sozialpolitik einhergeht (ebd., 238). „Instead of being a ‘market-correcting’ factor, social policy becomes, in the European discourse, an instrument for optimizing the adjustment of social-protection systems to market forces“ (ebd.; vgl. auch Altvater/Mahnkopf 2007, 130). Der Begriff war, wie Hermann/Hofbauer (2007, 130) argumentieren, im Rahmen der Lissabon-Strategie ab 2000 in eine spezifische von der Europäischen Kommission vorangetriebene Argumentation eingebettet, wonach die EU und ihre Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Herausforderungen wie der Globalisierung und alternden Gesellschaften konfrontiert seien. Da Wettbewerbsfähigkeit angesichts der Globalisierung eine Voraussetzung dafür sei, hohe Arbeits- und Sozialstandards aufrechterhalten zu können, müsse das Europäische Sozialmodell dieser Argumentation zufolge dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet werden oder zu diesem Ziel beitragen (vgl. ebd.).

Diese angebotsorientierte, auf Arbeitsmarktderegulierung fokussierte Neuausrichtung der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik schlug sich deutlich in den beschäftigungspolitischen Leitlinien nieder (vgl. Scharpf 2002, 654). Dies zeigt sich etwa in den Empfehlungen in den ersten Leitlinien zur Steigerung atypischer Beschäftigung, um die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten zu erhöhen (vgl. Schellinger 2016, 50), sowie zur Gewährleistung ausreichender Anreize für Arbeitslose zur Erwerbssuche (vgl. ebd., 33; Scharpf 2002, 654).

In ihrer Analyse jener länderspezifischen Empfehlungen von 2011 bis 2015, die soziale Themen betrafen, kommen Copeland/Daly (2018, 1006) zu dem Ergebnis, dass in diesem Zeitraum lediglich durchschnittlich 7 % der entsprechenden Empfehlungen eine marktkorrigierende Ausrichtung aufwiesen. Diese betrafen insbesondere die Ausweitung bzw. verbesserte Organisation von sozialer Hilfe und Bildungsangeboten für benachteiligte Gruppen (vgl. ebd., 1007). 52 % wurden einer gemischten Kategorie zugeordnet (vgl. ebd., 1006, Tabelle 1). Darunter fallen insbesondere Empfehlungen zur Erhöhung des Arbeitsmarktzugangs unter ande-

ren von Frauen, Jugendlichen und Personen mit niedriger Qualifizierung (vgl. ebd., 1007 f.). Eine Verbesserung von Qualifikationen und sozialen Dienstleistungen wird hier als bevorzugter Lösungsansatz gesehen, aber auch die Bewältigung struktureller Arbeitsmarktprobleme, zu denen etwa mangelnde Flexibilität gezählt wird (vgl. ebd., 1008). 41 % der entsprechenden Empfehlungen in dem Zeitraum wiesen der Analyse von Copeland/Daly (2018, 1006, Tabelle 1) zufolge eine „‘market making’“ (ebd., 1008) Orientierung auf. In diese Kategorie fallen etwa Empfehlungen zur Arbeitsmarktderegulierung, zur Deregulierung von Lohnfindungssystemen sowie zu einer Stärkung der privaten Pensionsvorsorge (vgl. ebd.). Mehrere Länder, darunter auch Österreich, erhalten zudem regelmäßig die Empfehlung, das gesetzliche Pensionsalter anzuheben, um die finanzielle Nachhaltigkeit des Pensionssystems sicherzustellen (vgl. Hermann 2015, 26). Die Berechnungen der „Ageing Reports“ der Europäischen Kommission ergeben für Österreich jedoch regelmäßig – trotz massiver demografischer Verschiebungen – eine lediglich marginale langfristige Steigerung der öffentlichen Pensionsausgaben (vgl. Türk 2015, 2018). Es lässt sich daher erkennen, dass die Kommission bei ihren Empfehlungen zur Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters eine äußerst verengte Sichtweise vermeintlicher fiskalischer Sachzwänge anwendet (vgl. Türk 2018).

### **2.3 Deutliches Ungleichgewicht der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zugunsten der ArbeitnehmerInnen**

Die oben identifizierten Hindernisse für eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU können jedoch nicht unabhängig von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen betrachtet werden, sondern sind eng mit diesen verbunden. Nach der globalen Wirtschaftskrise Mitte der 1970er-Jahre setzten Entwicklungen in der globalen politischen Ökonomie ein, die im Allgemeinen eine Machtverschiebung von Industrie- zu Finanzkapital darstellten, die durch eine zunehmende Liberalisierung der Finanzmärkte beschleunigt wurde (vgl. Van Apeldoorn 2002, 55 u. 60 f.). Doch auch innerhalb des Industriekapitals wurde eine Ausrichtung an der tendenziell kurzfristig orientierten Profitlogik der Kapitalmärkte dominant (vgl. Van Apeldoorn/Overbeek 2012, 5). Die Machtverschiebungen innerhalb des Kapitals lassen sich auch im Kontext der zunehmenden strukturellen Macht transnationalen Kapitals verstehen, das durch seine grenzüberschreitende Mobilität Druck in Richtung möglichst profitabler Standort- und Investitionsbedingungen ausüben kann (vgl. Gill/Law 2003, 102–106). Mit diesen Entwicklungen einhergehend verschob sich auch das allgemeine Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit zunehmend zugunsten der ArbeitnehmerInnen (vgl. Van Apeldoorn 2002, 55).

