Nikolai Soukup

HINDERNISSE UND PERSPEKTIVEN FÜR EINE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG DER EU

1 EINLEITUNG[1]

„Ich möchte ein Europa mit einem sozialen ‚Triple-A'", erklärte Jean-Claude Juncker (2014a, 34 f.) als designierter EU-Kommissionspräsident im Oktober 2014 in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament. Diesem Aufruf folgten mehrere Initiativen, die in den darauffolgenden Jahren auf die sozialpolitische EU-Agenda gesetzt wurden. So wurde im November 2017 auf dem EU-Sozialgipfel in Göteborg die sogenannte „europäische Säule sozialer Rechte" (ESSR) (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017) proklamiert, ein rechtlich unverbindliches Dokument mit mehreren Prinzipien zu verschiedenen Bereichen der Sozial- und Beschäftigungspolitik. Darüber hinaus befinden sich aktuell mehrere Vorschläge für sozialpolitische EU-Rechtsakte in Verhandlung, darunter unter anderem ein Vorschlag zur Schaffung einer Europäischen Arbeitsbehörde (vgl. Europäische Kommission 2018; siehe dazu Gagawczuk in diesem Band) und ein Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a; siehe dazu Risak in diesem Band). Mit einem Reflexionspapier möchte die Europäische Kommission zudem eine Debatte über die künftige Entwicklung der „sozialen Dimension Europas" (Europäische Kommission 2017b) anstoßen. Dessen Vorwort hält fest, dass das „Vertrauen [der Menschen, Anm.] in die Fähigkeit Europas, die Zukunft zu gestalten und gerechte und prosperierende Gesellschaften hervorzubringen, […] erschüttert [ist]. Unser gemeinsames soziales Bestreben ist ein Weg, wie wir den Rückhalt in der Gesellschaft wiedergewinnen und unsere Zukunft gestalten können" (ebd., 3).

Auf den ersten Blick erscheinen diese Entwicklungen als deutlicher Kontrast zur EU-Krisenbewältigungspolitik ab 2010, die – in besonders drastischem Ausmaß für die Mitgliedstaaten, die finanzielle Kreditprogramme erhielten – auf eine restriktive Fiskalpolitik und angebotsorientierte „Strukturreformen" etwa zur Deregulierung des Arbeitsrechts und zur Dezentralisierung der Lohnverhandlungen setzte (vgl. z. B. Oberndorfer 2013, 19–21). Zudem könnte der Eindruck entstehen, die bisherige Integrationsweise der EU, der viele KommentatorInnen eine strukturelle Unterordnung sozialer Ziele unter Ziele der Marktliberalisierung attestieren (vgl. z. B. Scharpf 2002, 647–649; Holman 2004, 716–725; Van Apeldoorn 2009, 23–27), würde von SpitzenvertreterInnen der EU-Institutionen infrage gestellt.

Ein Blick in die Geschichte des Integrationsprozesses der EU und ihrer Vorgängerorganisationen zeigt jedenfalls, dass Appelle zu einer stärkeren sozialen Ausrichtung, deklaratorische Verankerungen sozialer Grundsätze, aber auch konkrete sozialpolitische Errungenschaften die politische Agenda auf europäischer Ebene in unterschiedlichen Phasen geprägt haben (vgl. Pochet 2017, siehe Abschnitt 2.1). Diese Elemente waren jedoch regelmäßig in grundlegende

1 Für wertvolle Anmerkungen zu einer Vorversion des Textes danke ich Georg Feigl und Oliver Prausmüller.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 11–33

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[2]) 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"[3] 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).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 11–33

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[4]). 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).[5] 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 StaatsbürgerInnenschaft 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.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 11–33

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[6] und Laval[7] 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 ziele 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[8] 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-

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

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 11–33

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[9]), Betriebsübergängen (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1977[10]) und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1980[11]), 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 solle (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 einhergehe (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 zulasten 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 zulasten 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

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 11–33

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 Drahokoupil 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 Schieflage 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 substanzielle 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 substanzielle 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.[12] 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).

