20 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Nikolai Soukup (Hg.)

NEOLIBERALE UNION ODER SOZIALES EUROPA?

ANSÄTZE UND HINDERNISSE FÜR EINE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG DER EU

Januar 2019

wien.arbeiterkammer.at



WIEN

NEOLIBERALE UNION ODER SOZIALES EUROPA?

ANSÄTZE UND HINDERNISSE FÜR EINE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG DER EU

Sozialpolitik in Diskussion – Band 20

Nikolai Soukup (Hg.)

Januar 2019

https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriten/zeitschriften/Sozialpolitik_in_Diskussion.html

INHALTSVERZEICHNIS

Nikolai Soukup
Einleitung: Eine Union mit sozialer Schieflage und ungewisser Zukunft 3

Nikolai Soukup
Hindernisse und Perspektiven
für eine soziale Neuausrichtung der EU 10

Georg Feigl
Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik als Voraussetzung für ein soziales Europa 33

Elisabeth Klatzer und Christa Schlager
Rückwärtsgang eingelegt: Ausmaß und Folgen der geschlechterpolitischen Lücke
der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union 43

Torsten Müller und Thorsten Schulten
Ein Ende des lohnpolitischen Interventionismus? Perspektiven für eine
lohnpolitische Neuorientierung in Europa 59

Martin Risak
Atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse in der EU: Problemlagen
und arbeitsrechtliche Handlungsoptionen 72

David Rautner, Petra Völkerer, Silvia Hofbauer
Jugendarbeitslosigkeit in Europa:
Problemlagen, Bewertung bestehender
Initiativen und Handlungsoptionen 86

Walter Gagawczuk
Grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumping: Wie können faire
Arbeitsbedingungen sichergestellt werden? 98

Karin Heitzmann
Bisherige Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung
auf EU-Ebene – eine durchwachsene Bilanz 116

Philipp Gerhartinger und Martin Saringer
Eine europäische Politik für mehr Steuergerechtigkeit: Hindernisse
und Perspektiven 126

Nikolai Soukup

EINLEITUNG: EINE UNION MIT SOZIALER SCHIEFLAGE UND UNGEWISSER ZUKUNFT

Etwas mehr als sechzig Jahre nach Inkrafttreten der Römischen Verträge, die wesentliche Grundlagen für die Entwicklung der europäischen Integration geschaffen haben, rund ein Jahrzehnt nach Ausbruch der Finanzkrise, die verheerende ökonomische und soziale Auswirkungen nach sich zog, und gegen Ende des „Brexit"-Prozesses, mit dem zum ersten Mal die Weichen auf den Austritt eines EU-Mitgliedstaats gestellt werden, ist die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union höchst ungewiss. Die vielen verfestigten Krisenphänomene sind unübersehbar, und nicht nur die sozioökonomischen Entwicklungen, sondern auch die Vorstellungen über die zukünftige Ausrichtung europäischer Politik zeigen tiefe Spaltungen in Europa auf.

Besonders deutlich wird die tiefgreifende Krise der EU-Integration angesichts der massiven Kluft, die in vielen Bereichen zwischen den sozialen Zielsetzungen der europäischen Verträge – unter anderem „Wohlergehen" (Art. 3 Abs. 1 EUV[1]), „Vollbeschäftigung", „soziale[r] Fortschritt" und „soziale Gerechtigkeit" (Art. 3 Abs. 3 EUV) – und der tatsächlichen sozialen Lage in der EU besteht.

Obwohl die europäische Konjunktur nach den folgenschweren Krisenjahren gegenwärtig eine Erholung erfährt und die Arbeitslosigkeit in der EU insgesamt mittlerweile wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat, haben mehrere Mitgliedstaaten nach wie vor sehr hohe Arbeitslosenquoten (vgl. Europäische Kommission 2018a, 4 f.). Die Beschäftigungsquote für gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen befindet sich zudem nach wie vor unter dem Wert vor der Krise (vgl. ebd., 6 f.). Besonders besorgniserregend ist etwa die Situation junger Menschen, die in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor in besonders hohem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen sind (siehe Rautner et al. in diesem Band). Die beträchtliche Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse geht vielfach mit prekären Arbeitsbedingungen einher (siehe Risak in diesem Band). Das Europa-2020-Ziel zur Verringerung der Armutsgefährdung und der Gefahr sozialer Ausgrenzung liegt zudem in weiter Ferne (siehe Heitzmann in diesem Band). Darüber hinaus führt grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumping in mehreren Mitgliedstaaten und Branchen zu verstärktem Druck auf dem Arbeitsmarkt (siehe Gagawczuk in diesem Band). In jenen Ländern, die im Rahmen von mit der sogenannten „Troika" vereinbarten Programmen bei sozialstaatlichen Leistungen drastisch eingespart, die Rechte der ArbeitnehmerInnen beschnitten und Kollektivvertragssysteme ausgehöhlt haben, ist zudem eine massive soziale Krise entstanden. Die soziale Schieflage in der EU lässt sich zudem auch an unterschiedlichen Dimensionen gesellschaftlicher Ungleichheit erkennen. So besitzen etwa die reichsten 10 % der Haushalte in der Eurozone mehr als die Hälfte des Gesamtvermögens, und deren Anteil ist zwischen 2010 und 2014 sogar gestiegen (vgl. Schürz 2017).

Zentrale Ursachen der sozialen Lage in der EU können in politischen Entwicklungen verortet werden, die eine auf europäischer Ebene dominante neoliberale Ausrichtung (vgl. z. B. Bieler

1 Vertrag über die Europäische Union.

2015) widerspiegeln. Zum einen hat die EU-Krisenpolitik – sowohl im Rahmen der Politik der „Troika“ als auch der Reformen der „Economic Governance“ – primär auf restriktive Fiskalpolitik und ein einseitiges Verständnis von Wettbewerbsfähigkeit gesetzt (siehe z. B. Feigl, Klatzer/Schlager und Müller/Schulten in diesem Band). Doch auch mit einem weiter zurückreichenden Blick wird deutlich, dass zentrale Integrationsprojekte wie die Binnenmarktvertiefung und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) marktliberale Ziele auf der europäischen Ebene stärkten, während sie die Spielräume für marktkorrigierende Politiken auf nationaler Ebene erheblich einschränkten (siehe Soukup in diesem Band; vgl. z. B. Scharpf 2002, 647–649; Holman 2004, 716–725; Van Apeldoorn 2009, 23–27).

Was die künftige Ausrichtung des EU-Integrationsprozesses betrifft, besteht gegenwärtig auf der Ebene des EU-Institutionengefüges große Orientierungslosigkeit. Zwar drückt die Juncker-Kommission die Zielsetzung aus, soziale Aspekte in den Mittelpunkt zu rücken, und legte mehrere Vorschläge für neue bzw. geänderte sozialpolitische EU-Rechtsakte vor (vgl. Europäische Kommission 2018b, 3–9). Im November 2017 wurde darüber hinaus die (rechtlich unverbindliche) sogenannte „europäische Säule sozialer Rechte“ (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017) feierlich proklamiert. Ein grundlegender Kurswechsel in der Ausrichtung der EU-Integration ist jedoch derzeit nicht erkennbar. Die gegenwärtige Debatte über die Zukunft der EU wird zum einen dominiert von Ansätzen einer Fortsetzung oder Verschärfung neoliberaler Strategien, was die ungleiche Verteilung von Einkommen, Vermögen und Macht in der Gesellschaft weiter verschärfen würde, und auf der anderen Seite von nationalistischen und rechtskonservativen Strategien, die auf Spaltungen zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb von Gesellschaften setzen (siehe Soukup in diesem Band; vgl. dazu Attac 2017, 10; Bieling 2017, 64 f.).

Politische und gesellschaftliche AkteurInnen, die für sozialen Fortschritt kämpfen, stehen vor diesem Hintergrund vor einer äußerst schwierigen Ausgangslage (vgl. Bieling 2017, 65). Der vorliegende Sammelband zielt daher zum einen darauf ab, Problemlagen und deren Ursachen mit Blick auf die sozioökonomische Entwicklung und Ausrichtung der EU als Mehrebenensystem und Hindernisse auf dem Weg zu einer substanziellen sozialen Neuausrichtung der EU zu untersuchen. Zum anderen sollen auch mögliche inhaltliche Ansatzpunkte und strategische Überlegungen mit Blick auf eine Überwindung dieser Hindernisse analysiert werden. Dabei erscheint eine umfassende Analyseperspektive hilfreich, die sowohl strukturelle Bedingungen als auch das konkrete Handeln von AkteurInnen berücksichtigt, kurz- und mittelfristige sowie längerfristige Blickwinkel einnimmt und unterschiedliche Ebenen des EU-Mehrebenensystems in den Blick nimmt. Der umfassende Ansatz des Sammelbandes soll sich auch in der Kombination von Analysen allgemeiner politischer und sozioökonomischer Entwicklungen sowie spezifischer Fragen innerhalb unterschiedlicher konkreter Themenbereiche widerspiegeln.

