

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-

Wirtschaftspolitik infrage stellen.<sup>12</sup> Die EU-Krisenpolitik wird in der Präambel der ESSR vielmehr positiv dargestellt, indem es heißt, Europa habe „bei der Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise seine Entschlossenheit gezeigt, und durch dieses entschiedene Handeln ist die Wirtschaft der Union jetzt stabiler, das Beschäftigungsniveau ist so hoch wie nie zuvor und die Arbeitslosigkeit geht kontinuierlich zurück“ (Europäisches Parlament et al. 2017, 7).

In Bezug auf die übergeordnete Stellung der Marktfreiheiten des Binnenmarkts über wohlfahrtsstaatliche Politik lässt sich beobachten, dass das Prinzip des gleichen Lohns für die gleiche Arbeit am selben Ort von der Kommission gegenwärtig häufig thematisiert wird (vgl. z. B. Juncker 2015). Dennoch zeigt der Beitrag von Gagawczuk in diesem Band, dass die aktuellen Initiativen der Kommission in diesem Zusammenhang insgesamt zu wenig weitreichend sind, um dem Problem des grenzüberschreitenden Lohn- und Sozialdumpings grundlegend zu begegnen. So ist etwa die Novelle der Entsenderichtlinie (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2018) zum Teil im Wesentlichen eine Umsetzung bereits bestehender EuGH-Judikatur, und in Bezug auf die vorgeschlagene Europäische Arbeitsbehörde (vgl. Europäische Kommission 2018) sieht der Kommissionsvorschlag keine Durchsetzungskompetenzen der Behörde vor, um bei Regelverstößen Sanktionen vollstrecken zu können (siehe Gagawczuk in diesem Band).

Darüber hinaus befinden sich derzeit Vorschläge zum Binnenmarktrecht auf der EU-Agenda, die zu einer Verschärfung des Drucks auf Arbeitsbedingungen im grenzüberschreitenden Wettbewerb führen könnten. So sieht etwa der Kommissionsvorschlag bezüglich der Sozialvorschriften im Straßenverkehr im Rahmen der aktuellen Mobilitätspakete (vgl. Europäische Kommission 2017c) unter anderem vor, dass grenzüberschreitende Lkw-FahrerInnen künftig erst nach drei (anstelle von bislang zwei) Wochen einen Anspruch auf eine Wochenruhe von 45 Stunden haben und dass das Verbringen dieser Ruhezeit in der Fahrerkabine legalisiert werden soll (vgl. Greil/Ruziczka 2018, 30).

Eine grundlegende Auseinandersetzung mit der durch EuGH-Rechtsprechung hergestellten übergeordneten Stellung der Marktfreiheiten gegenüber sozialen Rechten wurde von der Kommission nicht angeregt.

In Bezug auf die Regelungen der WWU ließ sich seitens maßgeblicher EU-Institutionen zuletzt teilweise eine weniger dogmatische Auslegung neoliberaler Prinzipien feststellen als in früheren Phasen. Darauf deutet zum einen die expansive Geldpolitik der EZB der vergangenen Jahre hin. Zum anderen hob die Kommission in einer Mitteilung (vgl. Europäische Kommission 2015) die Flexibilitätsspielräume des Stabilitäts- und Wachstumspakts hervor und sprach sich in einer weiteren Mitteilung (vgl. Europäische Kommission 2016a) für einen positiven bzw. expansiven fiskalpolitischen Kurs für die Eurozone aus, um den wirtschaftlichen Aufschwung zu stabilisieren. Trotz ihres Eingeständnisses, dass „die vollständige Umsetzung der in den länderspezifischen Empfehlungen des Rates enthaltenen haushaltspolitischen Vorgaben“ 2017 und 2018 eigentlich zu einem leicht restriktiven fiskalpolitischen Kurs führen müsste (vgl. ebd., 3; vgl. dazu auch Feigl 2017, 3), machte die Kommission eine Änderung der fiskalpolitischen Regeln des SWP nicht zum Thema (vgl. Europäische Kommission 2016a, 13). Die Aufforderung zu einer expansiven Fiskalpolitik im Euroraum stieß jedoch insbesondere bei der deutschen Bundesregierung auf Widerstand (vgl. Feigl 2017, 3).