12 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 substanzielles 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 AkteurInnen 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 AKTEURiNNEN, 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 Altvater/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

sich in Bezug auf die sozialen Kräfteverhältnisse zum Teil deutlich geschwächte Machtressourcen der Gewerkschaften feststellen, nicht zuletzt aufgrund politischer Maßnahmen in den letzten Jahren, die den Einfluss von Gewerkschaften zurückdrängten. Rezente politische Verschiebungen haben sich – mit Ausnahme von insbesondere Spanien, Portugal und Griechenland – vor allem im Aufstieg rechtsnationaler Kräfte ausgedrückt.

Welche generellen Schlüsse können aus dieser Analyse in Bezug auf die Handlungsperspektiven von AkteurInnen gezogen werden, die für sozialen Fortschritt kämpfen? Zunächst erscheint es für progressive AkteurInnen relevant, sich nicht in eng geführten binären Debatten darüber zu verlieren, ob es „mehr" oder „weniger" Europa bzw. eine vertiefte Integration oder eine verstärkte „Rückkehr" zum Nationalstaat brauche (vgl. Attac 2017, 10 f.; Guth et al. 2017, 152 f.; Wahl 2013, 180 f.). So lässt etwa ein bedingungsloses Bekenntnis zu vertiefter Integration innerhalb der WWU unbeantwortet, welche sozioökonomische Ausrichtung dieser Integrationsschub haben soll, und läuft Gefahr, implizit Prozesse zu unterstützen, die auf eine Verfestigung der bisherigen Integrationsweise hinauslaufen (vgl. Templ et al. 2017; siehe auch Feigl in diesem Band). In diesem Zusammenhang führt auch der Fokus der Szenarien im Reflexionspapier der Kommission zur sozialen Dimension Europas (vgl. Europäische Kommission 2017b, 25–31) auf die Frage, auf welcher Ebene sozialpolitische Regelungen und Kompetenzen angesiedelt sein sollen – anstatt die inhaltliche Ausrichtung der künftigen Entwicklung in den Mittelpunkt zu rücken –, an entscheidenden Fragen vorbei (vgl. Soukup 2017, 7).

Stattdessen gilt es, die Diskussion um die künftige Entwicklung der EU darauf zu lenken, welche sozioökonomische Ausrichtung in Europa im Mittelpunkt stehen soll. Diese Debatte sollte unmittelbar an den materiellen Arbeits- und Lebensbedingungen ansetzen und darauf fokussieren, wie aktuelle Formen von Ungleichheit und Ausbeutung bekämpft und gute Lebensbedingungen für alle im Sinne sozialen Fortschritts erreicht werden können.

Die Strategien progressiver AkteurInnen im Kampf um sozialen Fortschritt innerhalb des EU-Mehrebenensystems müssen dabei unweigerlich auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen (vgl. Guth et al. 2017, 159; Wahl 2013, 184). Generell erscheint Lehndorffs (2018, 14) Argument plausibel, wonach eine progressive Reform der EU nur dann zustande kommen könne, wenn dafür eine Mehrheit in einer kritischen Masse an Mitgliedstaaten vorhanden ist. Dies wiederum erfordere Mehrheiten für progressive Veränderungen innerhalb der Nationalstaaten (vgl. auch Wahl 2013, 184). Es ist daher wichtig, Auseinandersetzungen um sozialen Fortschritt auf lokalen, regionalen und nationalen Handlungsebenen als wesentlichen Teil der politischen Kämpfe um eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU zu sehen. Darüber hinaus gilt es gleichzeitig aber auch, die Machtressourcen der Gewerkschaftsverbände auf europäischer Ebene zu stärken und starke transnationale Bündnisse progressiver AkteurInnen aufzubauen (vgl. Müller/Platzer 2018, 325 f.; Mesch 2017; Wahl 2013, 184).