Der Beitrag von Nikolai Soukup setzt sich mit der Frage auseinander, welche zentralen Hindernisse überwunden werden müssten, damit eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU ermöglicht würde, und identifiziert dabei drei grundlegende Faktoren: 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“. Der Autor argumentiert, dass aktuelle Entwicklungen zwar auf partielle Veränderungen hinsichtlich der Beschaffenheit dieser Hindernisse hindeuten, die Ausgangslage sich jedoch

nicht grundlegend verändert habe. Hinsichtlich der Handlungsperspektiven für AkteurInnen, die für sozialen Fortschritt kämpfen, schlägt Soukup vor, die Diskussion um die künftige Entwicklung Europas weniger auf die institutionellen Kompetenzen der politischen Entscheidungsebenen zu fokussieren, sondern vielmehr die materiellen Arbeits- und Lebensbedingungen und die politischen Auseinandersetzungen für sozialen Fortschritt in den Mittelpunkt zu rücken. Diese Strategie erfordere politisches Handeln auf unterschiedlichen Ebenen sowie die Politisierung von und das Abzielen auf Brüche mit der bisher dominanten neoliberalen Ausrichtung der EU-Integration, um künftige Handlungsspielräume zu erweitern.

Georg Feigl macht in seinem Beitrag deutlich, dass eine Neuorientierung der europäischen Wirtschaftspolitik – insbesondere im Rahmen der WWU – eine unumgängliche Voraussetzung für eine substanziell sozialere Ausrichtung der europäischen Politik darstellt. Anstelle der derzeitigen Engführung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung auf den Abbau öffentlicher Verschuldung und die Verbesserung der Bedingungen privater Unternehmen sollten Wohlstand, Aufwärtskonvergenz und sozialer Fortschritt als zentrales Leitbild verankert werden. Als Vermittlung zwischen diesem Leitbild und den Indikatoren zur Messung der Zielerreichung soll ein „magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik“ dienen. Um ein sozialeres Europa zu erreichen, gelte es zunächst, die Eurozone ökonomisch zu stabilisieren, indem die Gefahren fehlender Möglichkeiten, Krisen antizyklisch entgegenzuwirken, der großen Außenhandelsungleichgewichte und einer langfristig schwachen Wirtschaftsentwicklung adressiert werden. Eine wünschenswerte umfassende Reform der WWU sollte das „magische Vieleck“ in der EU-Governance verankern und eine Reform der restriktiven Fiskalregeln ebenso umfassen wie die Bekämpfung des Steuerwettbewerbs und die Festlegung hoher sozialer Standards sowie eine demokratischere Entscheidungsfindung in der Eurozone. Aufgrund der ungünstigen politischen Mehrheitsverhältnisse zur Umsetzung einer wohlstandsorientierten Ausrichtung gelte es unmittelbar, eine neoliberale Vertiefung der WWU zu verhindern und sich für mehrheitsfähige Verbesserungen einzusetzen, während langfristig an einer weitreichenderen Vertiefungsagenda für ein sozialeres Europa festgehalten werden müsse.

Die kritische Analyse der europäischen Wirtschaftspolitik ist ebenso für eine Auseinandersetzung mit dem Stellenwert von Gleichstellungspolitik in der EU unerlässlich, wie der Beitrag von Elisabeth Klatzer und Christa Schlager zeigt. Die Autorinnen zeigen auf, dass sich auf der und durch die EU-Ebene eine wettbewerbskonforme Sicht der Gleichstellungspolitik sukzessive durchgesetzt hat, die vor allem auf den ökonomischen Nutzen von Frauenerwerbstätigkeit und Gleichstellungspolitik fokussiert ist. Für eine kritische Bilanz der EU-Gleichstellungspolitik müsse die Analyse jedoch auf die Budget- und Wirtschaftspolitik erweitert werden, argumentieren Klatzer und Schlager. So zeichne sich die mit der Krisenpolitik geschaffene neue „Economic Governance“ der EU durch eine weitreichende Geschlechterblindheit aus. Der bedeutende Machtzuwachs der Finanzbürokratie innerhalb der Kommission und die verstärkte Verlagerung wirtschaftspolitischer Entscheidungsfindung weg von demokratischen Institutionen bedeute eine zunehmende Stärkung jener Institutionen, die besonders deutlich von Männern dominiert und von maskulinen Normen geprägt sind. Der Beitrag thematisiert zudem die in der Regel stärkere Betroffenheit von Frauen von Sozialabbau und die Auswirkungen der wettbewerbsstaatlichen Transformation der Rolle des Staates auf Gleichstellung. Klatzer und Schlager plädieren schließlich für eine Neukonzeptualisierung von Ökonomie als „Care-Economy“, bei der die soziale Reproduktion in den Mittelpunkt gerückt wird, eine „emanzipatorische Transformation von Staatlichkeit“ und den „Ausbau geschlechtergerechter Institutionen und Entscheidungsprozesse“.

Die Analyse der sozialen Ausrichtung der EU ist darüber hinaus eng mit der lohnpolitischen Orientierung und der Lohnentwicklung in der Europäischen Union verbunden. Torsten Müller und Thorsten Schulten zeigen in ihrem Beitrag, dass das EU-Krisenmanagement ab 2010 einen „lohnpolitischen Interventionismus" hervorgebracht hat, innerhalb dessen europäische Institutionen Einfluss auf die Lohnpolitik nehmen. Entsprechende Vorgaben in mit der „Troika" vereinbarten „Memoranda of Understanding" ebenso wie länderspezifische Empfehlungen waren zumeist auf Lohnzurückhaltung und die Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen fokussiert. Diese Formen der lohnpolitischen Einflussnahme hatten weitreichende Folgen: Insbesondere in den südeuropäischen Ländern kam es zu einem deutlichen Rückgang von Flächenkollektivverträgen und ihrer Bindungswirkung und einem Rückgang der Reallöhne, wie Müller und Schulten zeigen. Zuletzt seien jedoch Anzeichen eines neuen lohnpolitischen Diskurses – etwa in der europäischen Säule sozialer Rechte – zu erkennen, innerhalb dessen von der primären Sichtweise auf Löhne als Kostenfaktor vorsichtig abgewichen werde. Müller und Schulten erörtern schließlich, welche Ansatzpunkte Gewerkschaften aufgreifen können, um eine lohnpolitische Neuausrichtung voranzubringen, und sprechen sich für eine expansivere und solidarische Lohnpolitik in Europa aus. Als konkrete Projekte für transnationale gewerkschaftliche Zusammenarbeit schlagen sie eine europäische Mindestlohnpolitik und die Stärkung nationaler Kollektivvertragssysteme vor.

Von entscheidender Bedeutung für die soziale Lage in Europa ist zudem die Bekämpfung prekärer Beschäftigung. Der Beitrag von Martin Risak befasst sich in diesem Zusammenhang mit den arbeitsrechtlichen Strategien auf EU-Ebene, um die negativen Folgen atypischer Beschäftigung einzudämmen. Der Beitrag gibt eingangs einen Überblick über die Hintergründe der in den vergangenen Jahrzehnten gestiegenen Bedeutung der unterschiedlichen Formen atypischer Beschäftigung einschließlich sogenannter „neuer Beschäftigungsformen" und erörtert den Zusammenhang zwischen atypischer und prekärer Beschäftigung. Die Analyse der unterschiedlichen Verbreitung und Dynamik atypischer Beschäftigung in der EU zeigt ein vielfältiges Bild, in dem jedoch ein beträchtlicher Stellenwert atypischer Beschäftigungsformen in den meisten EU-Mitgliedstaaten zu erkennen ist. Der Autor legt dar, dass das Thema atypischer Beschäftigung bereits Gegenstand früherer Initiativen auf EU-Ebene gewesen ist und aktuell mit dem Richtlinienvorschlag über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017) auf die EU-Agenda gesetzt wurde. Der Beitrag setzt sich in der Folge mit diesem Vorschlag auseinander und zeigt innerhalb der Bereiche der Teilzeit- und der befristeten Beschäftigung sowie der Plattformarbeit und der „neuen Selbstständigen" konkrete Felder auf, in denen im Rahmen des EU-Rechts Handlungsbedarf besteht, um die negativen Auswirkungen atypischer Beschäftigung einzudämmen.