Diese grundlegenden Verschiebungen globaler gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse drücken sich im EU-Mehrebenensystem in einer spezifischen Form aus. Zum einen sehen sich Gewerkschaften auf nationaler Ebene mit vielschichtigen Herausforderungen konfrontiert, die ihre Machtressourcen erheblich einschränken. Obwohl die Ausgangsbedingungen je nach Land unterschiedlich sind, gibt es eine Reihe von Entwicklungen, die die Durchsetzungsstärke der Gewerkschaften oftmals untergraben. Dazu zählen in vielen Ländern der Rückgang der traditionell gewerkschaftlich stark organisierten verarbeitenden Industrie und Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen, die Zunahme atypischer Arbeitsverhältnisse, teils hohe Arbeitslosigkeit und eine Dominanz der neoliberalen politischen Agenda (vgl. Bernaciak et al. 2014, 11 f.). Auch stellen Globalisierungsprozesse Herausforderungen für Gewerkschaften hinsichtlich der effektiven Regulierung der Arbeitsbedingungen innerhalb nationaler Grenzen dar (vgl. ebd., 11). Diese Entwicklungen führten in beinahe allen EU-Mitgliedstaaten zu einem langfristigen Rückgang der Mitgliedschaftsraten der Gewerkschaften und in manchen Ländern auch zu einem



Rückgang der Abdeckung durch Kollektivverträge (vgl. ebd. u. ebd., 8, Tabelle 1). Eine massive Schwächung der Gewerkschaften erfolgte darüber hinaus durch Reformen zur Dezentralisierung und Schwächung der Kollektivvertragssysteme in EU-Mitgliedstaaten, die im Zuge der EU-Krisenpolitik ab 2010 finanzielle Kreditprogramme erhielten (vgl. Hermann 2015, 31 f.).

Zum anderen hat die spezifische Konstruktion des EU-Mehrebenensystems Auswirkungen auf die strukturellen Handlungsspielräume von AkteurInnen. So argumentieren etwa Draho-koupil et al. (2009, 13), die asymmetrische Governance-Konstruktion des EU-Mehrebenensystems habe eine spezifische „strategische Selektivität“ (ebd., eigene Übersetzung, Kursivschrift entfernt, zu dem Konzept vgl. Jessop 2004) herausgebildet, die die Interessen von transnationalem mobilem Kapital gegenüber anderen Interessen wie jenen der ArbeitnehmerInnen bevorzugt (vgl. auch Wahl 2013, 177). Da die EU-Ebene eine strukturelle Schiefelage zugunsten des Abbaus von Barrieren für grenzüberschreitende Marktaktivität aufweist (siehe Abschnitt 2.1), entsprechen die Interessen transnationalen Kapitals nach einer weitreichenden Deregulierung von Märkten tendenziell eher der vorherrschenden Ausrichtung der dominanten EU-Institutionen als gewerkschaftliche Interessen der Sicherung und des Ausbaus von ArbeitnehmerInnenrechten (vgl. auch Bieler 2009, 238 f.).

Darüber hinaus sind Kapitalinteressen unter den Interessenvertretungsorganisationen in Brüssel deutlich stärker vertreten als andere Gruppen. 2007/2008 entfielen laut Plehwe (2012, 11) 68 % der in Brüssel tätigen Lobbyorganisationen auf Wirtschaftsinteressen, lediglich 1 bis 2 % auf Gewerkschaften. Eine 2014 erschienene Studie von Wolf et al. (2014) kam zum Ergebnis, dass alleine die Lobby der Finanzindustrie in Brüssel über 1.700 LobbyistInnen beschäftigt (vgl. ebd., 14).

Die hier exemplarisch genannten Entwicklungen sind als Ausschnitte eines breiteren gesellschaftlichen Machtungleichgewichts in der EU zulasten der ArbeitnehmerInnen zu verstehen, das ein zentrales Hindernis für eine substantielle soziale Neuausrichtung der EU darstellt.

### **3 AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER EU: VERÄNDERTE AUSGANGSLAGE FÜR EINE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG?**

Im Folgenden soll der Fokus auf die Frage gerichtet werden, ob sich in den letzten Jahren bzw. gegenwärtig Entwicklungen erkennen lassen, die darauf hindeuten, dass die identifizierten zentralen Hindernisse für eine substantielle soziale Neuausrichtung der EU überwunden werden. Dabei sollen relevante Entwicklungen in der EU-Wirtschafts- und -Sozialpolitik sowie Veränderungen in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen überblicksmäßig anhand einzelner Beispiele dargestellt werden.

#### **3.1 Keine Überwindung der neoliberalen Überordnung trotz teils weniger dogmatischem Kurs**

Hinsichtlich der identifizierten Überordnung neoliberaler ökonomischer Integration über wohlfahrtsstaatliche Politik in der EU fällt zunächst auf, dass die ESSR und das Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas weder die Ausrichtung noch die übergeordnete Stellung der EU-