Zudem erscheint es wesentlich, unterschiedliche Zeithorizonte strategischen Handelns zu berücksichtigen. Unmittelbar steht oftmals im Vordergrund, soziale Verschlechterungen auf unterschiedlichen Ebenen zu verhindern (vgl. Offe 2011, 44 f.), wie etwa eine mögliche Vertiefung der WWU, die die dominante neoliberale Ausrichtung der EU-Integration verschärft (siehe dazu Feigl in diesem Band). Neben Auseinandersetzungen um konkrete Verbesserungen bei gegenwärtig verhandelten sozialpolitischen EU-Rechtsakten, wo dafür Handlungsspielräume bestehen, gilt es auf europäischer Ebene auch, Maßnahmen zu benennen, die Einstiegsprojekte eines umfassenderen Kurswechsels der EU-Integrationsweise darstellen könnten. Dazu zählen etwa ein soziales Fortschrittsprotokoll, das die Vorrangstellung sozia-

ler Grundrechte über Marktfreiheiten und Wettbewerbsregeln im Primärrecht festlegt (vgl. Rödl/Seitz 2018), eine substanzielle Ausweitung rechtlich verbindlicher sozialer Mindeststandards, zum Beispiel in Bezug auf einzelstaatliche Arbeitslosenversicherungssysteme (vgl. Bruckner 2017), oder eine „goldene Investitionsregel" (vgl. Truger 2015), um Spielräume für öffentliche Investitionen zu erweitern. Wesentlich ist es, derartige Forderungen im Rahmen eines neuen sozialen Aktionsprogramms (vgl. AK 2016) nicht isoliert zu betrachten, sondern als Bestandteile einer stärkeren Politisierung der sozioökonomischen Ausrichtung der EU (vgl. dazu Bieling 2017, 65) und als Teil der Auseinandersetzung um erweiterte Handlungsspielräume für längerfristige umfangreichere politische Veränderungen in Richtung sozialen Fortschritts (vgl. dazu Bieling 2003, 76; Guth et al. 2017b, 266).

Dabei ist klar, dass eine inhaltliche Neuausrichtung des EU-Mehrebenensystems an sozialem Fortschritt nicht das Ergebnis abstrakter Konzepte oder Einigungen institutioneller AkteurInnen sein kann, sondern aus breiten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen hervorgehen muss (vgl. Guth et al. 2017b, 265). In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass die Strategien progressiver AkteurInnen auf eine substanzielle Verschiebung der sozialen Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit (sowie weiterer gesellschaftlicher Machtungleichgewichte) abzielen, um die Voraussetzungen für umfassende Veränderungen der Integrationsweise der EU erreichen zu können (vgl. dazu auch ebd.). Daher können sich die Strategien progressiver AkteurInnen nicht darauf beschränken, innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens Forderungen an EU-Organe zu artikulieren (vgl. ebd.), sondern müssen die zentralen Hindernisse für eine substanzielle soziale Neuausrichtung politisieren und auf Brüche mit der bisher dominanten Integrationsweise abzielen (vgl. ebd., 262; Guth et al. 2017a, 158). So konstatiert Lehndorff, dass „[e]in Institutionengebäude wie das von Maastricht, das fast alle Ampeln für neoliberale Politik auf grün stellt, aber die für Sozialstandards und für gegenseitige Unterstützung und Annäherung der Volkswirtschaften auf rot oder bestenfalls gelb blinkend, […] nicht ohne harte Konflikte, Krisen und Brüche reformiert werden [kann]" (Lehndorff 2014, 37, Kursivschrift entfernt).