Der Beitrag von David Rautner, Petra Völkerer und Silvia Hofbauer widmet sich einem weiteren Problemfeld, dessen Bewältigung für eine soziale Neuausrichtung der EU wie auch für die konkreten Zukunftsperspektiven junger Menschen in der EU von entscheidender Bedeutung ist: der in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor besorgniserregend hohen Jugendarbeitslosigkeit. So stieg nach der Krise die bereits zuvor hohe Jugendarbeitslosigkeit deutlich an – ebenso wie die Anzahl der Jugendlichen ohne Arbeitsplatz oder schulische bzw. berufliche Ausbildung. Der Beitrag legt dar, welche Maßnahmen auf EU-Ebene gesetzt wurden, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen, und untersucht die Probleme, die bei der Umsetzung der Jugendgarantie – der von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Garantie eines qualitativ hochwertigen Arbeitsplatzes, einer Aus- bzw. Fortbildung oder eines Praktikums für alle Menschen unter 25 Jahren – aufgetreten sind. Die AutorInnen identifizieren eine unzureichende Finanzierung, eine mangelnde soziale Treffsicherheit, einen verzögerten Start der Programme zur EU-

Finanzierung sowie eine höchst unterschiedliche Qualität der mit der Jugendgarantie im Zusammenhang stehenden Angebote. Neben einer Fortsetzung der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ und der Jugendgarantie und einem Fokus auf gering qualifizierte Jugendliche plädieren die AutorInnen für geeignete Maßnahmen in den Mitgliedstaaten und eine allgemeine umfassende Neuausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik, um die Perspektivlosigkeit vieler junger Menschen in der EU zu bekämpfen.

Die Problemlagen und Handlungsnotwendigkeiten im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Lohn- und Sozialdumping in der EU stehen im Mittelpunkt des Beitrags von Walter Gagawczuk. Der Beitrag stellt eingangs relevante Daten zur Entsendung von ArbeitnehmerInnen innerhalb der EU dar und erörtert, was unter grenzüberschreitendem Lohn- und Sozialdumping verstanden werden kann – einem Phänomen, das zu unfairem Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts auf Kosten der ArbeitnehmerInnen führt. Darüber hinaus gibt der Beitrag einen Überblick über die bestehenden arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Rechtslagen auf EU-Ebene hinsichtlich grenzüberschreitender Arbeit sowie jüngste Entwicklungen in Bezug auf die Novelle der Entsenderichtlinie (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2018), die aktuell verhandelten Änderungen der EU-Rechtsakte zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (vgl. Europäische Kommission 2016) und die Schaffung einer Europäischen Arbeitsbehörde (vgl. Europäische Kommission 2018c). Auf dieser Grundlage analysiert Gagawczuk eine Reihe zentraler Probleme und Handlungsfelder im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Lohn- und Sozialdumping – unter anderem Scheinentsendungen, Dumpingpraktiken durch niedrigere Beitragsgrundlagen für die Sozialversicherung im Herkunftsland sowie Mängel bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten und der Effektivität von Kontrollen – und schlägt konkrete Lösungsansätze vor.

Ein zentrales Problemfeld in der sozioökonomischen Entwicklung der EU stellt zudem das Ausmaß an Armut und sozialer Ausgrenzung dar. Der Beitrag von Karin Heitzmann skizziert zuerst die bisherigen Aktivitäten und Schwerpunktsetzungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf EU-Ebene. Anschließend werden die Indikatoren vorgestellt, die zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU herangezogen werden, und es wird analysiert, wie erfolgreich die EU-Armutsbekämpfungsagenda seit 2008 gewesen ist. Die Analyse zeigt, dass trotz des Ziels der Europa-2020-Strategie, die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um 20 Millionen zu senken, die Zahl bis 2012 um mehr als sechs Millionen anstieg und nach Fortschritten danach 2016 immer noch um knapp eine Million höher war als 2008. Die Entwicklungen innerhalb der Mitgliedstaaten verliefen dabei höchst unterschiedlich. Heitzmann analysiert die Entwicklung der Armutsgefährdung unterschiedlicher Gruppen seit Beginn der Krise und stellt dabei unter anderem eine gestiegene Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen fest. Die Autorin konstatiert eine Unterordnung der EU-Armutsbekämpfungsagenda unter andere, insbesondere ökonomische Ziele und argumentiert, dass es eine Grundvoraussetzung für den Erfolg aktueller und künftiger Strategien zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sei, dass „sozialpolitische Themen tatsächlich in den Mittelpunkt der europäischen Politik gerückt werden“.

Von entscheidender Bedeutung für eine soziale Neuausrichtung der EU ist es darüber hinaus, inwiefern es gelingt, einen Kurswechsel hin zu einer europäischen Politik für mehr Steuergerechtigkeit einzuleiten. Der Beitrag von Philipp Gerhartinger und Martin Saringer widmet sich diesem Thema vor dem Hintergrund eines internationalen – und europäischen – Steuerwettbewerbs, der den Mitgliedstaaten Mittel für sozialpolitische Maßnahmen nimmt und beste-

hende ökonomische Ungleichgewichte verschärft, wie die Autoren argumentieren. Die Analyse des Beitrags zeigt, dass multinational agierenden Konzernen antiquierte Steuerstrukturen mit Lücken bzw. Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen nationalen Regeln und bilateralen Abkommen gegenüberstehen. Eine Eindämmung des intensiven Steuerwettbewerbs scheitere nicht zuletzt an unterschiedlichen Interessenlagen – und der eingeschränkten Kompetenzen der EU. Die Autoren stellen Ausmaß und Konsequenzen des internationalen Steuerwettbewerbs dar und ziehen Bilanz über rezente politische Entwicklungen auf EU-Ebene in den Bereichen Unternehmensbesteuerung und der Bekämpfung von Steuerhinterziehung. Abschließend zeigen Gerhartinger und Saringer Anforderungen an die künftige Steuerpolitik der EU auf, die unter anderem einen Mindeststeuersatz für die Unternehmensbesteuerung, ein zentrales Register wirtschaftlicher EigentümerInnen zur wirksamen Bekämpfung von Steueroasen, einen EU-weiten Ansatz zum Ausbau vermögensabhängiger Abgaben und die Einführung einer Finanztransaktionssteuer beinhalten.

BIBLIOGRAFIE

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

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

Europäische Kommission (2016), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, COM(2016) 815 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2017), 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 (2018a), Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts der Kommission und des Rates. Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2019, COM(2018) 761 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, COM(2018) 130 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2018c), 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* (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.

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

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

Schürz, Martin (2017), Neue Daten zur Vermögensungleichheit in Europa, in: A&W blog, 13. 1. 2017; https://awblog.at/neue-daten-vermoegensungleichheit/.

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.

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.

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).

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.

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).

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

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.

Georg Feigl

WOHLSTANDSORIENTIERTE WIRTSCHAFTSPOLITIK ALS VORAUSSETZUNG FÜR EIN SOZIALES EUROPA

1 EINLEITUNG

Im Rahmen der Debatte über die notwendigen Reformen der Eurozone (vgl. Juncker et al. 2015), die mit dem Weißbuch vom März 2017 (vgl. Europäische Kommission 2017) mit jener über die Zukunft Europas verschmolz, gewann auch das Thema der „sozialen Dimension" an Bedeutung. Das geschah vor dem Hintergrund eines in sozialer und ökonomischer Hinsicht nahezu „verlorenen Jahrzehnts" in der Eurozone, maßgeblich verursacht von der mit Abstand schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses.

In der offiziellen Erzählung ausgespart bleibt, dass es die in der Krise auf europäischer Ebene radikalisierte politische Orientierung auf Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und internationale Wettbewerbsfähigkeit selbst war, die ein wesentliches Hindernis für ein sozialeres Europa darstellte. Nachdem die Europäische Zentralbank mit ihrer unkonventionellen Geldpolitik einen neuerlichen wirtschaftlichen Aufschwung ermöglicht und sich die Europäische Kommission bei den Budgetvorgaben flexibler gezeigt hatte, wurde dieses Hindernis durch den neuerlichen wirtschaftlichen Aufschwung zwar weniger relevant, allerdings ist es nach wie vor nicht aus dem Weg geräumt. Nicht zuletzt durch die Verschärfungen der wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur in der Krise (vgl. Feigl 2014) ist die verfehlte wirtschaftspolitische Orientierung rechtlich einzementiert.

Will man jedoch ernsthaft Europa sozialer gestalten, so ist eine ökonomische Neuorientierung unumgänglich. Mit der fortgesetzten Politik der Drosselung von öffentlichen Ausgaben (zum Abbau der Staatsverschuldung) und Lohnkosten (zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit) wäre eine chronische Schwächung der Nachfrageseite die Folge. Diese würde angesichts des hohen Anteils der Inlandsnachfrage an der europäischen Gesamtnachfrage nicht nur das Wachstum dämpfen, sondern auch die Entwicklung von Wohlstand bzw. sozialen Fortschritt: durch eine negative Verteilungswirkung (Löhne sind gleichmäßiger verteilt als Gewinne), tendenziell größere Geschlechterunterschiede (Männer sind im Exportsektor überrepräsentiert, höhere Arbeitsflexibilität trifft Frauen stärker), eine schlechtere Beschäftigungsentwicklung, geringere Sozialleistungen, schlechtere öffentliche Dienstleistungen, relativ energieintensivere Produktion etc.