---

<sup>12</sup> Zwar findet sich in den politischen Leitlinien der Juncker-Kommission die Aussage, dass bei den Krisenbewältigungsmaßnahmen die „soziale Fairness [...] zu kurz“ (Juncker 2014b, 2) gekommen sei. Dennoch findet sich diese Einschätzung in den genannten Dokumenten, die zentrale Referenzpunkte der aktuellen sozialpolitischen EU-Agenda sind, nicht wieder.

### 3.2 Widersprüchliche Entwicklungen in der sozialpolitischen Ausrichtung der EU

Im Folgenden soll der Fokus darauf gerichtet werden, inwiefern in der sozialpolitischen EU-Agenda aktuell Entwicklungen erkennbar sind, die ein substantielles Abrücken von der auf der EU-Ebene stark verfolgten diskursiven Reorientierung wohlfahrtsstaatlicher Politik an den vermeintlichen Erfordernissen der Wettbewerbsfähigkeit sowie fiskalpolitischen „Sachzwängen“ einleiten.

Auf der einen Seite hat die Kommission in den letzten Jahren mehrere Vorschläge für neue bzw. überarbeitete sozialpolitische Rechtsakte, insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts, vorgelegt. Prinzipiell kann darin eine Stärkung der Agenda verbindlicher sozialpolitischer EU-Rechtsakte erkannt werden. Die Ausrichtung und Reichweite der einzelnen Initiativen muss jedoch im Detail analysiert werden (siehe dazu etwa Risak und Gagawczuk in diesem Band).

Darüber hinaus enthält die europäische Säule sozialer Rechte zahlreiche Formulierungen, die als Aufforderung zur Absicherung und Stärkung sozialer Rechte verstanden werden können (zur Analyse der ESSR vgl. ausführlicher Soukup 2017). So enthalten sie etwa Formulierungen bezüglich des Rechts auf Nichtdiskriminierung in Bezug auf „Beschäftigung, sozialen Schutz, Bildung und den Zugang zu öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen“ (Europäisches Parlament et al. 2017, Prinzip 3) und des Rechts „auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen“ (ebd., Prinzip 14). Auch heißt es in der ESSR, dass „[j]eder Mensch im Alter [...] Recht auf Mittel [hat], die ein würdevolles Leben sicherstellen“ (ebd., Prinzip 15b). Darüber hinaus sollen „Beschäftigungsverhältnisse, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, [...] unterbunden [werden], unter anderem durch das Verbot des Missbrauchs atypischer Verträge“ (ebd., Prinzip 5d).

Aufgrund der rechtlichen Unverbindlichkeit des Dokuments werden durch die europäische Säule sozialer Rechte jedoch keine zusätzlichen Rechte geschaffen. Darüber hinaus sind die Prinzipien der ESSR sehr allgemein formuliert, wodurch politischen AkteurenInnen weiter Interpretationsspielraum dahin gehend zukommt, wie diese Prinzipien zu erreichen sind und ob sie bereits als erfüllt gelten.

Die ESSR enthält allerdings auch Elemente, die zur Legitimierung einer Fortsetzung der dominanten angebotsorientierten Ausrichtung in der EU-Beschäftigungspolitik beitragen könnten. So sollen Arbeitslose zwar das Recht auf „angemessene Leistungen von angemessener Dauer entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung“ (ebd., Prinzip 13) haben. Zugleich wird mit der Ergänzung, wonach diese „die Empfänger nicht davon abhalten [sollen], schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren“ (ebd.), ebenso die implizite Aufforderung, vermeintlich zu weitreichende Arbeitslosenleistungen zu vermeiden, in die Proklamation aufgenommen. Dem Charakter einer Deklaration, die eine „Säule sozialer Rechte“ darstellen soll, ebenso entgegenstehend ist zudem das Prinzip, wonach „[i]m Einklang mit der Gesetzgebung und Kollektiv- bzw. Tarifverträgen [...] die notwendige Flexibilität für Arbeitgeber gewährleistet [wird], damit sie sich schnell an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen können“ (ebd., Prinzip 5b).