Die gegenwärtige politische Auseinandersetzung um die Zukunft der EU wird in der öffentlichen Debatte oftmals auf die Frage reduziert, ob liberale, proeuropäische Kräfte das „europäische Projekt" vor dem Hintergrund deren Infragestellung durch rechtsnationale Kräfte verteidigen können (vgl. dazu Bieling 2017, 64 f.; Attac 2017, 10). Trotz der gegenwärtig stärkeren Thematisierung der sozialpolitischen Agenda auf EU-Ebene wird die sozioökonomische Ausrichtung der EU oftmals verkürzt diskutiert. ArbeitnehmerInnenvertretungen, soziale Bewegungen und Organisationen sowie an sozialem Fortschritt interessierte Parteien müssen den Kampf gegen Ausbeutung und die Machtkonzentration ökonomischer Eliten und den Einsatz für gute Arbeits- und Lebensbedingungen und gesellschaftlichen Fortschritt in den Mittelpunkt rücken und deutlich machen, dass sowohl eine Fortsetzung der neoliberalen Ausrichtung der EU-Integration als auch die durch rechtsnationale Strömungen betriebene gesellschaftliche Spaltung diesen Zielen entgegenstehen. Das Ausmaß, in dem es auf den unterschiedlichen Handlungsebenen gelingt, durch die Politisierung der Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung des EU-Mehrebenensystems Umbrüche in den Machtverhältnissen zu erzeugen, wird dafür entscheidend sein, welche Perspektiven für substanziellen sozialen Fortschritt auf den verschiedenen Handlungsebenen der EU künftig offenstehen.

BIBLIOGRAFIE

AK (AK EUROPA, Brüsseler Büro der Bundesarbeitskammer) (2016), Europäische Säule sozialer Rechte, AK Positionspapier, Wien/Brüssel; https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2018-10/Europ%C3%A4ische%20S%C3%A4ule%20sozialer%20Rechte.pdf.

Altvater, Elmar und Birgit *Mahnkopf* (2007), Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt, Münster.

Attac (2017), Einleitung, in: *Attac* (Hg.), Entzauberte Union. Warum die EU nicht zu retten und ein Austritt keine Lösung ist, Wien, 9–14.

Barnard, Catherine and Geert *De Baere* (2014), Towards a European Social Union. Achievements and Possibilities under the Current EU Constitutional Framework (= KU Leuven Euroforum 11), Leuven; https://www.kuleuven.be/metaforum/viewpic.php?LAN=E&TABLE=PUB&ID=2098.

Bernaciak, Madgalena (2004), Social dumping and the EU integration process (= ETUI Working Paper 2014.06), Brussels; https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Social-dumping-and-the-EU-integration-process.

Bernaciak, Magdalena, Rebecca *Gumbrell-McCormick* and Richard *Hyman* (2014), European trade unionism: from crisis to renewal? (= ETUI Report 133), Brussels.

Bieler, Andreas (2009), Globalization and Regional Integration: The Possibilities and Problems for Trade Unions to Resist Neoliberal Restructuring in Europe, in: Bastiaan *van Apeldoorn*, Jan *Drahokoupil* and Laura *Horn* (eds.), Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon, Basingstoke/New York, 232–249.

Bieler, Andreas (2015), Social Europe and the Eurozone Crisis: The Importance of the Balance of Class Power in Society, in: Amandine *Crespy* and Georg *Menz* (eds.), Social Policy and the Euro Crisis. Quo Vadis Social Europe (= Palgrave Studies in European Union Politics), Basingstoke/New York, 24–44.

Bieling, Hans-Jürgen (2003), Die Europäische Union: neoliberale Handlungsarena und Kampffeld für eine progressive Politik, in: Gerald *Faschingeder,* Karin *Fischer,* Johannes *Jäger* und Alexandra *Strickner* (Hg.), Bewegung macht Geschichte. Globale Perspektiven für Gesellschaftsveränderung (= Gesellschaft – Entwicklung – Politik 2), Wien, 57–79.

Bieling, Hans-Jürgen (2017), Das EU-Imperium: Struktur, Funktionsweise und Transformation, in: Mario *Candeias* und Alex *Demirovic* (Hg.), Europe – what's left? Die Europäische Union zwischen Zerfall, Autoritarismus und demokratischer Erneuerung, Münster, 49–69.

Bruckner, Sarah (2017), Europa sozialer machen: Mindeststandards für die Arbeitslosenversicherung, in: A&W Blog, 28. 12. 2017; https://awblog.at/europa-sozialer-machen-mindeststandards-fuer-die-arbeitslosenversicherung/.

Bruff, Ian (2017), Cease to Exist? The European 'Social' Model and the Hardening of 'Soft' EU Law, in: Cemal Burak *Tansel* (ed.), States of Discipline. Authoritarian Neoliberalism and the Contested Reproduction of Capitalist Order (= Transforming Capitalism), London/New York, 149–169.