Ein soziales Europa bedarf deshalb einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik. Im Rahmen dieses Beitrags möchte ich Eckpunkte einer solchen Neuorientierung (Abschnitt 2) sowie Anknüpfungspunkte auf europäischer Ebene – insbesondere in Bezug auf Reformvorschläge zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in Abschnitt 3 – zeigen. Dabei werde ich auf das Konzept des magischen Vielecks als allgemeinen Rahmen der Wirtschaftspolitik zurückgreifen. Im letzten Abschnitt werde ich Schlussfolgerungen hinsichtlich einer progressiven Strategie für eine wohlstandsorientierte bzw. sozialere Ausrichtung der europäischen Politik ziehen.

2 EINE WOHLSTANDSORIENTIERTE EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union werden die ganz allgemeinen Leitziele für die Wirtschaftspolitik mit der „Konvergenz ihrer Volkswirtschaften“ und dem „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung“ definiert. Betrachtet man die konkrete wirtschaftspolitische Ausrichtung, so ist allerdings äußerst fraglich, ob diese Grundsätze tatsächlich handlungsleitend für die Ausgestaltung der EU-Wirtschaftspolitik sind. Spätestens seit dem Übergang von expansiver Fiskalpolitik hin zu einer Austeritätspolitik im Jahr 2010 scheinen die allgemeinen Grundsätze vom einseitig definierten übergeordneten Ziel „ökonomischer Stabilität“ abgelöst worden zu sein, das vor allem durch den Abbau der Staats- und Auslandsverschuldung und bessere Bedingungen für private Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erreichen wäre. Zur Erreichung des Ziels sollten Kürzungen bei den Staatsausgaben, Lohnzurückhaltung zur Förderung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und angebotsseitige Strukturreformen durchgeführt werden.

Sowohl politisch als auch ökonomisch ist diese Grundausrichtung problematisch: Dass starke Budgetkonsolidierung nicht zu mehr Stabilität führt, sondern im Gegenteil die ökonomischen Probleme verschärft, ist mittlerweile internationaler ökonomischer Mainstream. Bezüglich der Exportorientierung ist festzuhalten, dass trotz der Globalisierung die Eurozone ein relativ geschlossener Wirtschaftsraum bleibt. In praktisch jedem Mitgliedstaat ist die Inlandsnachfrage größer als die Exportnachfrage – die wiederum zum überwiegenden Teil auf andere Staaten der Eurozone entfällt (vgl. Feigl 2017a). Die eingetretenen negativen Folgen dieser Grundausrichtung – wie die schwache und divergierende Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung, steigende Einkommensungleichheit und die zum Teil hohen Leistungsbilanzüberschüsse (vgl. dazu ausführlicher z. B. Timbeau et al. 2016) – waren deshalb wenig überraschend. Die Förderung der Konkurrenz der Mitgliedstaaten untereinander war aber auch politisch kontraproduktiv, weil sie zwischenstaatliche Spannungen anstelle von Konvergenz erzeugte.

Alternativen für eine positive europäische Perspektive mittels gesellschaftlicher Refokussierung auf Wohlstand und sozialen Fortschritt sind also gefragt (vgl. Mersch 2018). Ökonomisch müssten eine verstärkte Kooperation und eine gemeinsame Förderung der Nachfrage in der Eurozone im wirtschaftspolitischen Mittelpunkt stehen, insbesondere mittels Lohnpolitik (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2013) sowie Investitionsförderung (vgl. Timbeau et al. 2016). Neben dieser konkreten Leitlinie braucht es aber einen sehr viel umfassenderen Ansatz, der auf der Ebene von Leitbildern und institutionellen Vorgaben Wirkung entfaltet, weil es letztlich die spezifischen strukturellen Arrangements und Metadiskurse sind, die die Bandbreite der als „richtig“ erscheinenden – und damit durchsetzbaren – wirtschaftspolitischen Maßnahmen bestimmen (vgl. Griesser/Brand 2018). Mit dem Begriff der „(Economic) Governance“ wird versucht, diese Ebene zu erfassen.

Hinsichtlich sozial- und wirtschaftspolitscher Leitbilder gab es im letzten Jahrzehnt zahlreiche Initiativen, Wohlstand und Lebensqualität neu zu definieren und in den Mittelpunkt der Debatte zu rücken (für einen Überblick siehe Tabelle 1 in Griesser/Brand 2018, 59). In der akademischen Diskussion ist der wahrscheinlich bekannteste Versuch die vom damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy einberufene Kommission zur Messung von Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt – unter Federführung der beiden Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz und Amartya Sen (vgl. Stiglitz et al. 2009). In ihrem Abschlussbericht findet sich die Metapher des Piloten, der verlässliche Messinstrumente braucht, um auf Kurs zu bleiben. Auch wenn eu-

ropäische Wirtschaftspolitik komplizierter ist, weil weder das Ziel noch der Kurs noch die für das Ankommen eingesetzten Mittel klar sind, so lässt sich an diese Metapher anknüpfen:

- Für die Zielfestlegung kann der Vorschlag der Stiglitz-Kommission einer Ausrichtung auf „well-being of current and future generations“ (ebd., 10) bzw. Wohlstand und sozialen Fortschritt herangezogen werden – auch weil sich dieses Ziel stark mit der entsprechenden Formulierung im Vertrag über die Europäische Union deckt. Dies umfasst ökonomische Grundlagen, aber auch andere Aspekte des Lebens, die wesentlich vom Sozialstaat abhängen (Gesundheitsversorgung, soziale und physische Sicherheit, Bildung etc.), sowie die natürlichen Lebensbedingungen.
- Um über den gesellschaftlichen Kurs zur Zielerreichung entscheiden zu können, braucht es eine möglichst adäquate Governance bzw. politische Institutionen, Regeln und Prozesse, die eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik begünstigen.
- Im Rahmen dieser Governance wird dann der Kurs in Form konkreter politischer Maßnahmen festgelegt (ähnlich, wie das bereits jetzt im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgt).
- Ein Indikatorenset kann zur Feststellung der Zielerreichung und als empirische Grundlage für zukünftige Entscheidungen eine wichtige Rolle übernehmen (ähnlich den existierenden – aber bestenfalls nur indirekt auch wohlstandsorientierten – makroökonomischen bzw. sozialpolitischen Scoreboards).

Als Vermittlung zwischen Leitbild und Indikatoren sollte es ein neues „magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik“ (vgl. Dullien/van Treeck 2012) geben, innerhalb dessen wirtschaftspolitische Differenzen, Zielkonflikte und Interessengegensätze evidenzbasiert verhandelt werden können, um bessere Entscheidungen zu ermöglichen. Um an das Wohlstandsversprechen der EU direkt anzuknüpfen, sollte dieses Vieleck explizit wohlstandsorientiert sein (vgl. ausführlicher Feigl 2017b): Wie bereits die historische Variante sollte es allgemeine wirtschaftspolitische Ziele umfassen (wobei das alte Ziel Wirtschaftswachstum durch Wohlstand, Lebensqualität und intakte Umwelt zu ersetzen ist), aber auch ökonomische Stabilitätserfordernisse berücksichtigen (wie Preisstabilität und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht, angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise zudem die Stabilität der Finanzmärkte und der Staatstätigkeit).

Magisches Vieleck



Quelle: AK

3 REFORM DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION ALS ANSATZPUNKT FÜR EIN SOZIALERES EUROPA?

Vorschläge für konkrete Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion gibt es – insbesondere von ÖkonomInnen – en masse (für einen Überblick grundsätzlicher Positionen vgl. Hacker/Koch 2016). Weitgehender Konsens besteht darin, dass grundsätzliche Neuerungen politisch und juristisch schwierig und mit Risiken behaftet sind – und deshalb nur dann in Angriff genommen werden sollten, wenn sie wirklich notwendig erscheinen. Ausgangspunkt ist zumeist die Konstatierung eines dysfunktionalen Settings in Hinblick auf die Sicherung des Fortbestands der Eurozone und/oder einer besseren wirtschaftlichen und sozialen Performance.

Dabei gibt es erhebliche Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Frage, was denn eine „bessere“ WWU kennzeichnet. Ganz allgemein wären das wohl gesellschaftlich wünschenswerte Ergebnisse, die auf eine effiziente und breit akzeptierte „Governance“ zurückzuführen sind. Die WWU funktioniert in dieser Hinsicht nicht sehr gut und durch die Reformen der letzten Jahre wohl auch nicht besser. Neuerungen wie der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), eine verstärkte Koordinierung innerhalb der Eurogruppe, die Einführung eines Verfahrens zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte, strengere Fiskalregeln, die verstärkte Bankenregulierung und die unkonventionellen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) zielten mehr auf die Sicherung der Existenz der Eurozone ab denn auf ihre sozialere Ausgestaltung. Selbst in Bezug auf die Stabilisierungswirkung war das Ergebnis der Reformen durchwachsen: Während die EZB-Maßnahmen tatsächlich wirkten, trugen die strengeren Fiskalregeln entscheidend zur erneuten Rezession 2012/2013 bei (weshalb sie seitdem bereits wieder flexibler ausgelegt werden).