Hier lässt sich auch die Problematik erkennen, die damit einhergeht, dass die Kommission im Zusammenhang mit der ESSR die sogenannte „Flexicurity“-Agenda wiederbeleben möchte (vgl. Europäische Kommission 2016b, 5). Das seitens der Europäischen Kommission stark vorangetriebene Konzept, das die Bedeutung der Kombination von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt betont, ist durch seine unklare Definition höchst ambivalent (vgl. Burro-

ni/Keune 2011, 77–79). Dies ermöglicht es letztlich, unter der Überschrift eines vermeintlich ganzheitlich ausgerichteten Konzepts (vgl. ebd., 78) den Abbau als zu streng empfundener Arbeitsmarktregulierungen nahezulegen. So wird in einem Strategiepapier des European Policy Strategy Centre – des Thinktanks der Europäischen Kommission – zur sozialen Dimension der WWU im Zusammenhang mit einer Wiederbelebung der „Flexicurity“-Agenda als zentrale Stoßrichtung für die meisten Arbeitsmarktreformen ausgegeben: „maintain a sufficient level of protection to ensure investment in skills and avoid falling into the poverty trap, while reducing rigidities which lead to disincentives for job creation and uptake“ (EPSC 2015, 3 f.).

Die länderspezifischen Empfehlungen 2018 legen der Kommission zufolge Schwerpunkte auf angemessene Qualifizierung, die Effektivität und Angemessenheit sozialer Sicherheitsnetze sowie die Verbesserung des sozialen Dialogs und die Einbindung der Sozialpartner (vgl. Clauwaert 2018, 7). Clauwaert (ebd., 18) erkennt in den aktuellen Empfehlungen „once again [...] a step in the right direction“. Eine grundlegende Neuausrichtung des Europäischen Semesters lässt sich der Analyse zufolge allerdings nicht erkennen, da „in several fields that are crucial for the trade union movement, like (higher) wages, reducing precarious employment and more of both private and public investment, they only partially meet the expectations that were created following the adoption of the EPSR“ (ebd., 7; siehe auch Müller/Schulten in diesem Band).

Auch wird die bisherige Sichtweise der Kommission zur Pensionspolitik, die auf einer demografischen Sachzwanglogik beruht, in der aktuellen EU-Agenda nicht neu ausgerichtet. Zwar findet sich die Empfehlung einer Koppelung des gesetzlichen Pensionsalters an die Lebenserwartung – entgegen dem Erstentwurf des Dokuments (vgl. Europäische Kommission 2016c, Prinzip 13b) – nicht in der ESSR. Dennoch wird diese Maßnahme beispielhaft zur Beschreibung des Szenarios eines verstärkten gemeinsamen Ausbaus der sozialen Dimension der EU im Reflexionspapier zur sozialen Dimension angeführt (vgl. Europäische Kommission 2017b, 31). Auch wird Österreich in den aktuellen länderspezifischen Empfehlungen erneut die Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters empfohlen (vgl. Council of the European Union 2018, 10).

### **3.3 Unterschiedliche Situationen der Gewerkschaften, aber generell konstantes Machtungleichgewicht zulasten der ArbeitnehmerInnen**

In Bezug auf das dritte identifizierte Hindernis wurde argumentiert, dass das massive Machtungleichgewicht zwischen (insbesondere transnationalem) (Finanz-)Kapital und Arbeit in der EU ein zentrales Hindernis für eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU darstellt.

Die massiv ungleichen Kräfteverhältnisse zulasten der ArbeitnehmerInnen drücken sich gegenwärtig in den einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmaß aus. Insbesondere in Südeuropa wurden die Gewerkschaften im Zuge der Krisenpolitik massiv geschwächt. Zusätzlich zu der Schwächung gewerkschaftlicher Machtressourcen durch die drastisch gestiegene Arbeitslosigkeit wurden die institutionellen Machtressourcen der Gewerkschaften in Griechenland beinahe vollkommen zerstört (vgl. Vogiatzoglou 2018, 129) und in Spanien erheblich eingeschränkt (vgl. Köhler/Calleja Jiménez 2018, 78 f.). In beiden Ländern spielten massive Eingriffe in die Kollektivvertragssysteme dabei eine maßgebliche Rolle (vgl. ebd. u. Vogiatzoglou 2018, 129). Aber auch in anderen EU-Ländern wurden in den vergangenen Jahren Reformen durchgeführt, die die Gewerkschaften deutlich schwächten. So führten die Arbeitsrechtsänderungen in Frankreich 2016 und 2017 zu grundlegenden Machtverschiebungen