Burroni, Luigi and Maarten *Keune* (2011), Flexicurity: A conceptual critique, in: European Journal of Industrial Relations 17(1), 75–91.

Clauwaert, Stefan (2018), The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2018–2019 (= ETUI Background

analysis 2018.01), Brussels; https://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2018-2019.

Commission of the European Communities (1994), European Social Policy – A way forward for the Union. A White Paper, COM(94) 333 final, Brussels.

Copeland, Paul and Mary *Daly* (2018), The European Semester and EU Social Policy, in: Journal of Common Market Studies 56(5), 1001–1018.

Council of the European Union (2018), Council Recommendation of on the 2018 National Reform Programme of Austria and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Austria, 9427/18; http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9427-2018-INIT/en/pdf.

Crespy, Amandine and Georg *Menz* (2015), Introduction: The Pursuit of Social Europe in the Face of Crisis, in: Amandine *Crespy* and Georg *Menz* (eds.), Social Policy and the Eurocrisis. Quo Vadis Social Europe (= Palgrave Studies in European Union Politics), Basingstoke, 1–23.

Degryse, Christophe and Philippe *Pochet* (2018), European social dynamics: a quantitative approach (= ETUI Working Paper 2018.02), Brussels.

Drahokoupil, Jan, Bastiaan *van Apeldoorn* and Laura *Horn* (2009), Introduction: Towards a Critical Political Economy of European Governance, in: Bastiaan *van Apeldoorn,* Jan *Drahokoupil* and Laura *Horn* (eds.), Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon, Basingstoke/New York, 1–17.

Dribbusch, Heiner, Steffen *Lehndorff* and Thorsten *Schulten* (2018), Two worlds of unionism? German manufacturing and service unions since the Great Recession, in: Steffen *Lehndorff,* Heiner *Dribbusch* and Thorsten *Schulten* (eds.), Rough waters. European trade unions in a time of crises, second and updated edition, Brussels, 209–233.

EPSC (European Political Strategy Centre) (2015), The Social Dimension of Economic and Monetary Union. Towards Convergence and Resilience (= EPSC Strategic Notes Issue 5/2015); https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_5.pdf.

Europäische Kommission (2015), Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, COM(2015) 12 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2016a), Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet, COM(2016) 727 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016b), Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, COM(2016) 127 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2016c), Anhang. Erster vorläufiger Entwurf einer europäischen Säule sozialer Rechte im Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, COM(2016) 127 final ANNEX 1, Straßburg.

Europäische Kommission (2017a), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, COM(2017) 797 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017b), Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, COM(2017) 206, Bruxelles/Brussels.

Europäische Kommission (2017c), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung spezifischer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor, COM(2017) 277 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, COM(2018) 131 final, Straßburg.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2008), Richtlinie 2008/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2018), Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

Europäisches Parlament, *Rat der Europäischen Union* und *Europäische Kommission* (2017), Europäische Säule sozialer Rechte; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf.

Feigl, Georg (2017), Eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik für die Eurozone (= ÖGfE Policy Brief 12‘2017), Wien; https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/OEGfE_Policy_Brief-2017.12-1.pdf.

Fischer-Lescano, Andreas (2013), Austeritätspolitik und Menschenrechte. Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding, Bremen; https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Studie_Austeritaetspolitik_und_Menschenrechte.pdf.

Flecker, Jörg (2014), Was ist da schiefgegangen? Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Qualität der Beschäftigung, in: Oliver *Prausmüller* und Alice *Wagner* (Hg.), Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik, Hamburg, 25–40.

Gagawczuk, Walter (2007), Das Grünbuch Arbeitsrecht. Oder: Sind europäische Mindeststandards noch gefragt?, in: Alice *Wagner* und Valentin *Wedl* (Hg.), Bilanz und Perspektiven zum europäischen Recht. Eine Nachdenkschrift anlässlich 50 Jahre Römische Verträge (= Arbeit-Recht-Gesellschaft 18), Wien, 197–212.