3.1 Exkurs: Auflösung der Eurozone als Vorbedingung für progressive Wirtschaftspolitik?

Ehe es nun um eine weitere Reform geht, ist zunächst zu klären, ob die WWU in ihrer aktuellen Verfasstheit sozialem Fortschritt nicht grundsätzlich im Wege steht – und folglich besser ihre Auflösung denn ihre Vertiefung unterstützt werden sollte. Eine solche Position wird derzeit zwar mehrheitlich vom rechten Rand des politischen Spektrums geäußert, allerdings mehren sich auch sonst die Stimmen, die Alternativen zum Euro für unumgänglich halten. Der Analyse der Euro-kritischen BefürworterInnen einer sozialeren Politik (vgl. z. B. Attac 2017) zufolge sei der Euro mit seinem System aus Regeln und Institutionen ein Schlüsselproblem, das insbesondere eine soziale und demokratische EU blockiere. Dabei stützen sie sich vor allem auf die Krisenpolitik von EU-Kommission, Eurogruppe und EZB – allen voran in Griechenland.

Was wären jedoch die realisierbaren sinnvollen Alternativen? Kurzfristig scheinen diese kaum vorhanden, da ein Ausstieg aus dem Euro jedenfalls mit erheblichen ökonomischen Turbulenzen und politischen wie juristischen Problemen verbunden wäre. Es ist deshalb kein Zufall, dass die BefürworterInnen eines „geordneten Ausstiegs“ es bisher vermieden haben zu zeigen, wie ein solcher bewerkstelligt werden könnte, ohne dass es zu schmerzhaften Anpassungsprozessen und – aufgrund der starken finanziellen Verflechtungen – existenziellen Folgewirkungen für die Eurozone insgesamt käme. Irene Mozart (2012) hat das für Griechenland an einem der Höhepunkte der Krise demonstriert: Kapitalverkehrskontrollen, „bank run“, Währungsabwertung, Verteuerung und Erschwerung der Importe mit wahrscheinlichen Versor-

gungsengpässen, nicht mehr bedienbare Euro-Schulden im Ausland mit der Gefahr einer Kettenreaktion, Verunsicherung betreffend andere Euro-Mitgliedschaften etc. – ein Szenario, in dem Maßnahmen für sozialen Fortschritt wohl nicht prioritär auf der nationalen Agenda stünden. Ohne einen massiven Exportschub als Gegengewicht zum Einbruch der Inlandsnachfrage würde es wohl Jahre dauern, bis der materielle Wohlstand und der wirtschaftspolitische Spielraum (insbesondere in Form von Staatseinnahmen) wieder das Niveau von vor der Austrittskrise erreichen würden. Eine solche massive Ausweitung der Exporte ist aufgrund relativ geringer Preiselastizität, d. h. einer quantitativ kaum steigenden Nachfrage als Reaktion auf die Preissenkung, allerdings kaum wahrscheinlich (vgl. ebd.).

Neben dem negativen Szenario sollten die guten Argumente, die zur Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion geführt haben, nicht vergessen werden: der Wegfall der Wechselkursschwankungen und damit der Schutz vor Währungsspekulationsattacken, die Angleichung der Zinssätze auf ein insgesamt niedrigeres Niveau, die Vereinfachung des Zahlungsverkehrs, geringere Transaktionskosten und die – wenn auch derzeit in der Praxis kaum genutzten – politischen Gestaltungsmöglichkeiten in der zunehmend international vernetzten Wirtschaft.

3.2 Stabilisierung der Eurozone als Vorbedingung für ein sozialeres Europa

Will man also ein sozialeres Europa, gilt es, die WWU zunächst zu stabilisieren. Meiner Meinung nach sind es vor allem drei Gefahrenherde, die mittelfristig zu entschärfen sind:

Dazu zählt erstens das Fehlen von automatischen finanziellen Ausgleichsmechanismen bei gleichzeitig restriktiven Fiskalregeln (vor allem durch die in der Regel bereits zwei Jahre später wieder einzuhaltende alte Drei-Prozent-Neuverschuldungsgrenze) und politisch gewolltem dauerhaftem Druck der Finanzmärkte (euphemistisch als „Disziplinierungseffekt“ bezeichnet), wodurch nationalstaatliche budgetpolitische Korrekturmaßnahmen in asymmetrischen Krisen erheblich eingeschränkt werden. Zwar wurde mit dem ESM eine Möglichkeit für Hilfskredite zur Abfederung solcher Krisen geschaffen, doch führte die Koppelung mit kontraproduktiven Strukturanpassungsprogrammen stets zu einer Verlängerung der Krise.

Zweitens gibt es nach wie vor große Außenhandelsungleichgewichte, die zu instabilen Auslandsvermögenspositionen bzw. in Ländern mit hoher Auslandsverschuldung langfristig zu Lohndruck (interne Abwertung zur Verbesserung der Leistungsbilanz) sowie laufenden Finanzabflüssen (in Form von Kapitaleinkommen) führen. Zwar wurde versucht, mit einem neuen Verfahren zur Vermeidung sogenannter makroökonomischer Ungleichgewichte ein Instrument zu schaffen, um dieses Problem zu adressieren. Jedoch ist dieses Verfahren einerseits fehlkonstruiert und andererseits zahnlos, wenn es etwa um den Abbau von chronischen Importdefiziten – allen voran in Deutschland und den Niederlanden – geht.

Drittens besteht die Gefahr einer langfristig schwachen wirtschaftlichen Entwicklung, die die Finanzierungsmöglichkeiten für den Sozialstaat ebenso schwächt wie die Kapazität der Staaten zur Schuldenrückzahlung. Ökonomisch verschärft wird dieses Problem durch die spezifische Adressierung asymmetrischer Krisen und der Leistungsbilanzungleichgewichte, also restriktive Fiskalregeln und die die private Konsumnachfrage schwächende asymmetrische Korrektur der Leistungsbilanzsalden. Angesichts des gebrochenen Wohlstands- und Aufholbzw. Aufstiegsversprechens fördert eine schwache wirtschaftliche Entwicklung politische Unzufriedenheit (verstärkt durch zukünftige Abstiegsängste, die durch starke Zuwanderung

begünstigt werden), die die WWU selbst gefährden könnte. So kam es in Italien – dem Land mit der schlechtesten wirtschaftlichen Performance seit Anfang der 1990er-Jahre – erstmalig in einem Mitgliedstaat der WWU zu einer Regierungskoalition aus Parteien, die in der Vergangenheit den Euro-Austritt befürwortet hatten (5-Sterne-Bewegung und Lega Nord).

3.3 Wie ließe sich die WWU reformieren, um ein sozialeres Europa zu fördern?

Eine große institutionelle Reform der Eurozone ist zwar wünschenswert, doch ist sie nicht zwingend notwendig – politischer Wille und anders gelebte Prozesse würden bereits vieles ermöglichen. Wie bereits oben skizziert, müsste im Mittelpunkt der Reform eine kohärente Ausrichtung der Wirtschaftspolitik stehen, die auf Wohlstand bzw. individuelles Wohlbefinden und gesellschaftlichen Fortschritt sowie Aufwärtskonvergenz abzielt.

Meine These lautet, dass die Fiskalregeln und das institutionelle Setting im Allgemeinen Schritte einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik in der WWU zwar erschweren, letztlich aber auch nicht verhindern. In der Krise waren es vor allem die diskretionären politischen Entscheidungen, die zu einer besonders harten Kürzungspolitik – mit dementsprechend negativen makroökonomischen Effekten – führten (vgl. Feigl 2015). Und es war die langsame fiskalpolitische Neuorientierung zwischen Frühjahr 2013 (Verlängerung der meisten Defizitverfahren und Senkung der jährlichen Konsolidierungsanforderungen) und Herbst 2016 (Empfehlung eines expansiven fiskalpolitischen Kurses für die Eurozone durch die EU-Kommission), die neben der EZB-Politik den ökonomischen Grundstein für neuerlichen sozialen Fortschritt legte.

Angesichts der politischen Mehrheitsverhältnisse in der Eurogruppe, aber abgeschwächt auch im – momentan in Bezug auf die Wirtschaftspolitik kaum relevanten – Europäischen Parlament, ist eine sozialere Ausrichtung allerdings ähnlich schwierig wie eine grundlegende Reform der Eurozone. Ob sich an der austeritäts- und wettbewerbsorientierten Grundausrichtung bereits mit der Neubesetzung zweier zentraler Positionen 2018, jener des deutschen Finanzministers und des Eurogruppenpräsidenten (womit ausgewiesene Hardliner nun von moderateren Personen abgelöst wurden), etwas ändern wird, ist derzeit noch offen. In Hinblick auf die zunehmend institutionelle Verankerung der restriktiven Ausrichtung stehen die Chancen eher schlecht: Verschärfte Fiskalregeln, Fiskalpakt, Fiskalräte, eine Überwachung von – vor allem als Mangel an Wettbewerbsfähigkeit interpretierten – makroökonomischen Ungleichgewichten etc. haben den Möglichkeitsraum wirtschaftspolitischer Entscheidungen im letzten Jahrzehnt eingeengt.