in den industriellen Beziehungen (vgl. Pernot 2018, 46 f.): Zum einen wurde der langfristige Bedeutungsverlust der Ebene sektoraler Kollektivvertragsverhandlungen massiv verschärft, indem die einzelnen Unternehmen in vielen Bereichen zur zentralen Verhandlungsebene gemacht wurden (vgl. ebd., 46). Zum anderen wurden die Möglichkeiten für ArbeitgeberInnen ausgeweitet, auf der Unternehmensebene Vereinbarungen mit VerhandlungspartnerInnen auszuhandeln, die keine GewerkschaftsvertreterInnen sind (vgl. ebd., 47). Die Entwicklungstrends der letzten Jahre waren jedoch nicht homogen. In Deutschland wiederum kam es in den vergangenen Jahren zu einer Revitalisierung gewerkschaftlicher Machtressourcen, die unter anderem auf die breite gesellschaftliche Unterstützung der gewerkschaftlichen Kampagnen zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und zur Reregulierung der Leiharbeit zurückzuführen ist (vgl. Dribbusch et al. 2018, 223–227). In Bezug auf die europäischen Gewerkschaftsverbände konstatieren Müller/Platzer (2018, 319 f.) eine Schwächung der organisationalen Machtressourcen seit der Krise, da nationale Gewerkschaften ihre Aktivitäten tendenziell verstärkt auf die innerstaatliche Ebene fokussierten.

Hinsichtlich der politischen Kräfteverhältnisse im breiteren Sinn haben in den südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren soziale Bewegungen und Parteien, die sich konfrontativ gegen die Austeritätspolitik stellten, an Stärke gewonnen (vgl. Papadopoulos/Roumpakis 2018, 517–519). Die massive Blockadehaltung der Eurogruppe gegenüber den Forderungen der griechischen Regierung nach einer Abkehr von der Austeritätspolitik zeigte aber, dass die Kräfteverhältnisse innerhalb der Eurozone, die auf ein Aufrechterhalten der bestehenden politisch-ökonomischen Ordnung in der EU drängen, sehr massiv sind (vgl. ebd., 518 f.). Auf der anderen Seite sind rechtspopulistische und -extreme Parteien in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten im Aufwind. In mehreren nordwesteuropäischen Ländern sind es diese Parteien, die von sozialen Abstiegsängsten, die unter anderem mit verstärkter Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt verbunden sind, am meisten profitieren (vgl. Hofmann/Nachtwey 2017, 97 f.).

## **4 WELCHE HANDLUNGSPERSPEKTIVEN GIBT ES FÜR AKTEUR:INNEN, DIE FÜR SOZIALEN FORTSCHRITT KÄMPFEN?**

Dieser Beitrag hat drei zentrale Hindernisse für eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU identifiziert. Aktuelle Entwicklungen deuten zwar auf partielle Veränderungen in Bezug auf diese Faktoren, aber auf keine grundlegend veränderte Ausgangslage hin. So gibt es erstens zwar Impulse, die auf eine weniger dogmatische neoliberale Ausrichtung in der EU-Wirtschaftspolitik hindeuten. Die strukturelle Verankerung der Überordnung neoliberaler ökonomischer Integration wird jedoch nicht angetastet. Zweitens ist derzeit zwar zu erkennen, dass die Agenda verbindlicher sozialer Mindeststandards durch mehrere Vorschläge für sozialpolitische Rechtsakte gestärkt werden könnte. Eine grundlegende Abkehr von der – nicht nur auf EU-Ebene stark vorangetriebenen – Ausrichtung an einem „europäische[n] Sozialmodell im Dienste des Wettbewerbs“, wie Altwater/Mahnkopf (2007, 124) in Bezug auf die Lissabon-Strategie formulieren, ist jedoch nicht zu erkennen. Nach wie vor sind zentrale Ausrichtungen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik der EU von der Orientierung an der Flexibilisierung von ArbeitnehmerInnen und vermeintlichen fiskalischen Sachzwängen, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung der Pensionssysteme, geprägt. Drittens lassen