Gill, Stephen (2003), Power and Resistance in the New World Order, Basingstoke/New York.

Gill, Stephen and David *Law* (2003), The Power of Capital: Direct and Structural, in: Stephen *Gill*, Power and Resistance in the New World Order, Basingstoke/New York, 93–115.

Greil, Franz und Richard *Ruziczka* (2018), Europas Verkehrspolitik ist am falschen Gleis unterwegs, in: Wirtschaft & Umwelt 2/2018, 28–30; http://www.ak-umwelt.at/media/filer_public/2018/06/29/wum_02_2018_lowres.pdf.

Guth, Ralph, Elisabeth *Klatzer,* Lisa *Mittendrein,* Valentin *Schwarz* und Alexandra *Strickner* (2017a), Wo wir stehen: Thesen zur EU-Debatte, in: *Attac* (Hg.), Entzauberte Union. Warum die EU nicht zu retten und ein Austritt keine Lösung ist, Wien, 146–159.

Guth, Ralph, Elisabeth *Klatzer*, Lisa *Mittendrein*, Valentin *Schwarz* und Alexandra *Strickner* (2017b), Ausblick: Zehn Vorschläge, wie wir in die Offensive kommen, in: *Attac* (Hg.), Entzauberte Union. Warum die EU nicht zu retten und ein Austritt keine Lösung ist, Wien, 255–268.

Hay, Colin and Daniel *Wincott* (2012), The Political Economy of European Welfare Capitalism (= 21st Century Europe), Basingstoke/New York.

Hermann, Christoph (2015), Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, Wien; https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Strukturelle_Reformen_in_Europa_2015.pdf.

Hermann, Christoph and Ines *Hofbauer* (2007), The European social model: Between competitive modernisation and neoliberal resistance, in: Capital & Class 31(3), 125–139.

Hofmann, Julia und Oliver *Nachtwey* (2017), Fear and Loathing in der sozialen Frage, in: Kurswechsel 3/2017, 95–99.

Holman, Otto (2004), Asymmetrical regulation and multidimensional governance in the European Union, in: Review of International Political Economy 11(4), 714–735.

Jepsen, Maria and Amparo *Serrano Pascual* (2005), The European Social Model: an exercise in deconstruction, in: Journal of European Social Policy 15(3), 231–245.

Jessop, Bob (2004), Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, in: Ian *Bache* and Matthew *Flinders* (eds.), Multi-level Governance, Oxford, 49–74.

Juncker, Jean-Claude (2014a), Zeit zum Handeln. Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, Straßburg, 22. 10. 2014, in: *Juncker,* Jean-Claude, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Wieder Bewegung in die europäische Politik bringen, Straßburg, 32–41; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf.

Juncker, Jean-Claude (2014b), Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, in: *Juncker*, Jean-Claude, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Wieder Bewegung in die europäische Politik bringen, Straßburg, 2–14; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf.

Juncker, Jean-Claude (2015), Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, Straßburg, 9. 9. 2015; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_de.htm.

Juncker, Jean-Claude, Donald *Tusk,* Jeroen *Dijsselbloem,* Mario *Draghi* und Martin *Schulz* (2015), Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf.

Köhler, Holm-Detlev and José Pablo *Calleja Jiménez* (2018), Spain: a peripheral economy and a vulnerable trade union movement, in: Steffen *Lehndorff,* Heiner *Dribbusch* and Thorsten *Schulten* (eds.), Rough waters. European trade unions in a time of crises, second and updated edition, Brussels, 65–86.

Korpi, Walter (2003), Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization, in: Annual Review of Sociology 29, 589–609.

Krajewski, Markus (2013), Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Element europäischer Sozialstaatlichkeit, in: Europarecht Beiheft 1/2013, 109–129.

Lehndorff, Steffen (2014), Die spaltende Integration Europas. Ein Überblick, in: Steffen *Lehndorff* (Hg.), Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien, Hamburg, 7–39.