Wie im obigen allgemeinen Abschnitt zu wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik skizziert, wäre deshalb eine Änderung der Governance ein wesentlicher Schritt. Zentrales Element sollte das magische Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik sein. Dieses sollte nicht nur die Basis für einen Jahreswohlstandsbericht sein, sondern generell für Kohärenz im Europäischen Semester sorgen. Seine Institutionalisierung mittels Vertrags- oder Sekundärrechtsänderung wäre hilfreich. In diesem Fall könnten auch repräsentative Wohlstandsräte als begleitende ExpertInnengremien auf europäischer und nationaler Ebene eingerichtet werden, die die bisherigen Fiskalräte bzw. die neuen Produktivitätsausschüsse ersetzen, um deren einseitige Fokussierung auf einzelne wirtschaftspolitische Bereiche zu überwinden und Konvergenz zu fördern. Zudem sollten mehr AkteurInnen besser in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden, insbesondere das Europäische Parlament und der von Sozialpartnern dominierte Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Ebenfalls hilfreich wäre eine Reform der Fiskalregeln, die in ihrer aktuellen Form wohl das wichtigste Hindernis für eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik darstellen – auch wenn durch die gelebte Flexibilisierung bereits jetzt mehr möglich ist, als es auf den ersten Blick den Anschein hat (vgl. Tabelle 12 in Timbeau et al. 2016, 120). Wesentlich ist zum einen die Ausschaltung der prozyklischsten Regel, der Grenze für das Maastricht-Defizit von 3 % des BIP. Zum anderen bedarf es der Einführung einer goldenen Investitionsregel (vgl. Truger 2015), die den für die staatliche Leistungsfähigkeit besonders relevanten öffentlichen Kapitalstock schützt (der in der Eurozone mittlerweile schrumpft, in Deutschland bereits schon länger) und das für eine Stabilisierung der Staatsfinanzen überschießende Ziel eines strukturellen Nulldefizits lockert.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Einnahmenbasis des Staates nicht weiter erodiert, beispielsweise durch eine konsequente Bekämpfung sowohl des WWU-internen als auch des darüber hinausgehenden internationalen Steuerwettbewerbs bzw. von Steuerbetrug und -flucht. Ähnliches gilt für soziale Standards – hier ist die gewerkschaftliche Forderung nach einem Sozialpakt bzw. umfassender einem „neuen sozialen Aktionsprogramm“ (AK 2016) wegweisend.

Ein eigens zu adressierendes Problem der aktuellen WWU sind die ungleichen ökonomischen und sozialen Bedingungen. Innerhalb der Mitgliedstaaten betrifft das den langfristigen Trend zur zunehmend ungleichen Verteilung von Einkommen, Vermögen, Arbeit (qualitativ und quantitativ) und Lebenschancen, der einen wesentlichen Beitrag zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise lieferte bzw. die wirtschaftliche Entwicklung allgemein hemmt (vgl. z. B. van Treeck 2015) und politische Verwerfungen mit sich bringt. Statt derlei Disparitäten zu korrigieren, wirkt die WWU verschärfend: Durch den austeritäts- und wettbewerbsorientierten Fokus geraten Sozialstaat, Arbeitsmarktregulierung und Löhne unter Druck, ohne dass eine verstärkt progressive Besteuerung ausgleichend wirken würde.

Gleichzeitig führt dieser Fokus auch zur Verstärkung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Mildernd wirken zum einen das EU-Budget, das mit 1 % des BIP jedoch nur wenig Wirkung entfalten kann, und zum anderen ebenfalls relativ kleine WWU-interne Migrationsbewegungen. Demgegenüber stehen ungleiche Produktionsstrukturen (überspitzt dargestellt ein überdurchschnittlich relevanter Industriesektor im nördlicheren und Tourismus im südlicheren Teil), die divergierende Produktivitätsentwicklungen fördern und damit Konvergenz erschweren. Auch die bereits erwähnte bewusste Unterwerfung der Mitgliedstaaten unter den „disziplinierenden“ Druck der Finanzmärkte trägt zur Divergenz bei. Erschwert wird die Situation durch unterschiedliche Konjunkturzyklen und geringen politischen Kooperationswillen, wodurch tragfähige Kompromisse erschwert und asymmetrische Korrekturen erzwungen werden.

Ein solches Setting ist einem fortschreitenden Konvergenzprozess auf ein hohes Niveau nicht zuträglich, sondern begünstigt Krisen in der WWU, die auf divergente Entwicklungen zurückzuführen sind. Gleichzeitig gibt es durchaus AkteurInnen, die kein Problem mit Divergenz – und damit Krisenanfälligkeit – haben, weil Krisen auch Chancen bergen (zumindest solange sie nicht außer Kontrolle geraten). Nicht umsonst unterstützen global orientierte Unternehmen, Vermögende sowie kurzfristig auch breitere Bevölkerungsschichten in jenen Ländern, die gerade nicht in einem asymmetrischen Anpassungsprozess sind, tendenziell eine Vertiefung oder zumindest Absicherung dieses spezifischen Settings. In der aktuellen Vertiefungsdebatte äußert sich diese Position in Forderungen nach einer verschärften Anwendung des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens, der Koppelung von EU-Geldern (oder ei-

nem – eher symbolischen – Eurozone-Budget) an angebotsseitige Strukturreformen, der Risikogewichtung von Staatsanleihen, der Ausschlussmöglichkeit einzelner Länder aus dem Euro und vor allem des Beginns eines neuen „Konvergenzprozesses“, bei dem jedoch die Idee der Konvergenz pervertiert wird: Nicht mehr die Konvergenz auf ein hohes Wohlstandsniveau ist gemeint, sondern eine „Konvergenz in Richtung ähnlich widerstandsfähiger nationaler Wirtschaftsstrukturen“ (Juncker et al. 2015, 23) im Sinne der Absorptionskapazität bei asymmetrischen Schocks bzw. Krisen – und damit tendenziell das Gegenteil von wohlstandsorientierter Konvergenz. All das sowie die Idee einer neuerlichen Deregulierung der Finanzmärkte unter der Überschrift „Kapitalmarktunion“ finden sich im Fünf-Präsidenten-Bericht (vgl. Juncker et al. 2015). In der Tat würde das „[d]ie Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ (ebd.), wie der Titel des Berichts lautet – nur eben in Bezug auf jenes Setting, das eine Wohlstandsorientierung stärker blockiert.

Hinsichtlich der Prävention von Krisen als Folge von Divergenzprozessen müssten vielmehr die für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Ziele aus dem magischen Vieleck ausgewogener als bisher berücksichtigt werden. Die Ableitung wären dann beispielsweise nicht wie jetzt angebotsorientierte Strukturreformen in allen Ländern, sondern ein Schwerpunkt auf jene Bereiche mit den größten Zielabweichungen. Aktuell würde dies das außenwirtschaftliche Gleichgewicht betreffen: So weist die Eurozone insgesamt einen nicht nachhaltigen Leistungsbilanzüberschuss von rund 4 % des BIP auf, der vor allem auf Deutschland und die Niederlande zurückzuführen ist. Da Leistungsbilanzüberschüsse auch als Importdefizite verstanden werden können (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2013), ist in diesen Ländern ein Nachfrageschub mittels expansiver Lohn- und Fiskalpolitik zu erreichen. Da beides jedoch schwer zu verordnen ist, braucht es ein Bündel von „weichen“ Maßnahmen auf europäischer wie nationaler Ebene (vgl. Timbeau et al. 2016): eine goldene Lohnregel als Richtschnur für die Soll-Lohnentwicklung zur Unterbindung anhaltender Umverteilung von Löhnen zu Gewinnen, einen ernst zu nehmenden makroökonomischen Dialog in der Eurozone (vgl. Koll/Watt 2018), Konvergenz als explizites Ziel der nationalen Produktivitätsausschüsse und Fiskalräte sowie eine Sicherung niedriger Zinsen zur Vermeidung übermäßiger Vermögenseinkommenstransfers von Mitgliedstaaten mit negativer Nettoauslandsvermögensposition. Die Angleichung sollte durch höhere europäische Transfers für produktive Investitionen unterstützt werden, die zudem zum Abbau der besonders hohen Arbeitslosigkeit in der Peripherie beitragen können.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK: SPIELRÄUME FÜR SOZIALEN FORTSCHRITT NUTZEN

Eine progressive Vertiefung der WWU, die sowohl einen insgesamt höheren Wohlstand als auch Aufwärtskonvergenz bzw. sozialen Fortschritt fördert, ist voraussetzungsvoll. Aktuell – und angesichts derzeitiger Umfragewerte auch in der näheren Zukunft – fehlen für ein solches Projekt wohl die politischen Mehrheiten. Zunächst gilt es deshalb kurzfristig, eine neoliberale Vertiefung zu verhindern. In dieser Situation könnte das magische Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik ein Einstiegsprojekt darstellen, weil es integral sowohl höheren Wohlstand als auch Krisenfestigkeit berücksichtigt und evidenzbasierte Kompromissfindung fördert. So dürfte es innerhalb eines solchen Settings angesichts anhaltend hoher Unterbeschäftigung in der Eurozone und der Vielzahl an objektiven ökonomischen, sozialen und politischen

Folgeproblemen leichter sein, die politische Priorität auf eine sozialere Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik zu lenken.

Darüber hinaus gilt es, sich für pragmatische mehrheitsfähige Verbesserungen einzusetzen, die sich im Zuge der aktuellen WWU-Reformdebatte innerhalb der europäischen Institutionen ergeben. Dazu zählt die goldene Investitionsregel, die sowohl an betriebswirtschaftliche als auch gesamtgesellschaftliche Logiken anknüpft, vom ökonomischen Mainstream unterstützt wird (vgl. etwa Claeys et al. 2016) und beachtliche makroökonomische Effekte hätte (vgl. Truger 2016). Ebenso zählen dazu progressive Strukturreformen, wie der Ausbau der Kinderbetreuung, die Förderung der Inklusion von MigrantInnen und eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildung. Gegen eine Aufwertung des Europäischen Parlaments und des makroökonomischen Dialogs oder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, die die wirtschaftspolitische Ausrichtung demokratischer – und damit politisierbar – machen würden, ist zumindest nicht mit massivem offenem Widerstand zu rechnen. Auch gilt es, die Lippenbekenntnisse von konservativer Seite zu sozialer Fairness und Verteilungsgerechtigkeit zu nutzen, die im Zuge des Brexit und des erstarkenden Rechtspopulismus zu vernehmen sind – beispielsweise für starken Druck in Richtung Umsetzung eines sozialen Aktionsprogramms oder gegen die Wettbewerbsverzerrung durch unlautere Steuerpraktiken.

Trotz aller Schwierigkeiten gilt es langfristig, an einer weitreichenderen Vertiefungsagenda für ein sozialeres Europa festzuhalten: verstärkte politische Kooperation zur Durchsetzung von Konvergenz der Wohlstands-, Sozial- und Umweltstandards auf hohem Niveau mit Sicherung einer entsprechenden Basis durch progressiver ausgestaltete öffentliche Einnahmen, einem ernst zu nehmenden europäischen Finanzausgleich und der Reduktion des Wettbewerbsdrucks, etwa durch Eurobonds, Lohnkoordination und über die Zeit steigende Mindeststandards.

BIBLIOGRAFIE

AK (2016), Europäische Säule sozialer Rechte; https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2018-10/Europ%C3%A4ische%20S%C3%A4ule%20sozialer%20Rechte.pdf.

Attac (Hg., 2017), Entzauberte Union, Wien.

Claeys, Grégory, Zsolt *Darvas* and Alvaro *Leandro* (2016), A Proposal to revive the European Fiscal Framework (= Bruegel Policy Contribution Issue 2016/07); http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/pc_2016_07.pdf.

Dullien, Sebastian und Till *van Treeck* (2012), Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung, Düsseldorf.

Europäische Kommission (2017), Weißbuch zur Zukunft Europas, COM(2017) 2025, Brüssel.

Feigl, Georg (2017a), Was bringt die einseitige Exportorientierung, in: A&W Blog, 25 5. 2017; https://awblog.at/was-bringt-die-einseitige-exportorientierung/.

Feigl, Georg (2017b), Von der Neuvermessung gesellschaftlichen Wohlstands zur wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik, in: momentum quarterly 2/2017, 138–152; https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/download/1932/1549.

Feigl, Georg (2015), Auswirkungen der neuen europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung am Beispiel Spaniens und Österreichs, in: Jürgen *Kromphardt* und Harald *Hagemann* (Hg.), Für eine bessere gesamteuropäische Wirtschaftspolitik (= Schriften der Keynes-Gesellschaft, Band 8), Marburg, 43–82.

Feigl, Georg (2014), The New EU Economic Governance: a critical overview, in: Fernando *Rocha* (ed.), The New EU Economic Governance and its Impact on the national Collective Bargaining Systems, Fundación 1° de Mayo, 24–38; https://www.ires.fr/etudes-recherches-ouvrages/rapports-de-l-ires/item/4564-the-new-eu-economic-governance-and-its-impact-on-the-national-collective-bargaining-systems.

Feigl, Georg und Sepp *Zuckerstätter* (2013), Europäische Wettbewerbsdesorientierung (= WISO direkt Juni 2013), Bonn; http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10094.pdf.

Griesser, Markus und Ulrich *Brand* (2018), Wachstum? Wohlstand und Lebensqualität! Möglichkeiten und Hürden der Verankerung sozial und ökologisch nachhaltiger Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Österreich, in: momentum quarterly 2/2018, 53–72; https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/view/2646.

Hacker, Björn und Cédric M. *Koch* (2016), Reformdiskurse zur Eurozone. Kontinuität, Ausbau oder Rückbau in der deutschen Debatte, Berlin; http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12792.pdf.

Juncker, Jean-Claude, Donald *Tusk,* Jeroen *Dijsselbloem,* Mario *Draghi* und Martin *Schulz* (2015), Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Brüssel.

Koll, Willi und Andrew *Watt* (2018), Vertiefung und Konvergenz der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion durch konzeptionelle und institutionelle Reformen der makroökonomischen Koordinierung (= IMK Study Nr. 61), Düsseldorf; http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_61_2018.pdf.

Mersch, Marcel (Hg., 2018), Nachhaltigkeit und Sozialer Zusammenhalt. Lebensqualität für alle in einem nachhaltigen Europa. Bericht der Unabhängigen Kommission für Nachhaltigkeit und Sozialen Zusammenhalt 2019–2024, Brüssel; https://www.progressivesociety.eu/sites/default/files/2018-12/S%26D_ProgressiveSociety-SustEqu_BROCHURE_DE_FINAL.pdf.

Mozart, Irene (2012), Der Euroaustritt Griechenlands: Folgen und Alternativen, in: infobrief eu & international 3/2012, 1–7, AK Wien; http://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC05712646_2012_003/1.

Stiglitz, Joseph, Amartya *Sen* and Jean-Paul *Fitoussi* (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris.

Timbeau, Xavier, Signe *Dahl,* Georg *Feigl* and Andrew *Watt* (ed., 2016), The Elusive Recovery. Independent Annual Growth Survey (iAGS) 2017; https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC13385395/1/LOG_0003.

Truger, Achim (2015), Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138), Wien; https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12215904/1/LOG_0003.

Truger, Achim (2016), The golden rule of public investment – a necessary and sufficient reform of the EU fiscal framework (= IMK Working Paper No. 168), Düsseldorf; http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_168_2016.pdf.

Van Treeck, Till (2015), Schadet eine ungleiche Einkommensverteilung der Wirtschaft? (= WISO direkt 36/2015), Bonn; http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12083.pdf.

Elisabeth Klatzer und Christa Schlager

RÜCKWÄRTSGANG EINGELEGT: AUSMASS UND FOLGEN DER GESCHLECHTERPOLITISCHEN LÜCKE DER WIRTSCHAFTS-POLITISCHEN STEUERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

1 EINLEITUNG

Die Europäische Union ist auch 60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge noch meilenweit von Gleichstellung entfernt. Das Europäische Institut für Geschlechtergleichstellung (EIGE) kam 2015 zu dem Befund, dass die EU erst auf halbem Weg in Richtung Gleichstellung war – „halfway towards equality" (EIGE 2015, 3). Seitdem geht es auch nur im Schneckentempo vorwärts – „progress at a snail's pace" (EIGE 2017a, 1). Nur vier Mitgliedstaaten machen Fortschritte in allen sechs gemessenen Bereichen – Arbeit, Geld, Wissen, Zeit, Gesundheit und Macht –[1], die in den EIGE-Gleichstellungsindex einfließen. Und nur im Bereich Macht wurden – von einem niedrigen Niveau aus – nennenswerte Fortschritte gemacht (um 5 Punkte auf 48,5 von 100 Punkten), aber noch immer liegt der Indexwert unter der Hälfte. Die Entscheidungsgewalt ist in den erstmals aufgenommenen Bereichen Medien, Forschung und Sport besonders stark in den Händen von Männern konzentriert. In anderen Bereichen zeigen sich nur minimale Fortschritte oder gar Rückschritte. Bei der Zeitverwendung für Pflege und Hausarbeit gab es in 20 EU-Staaten Rückschritte oder keinen Fortschritt (vgl. EIGE 2017b, 10), noch immer tragen Frauen in diesen Bereichen die Hauptverantwortung. Insgesamt sind die Fortschritte seit der ersten Veröffentlichung des Gleichstellungsindex im Jahr 2005 gering.