Lehndorff, Steffen (2018), Renewal of the EU by neglecting or breaching the rules: The case for a third way, in: transform! europe (ed.), Re-appropriating Europe as a Common, Brussels, 11–14; https://www.transform-network.net/fileadmin/user_upload/edossier_marseille-4.pdf.

Marshall, T. H. (2014 [1950]), Citizenship and Social Class, in: Christopher *Pierson,* Francis G. *Castles* and Ingela K. *Naumann* (eds.), The Welfare State Reader. Third Edition, Cambridge, 28–37.

Mesch, Michael (2017), Europas Gewerkschaften in der Krise: Transnationale Ressourcen wichtiger den je!, in: A&W Blog, 13. 3. 2017, https://awblog.at/europas-gewerkschaften-in-der-krise-transnationale-ressourcen-wichtiger-denn-je/.

Müller, Torsten and Hans-Wolfgang *Platzer* (2018), The European trade union federations: profiles and power resources – changes and challenges in times of crisis, in: Steffen *Lehndorff,* Heiner *Dribbusch* and Thorsten *Schulten* (eds.), Rough waters. European trade unions in a time of crises, second and updated edition, Brussels, 303–329.

Oberndorfer, Lukas (2013), Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik?, in: infobrief eu & international 1/2013, AK Wien, 19–26.

Oberndorfer, Lukas (2015), From new constitutionalism to authoritarian constitutionalism. New Economic Governance and the state of European democracy, in: Johannes *Jäger* and Elisabeth *Springler* (eds.), Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures. Critical political economy and post-Keynesian perspectives (= RIPE Series in Global Political Economy), Abingdon/New York.

Offe, Claus (2011), Was, wenn überhaupt, können wir uns heute unter politischem „Fortschritt" vorstellen?, in: Matthias *Machnig* (Hg.), Welchen Fortschritt wollen wir? Neue Wege zu Wachstum und sozialem Wohlstand, Frankfurt am Main, 33–48.

Papadopoulos, Theodoros and Antonios *Roumpakis* (2018), Rattling Europe's ordoliberal 'iron cage': the contestation of austerity in Southern Europe, in: Critical Social Policy 38(3), 505–526.

Pernot, Jean-Marie (2018), France's trade unions in the aftermath of the crisis, in: Steffen *Lehndorff,* Heiner *Dribbusch* and Thorsten *Schulten* (eds.), Rough waters. European trade unions in a time of crises, second and updated edition, Brussels, 39–64.

Plehwe, Dieter (2012), Europäisches Kräftemessen – europäische Kräfte messen (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Band 113), Wien.

Pochet, Philippe (2017), The European Pillar of Social Rights in historical perspective, 16. 11. 2017; https://www.etui.org/News/The-European-Pillar-of-Social-Rights-in-historical-perspective.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1975), Richtlinie des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, 75/129/EWG.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1977), Richtlinie des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprü-

chen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, 77/187/EWG.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1980), Richtlinie des Rates vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, 80/987/EWG.

Rat der Europäischen Union (1998), Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen.

Rat der Europäischen Union (2001), Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen.

Raza, Werner, Valentin *Wedl* und Silvia *Angelo* (2004), Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema, Wien; https://www.arbeiterkammer.at/infopool/akportal/Liberalisierung_1.pdf.

Rödl, Florian und Maria *Seitz* (2018), Europäischer Pakt für sozialen Fortschritt. Die Alternative zur liberalistischen Verfassung des EU-Binnenmarktes, Wien.

Ryner, Magnus and Alan *Cafruny* (2017), The European Union and Global Capitalism. Origins, Development, Crisis (= The European Union Series), London.

Scharpf, Fritz W. (2002), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Journal of Common Market Studies 40(4), 645–670.

Scharpf, Fritz W. (2010), The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy', in: Socio-Economic Review 8(2), 211–250.

Schellinger, Alexander (2015), Wie sozial ist die EU? Eine Perspektive für die soziale Dimension (= Friedrich Ebert Stiftung Internationale Politikanalyse), Berlin; http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/11326.pdf.

Schellinger, Alexander (2016), EU Labor Market Policy. Ideas, Thought Communities, and Policy Change, Basingstoke/New York.

Soukup, Nikolai (2017), Kommission legt „europäische Säule sozialer Rechte" vor: Eine symbolische Säule mit Widersprüchen, in: infobrief eu & international 2/2017, AK Wien, 2–9; https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC05712646_2017_2/2/LOG_0008/.

Stockhammer, Engelbert (2013), The Euro Crisis and Contradictions of Neoliberalism in Europe (= Kingston University London Economics Discussion Papers 2013-2), London; https://eprints.kingston.ac.uk/27724/1/Stockhammer-E-27724.pdf.

Templ, Norbert, Lukas *Oberndorfer* und Judith *Vorbach* (2017), Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion im Widerspruch zu Europarecht und eigenen Zielsetzungen, in: A&W Blog, 27. 3. 2018; https://awblog.at/vertiefung-der-wirtschafts-und-waehrungsunion-im-widerspruch/.

Truger, Achim (2015), Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Band 138), Wien; https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Golden_Rule_for_public_investment.pdf.

Türk, Erik (2015), Deutliche Entwarnung für österreichisches Pensionssystem durch neueste EU-Langfristprognosen, in: A&W Blog, 5. 5. 2015; https://awblog.at/deutliche-entwarnung-fuer-oesterreichisches-pensionssystem-durch-neueste-eu-langfristprognosen/.

Türk, Erik (2018), Pensions-Schwarzmaler durch aktuelle Langfristprojektionen der EU-Kommission neuerlich widerlegt, in: A&W Blog, 9. 3. 2018; https://awblog.at/langfristprojektionen-der-eu-kommission/.

Van Apeldoorn, Bastiaan (2002), Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration (= Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy 6), London/New York.

Van Apeldoorn, Bastiaan (2003), European unemployment and transnational capitalist class strategy, in: Henk *Overbeek* (ed.), The Political Economy of European Employment. European integration and the transnationalization of the (un)employment question (= Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy 10), London/New York, 113–134.

Van Apeldoorn, Bastiaan (2009), The Contradictions of 'Embedded Neoliberalism' and Europe's Multi-Level Legitimacy Crisis: The European Project and its Limits, in: Bastiaan *van Apeldoorn,* Jan *Drahokoupil* and Laura *Horn* (eds.), Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon, Basingstoke/New York, 21–43.

Van Apeldoorn, Bastiaan (2014), The European Capitalist Class and the Crisis of its Hegemonic Project, in: Socialist Register 2014 (50), 189–206.

Van Apeldoorn, Bastiaan and Henk *Overbeek* (2012), Introduction: The Life Course of the Neoliberal Project and the Global Crisis, in: Henk *Overbeek* and Bastiaan *Van Apeldoorn* (eds.), Neoliberalism in Crisis (= International Political Economy Series), Basingstoke/New York, 1–20.

Vogiatzoglou, Markos (2018), Re-paving the path to hell? Greek trade unions amid crisis and austerity, in: Steffen *Lehndorff,* Heiner *Dribbusch* and Thorsten *Schulten* (eds.), Rough waters. European trade unions in a time of crises, second and updated edition, Brussels, 117–134.

Wahl, Peter (2013), Wir haben genug Europa!, in: Thomas *Sauer* und Peter *Wahl* (Hg.), Welche Zukunft hat die EU? Eine Kontroverse. Reader des Wissenschaftlichen Beirats von Attac, Hamburg, 176–187.

Warneck, Wiebke (2010), The ECJ decisions, in: Andreas *Bücker* and Wiebke *Warneck* (eds.), Viking – Laval – Rüffert: Consequences and policy perspectives (= ETUI Report 111), Brussels; https://www.etui.org/Publications2/Reports/Viking-Laval-Rueffert-consequences-and-policy-perspectives.

Wolf, Marcus, Kenneth *Haar* and Olivier *Hoedeman* (2014), The Fire Power of the Financial Lobby. A Survey of the Size of the Financial Lobby at the EU level; https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/The_Firepower_of_the_Financial_Lobby.pdf.