Diese Bilanz ist ernüchternd, war doch schon in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften die Gleichstellung von Frauen und Männern Thema. Der Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit wurde bereits 1957 in den Römischen Verträgen festgeschrieben. Die Europäische Kommission verpflichtete sich bereits 1996 zum Ansatz einer durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechterperspektive, dem Gender-Mainstreaming (GM). Darüber hinaus wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 Gleichstellungspolitik als Querschnittsziel vertraglich verankert.

Die EU galt für manche von Anfang an als Motor gleichstellungspolitischer Aktivitäten, nicht zuletzt durch die Strategie des Gender-Mainstreamings (vgl. Rubery 2002). Gleichzeitig gab und gibt es von feministischer Seite große Skepsis gegenüber GM und den Gleichstellungspolitiken in der EU (vgl. z. B. Gubitzer/Schunter-Kleemann 2005; Wöhl 2011). Seit der Finanzkrise wird nunmehr auch von vormals in Bezug auf die Gleichstellungswirkung durch EU-Politiken hoffnungsvollen AutorInnen zunehmend eine Kehrtwende („U-Turn") in der Gleichstellungspolitik der EU konstatiert (vgl. z. B. Karamessini/Rubery 2014).

[1] Zusätzlich werden zwei „Satellitenbereiche" erfasst – Gewalt und intersektionelle Ungleichheiten –, die aus methodischen Gründen allerdings nicht in den zusammenfassenden Indikator einfließen.

Allerdings bleibt eine Bestandsaufnahme mit Fokus auf Gleichstellungspolitik immer an der Oberfläche. Zweifellos gab es in der letzten Dekade Rückschritte in der Frauen- und Gleichstellungspolitik, und es sind gravierende Auswirkungen der Austeritätspolitik auf die sozioökonomische Situation von Frauen und auf die zunehmenden Ungleichheiten auf vielen Ebenen zu beobachten (vgl. z. B. Addabbo et al. 2018; European Parliament 2012; Karamessini/Rubery 2014; Kurz-Scherf/Scheele 2013; Villa/Smith 2014; WBG 2013). Darüber hinaus muss aber grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob die bisherigen Ansätze und Instrumente der EU-Gleichstellungspolitik geeignet sind, wesentliche Fortschritte zu erzielen – oder ob nicht vielmehr die EU-Gleichstellungspolitik und dabei insbesondere das zentrale Instrument des Gender-Mainstreamings grundlegende Konstruktionsdefizite aufweisen und dadurch Fortschritte nur „at the margins“[2] – in Randbereichen – ermöglichen bzw. „dangerous liaisons“ (Fraser 2009, 114) – gefährliche Verbindungen – mit neoliberalen Politiken eingehen.

Weiters muss eine kritische Reflexion auch die gleichstellungspolitischen Wirkungen im Zusammenspiel aller Politikbereiche in der EU reflektieren. Das heißt auch, den Blick auf jene Bereiche zu erweitern, in denen die Gleichstellungspolitik keine oder nur eine geringe Rolle spielt. Die EU ist ja im Kern eine Wirtschaftsunion.

Für eine kritische Bilanz der Gleichstellungspolitik ist eine Erweiterung der Analyse auf die Budget- und Wirtschaftspolitik dringend nötig. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, nicht nur den Stellenwert von Gleichstellungspolitik in diesem Bereich bzw. die Auswirkungen von Wirtschaftspolitiken auf Frauen und Geschlechterverhältnisse, sondern auch die Verfasstheit in Bezug auf die wirtschaftspolitischen Institutionen, Regeln und AkteurInnen im Blick zu haben. Im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen die Analyse des geschlechterpolitischen Gehalts der EU-Wirtschaftspolitik mit Fokus auf die wirtschaftspolitische Koordinierung und die Frage, welchen Stellenwert Gleichstellungspolitik in der budget- und wirtschaftspolitischen Steuerung innerhalb der EU innehat. Der seit der Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgte Um- und Ausbau der wirtschaftspolitischen Steuerung („Economic Governance“) der EU und dessen direkte und indirekte Auswirkungen auf die (Un-)Gleichstellung in der Europäischen Union rücken damit in den Fokus.

Wir argumentieren, dass sich die gleichstellungspolitischen Ansätze, allen voran GM, aus dem Blickwinkel der EU-Budget- und -Wirtschaftspolitik als ungeeignet erwiesen haben, um Fortschritte in der Gleichstellungspolitik zu erzielen bzw. Rückschritte zu verhindern. GM als Instrument bzw. Prozess ist in dem – wie der Beitrag herausarbeitet – maskulin-autoritär konnotierten Regelwerk der „Economic Governance“ der EU nur kaum relevant. Die Ambivalenz des Instruments wird abermals sichtbar, ebenso wie der geringe Stellenwert von gleichstellungspolitischen Zielen. Mit GM könnten bestenfalls die Gleichstellungswirkungen von Austeritätsmaßnahmen dargestellt werden. Aber die in die Institutionen und Prozesse eingeschriebenen maskulinen Normen und die geschlechterblinden Flecken der Wirtschaftspolitik werden mit den vorhandenen Ansätzen sowohl theoretisch als auch praktisch nicht adäquat erfasst. Tatsächlich gibt es hier eine beträchtliche geschlechterpolitische Lücke, die bisher nicht erfasst wurde. Wir schlagen mit diesem Artikel vor, diese geschlechterpolitische Lücke in der wirtschaftspolitischen Steuerung, den „Gender-Governance-Gap“ in der EU, in den Fokus geschlechterpolitischer EU-Forschung zu stellen.

Im Hinblick auf eine theoretische Fundierung der Bestandsaufnahme und Bewertung der Gleichstellungspolitik und des Gender-Mainstreamings aus der Perspektive der Budget- und Wirt-

[2] In Anlehnung an die 1993 in Amsterdam organisierte Konferenz feministischer ÖkonomInnen „Out of the Margins“.

schaftspolitik in der EU besteht eine Herausforderung darin, Ansätze der feministischen Makroökonomie mit jenen anderer Disziplinen, insbesondere der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung, zu verbinden und weiterzuentwickeln. Analytische Ansätze, die „Strategic Silence" (Bakker 1994) der wirtschaftspolitischen Regeln und Maßnahmen und des institutionellen Settings in der EU analytisch zu durchdringen, sind nötig. Die Grundlagen dazu liefern einerseits Arbeiten der feministischen Ökonomie, die den Blick auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und Geschlechterimplikationen lenken (vgl. z. B. Bakker 1994; Bettio et al. 2013; Bettio/Smith 2008; Elson 2002; Elson/Cagatay 2000; Elson/Warnecke 2011; Gubitzer 2006; Klatzer/Schlager 2014; Löfström 2009; Williams 1994; Young/Bakker/Elson 2011). Andererseits hat die politikwissenschaftliche Geschlechterforschung zu europäischer Integration, Gender-Mainstreaming, Staatlichkeit und Governance (vgl. u. a. Kreisky 2001; Sauer 2001; Wöhl 2011) bereits wesentliche Befunde herausgearbeitet, die es in eine feministische politökonomische Analyse zu integrieren gilt. Feministische Ansätze des Institutionalismus heben hervor, dass „[g]endered institutions are crucial for understanding power inequalities in public and political life" (Mackay 2011, 182). Das erinnert uns daran, dass es darüber hinaus den geschlechtlichen Gehalt von wirtschaftspolitischen Institutionen auf EU-Ebene zu berücksichtigen gilt.

Aus dieser Literatur kristallisieren sich zentrale Dimensionen geschlechterpolitischer Relevanz im Hinblick auf die Analyse wirtschaftspolitischer Regeln, Politiken und Institutionen heraus. Daraus können folgende analytische Kategorien herausgearbeitet werden, um den Grad des „Gender-Governance-Gap" in der EU zu erfassen: (1) explizite gleichstellungspolitische Politiken und Regeln, (2) geschlechterpolitische Implikationen von – geschlechterblinden – wirtschaftspolitischen Regeln, Zielen und Konzepten, (3) geschlechterpolitischer Gehalt der zentralen wirtschaftspolitischen Institutionen und Prozesse, (4) geschlechterpolitische Wirkungen der Transformation der Rolle des Staates (Beschäftigung im und Funktionen und Größe des öffentlichen Sektors, Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen und im Besonderen von Versorgungsleistungen – „Care" –, die sich wandelnde Rolle von Staatlichkeit) sowie (5) Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Empfehlungen und Maßnahmen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU auf Lebensbedingungen und Geschlechterverhältnisse. Diese fünf Kategorien werden in der Analyse der Gleichstellungswirkungen und -implikationen der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU (Economic Governance) herangezogen.

Ziel ist es darüber hinaus, aufbauend auf den Einsichten in die Defizite der bisherigen Gender-Mainstreaming- und Gleichstellungspolitik Grundpfeiler für die künftige Geschlechterpolitik zu entwickeln. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach notwendigen Voraussetzungen dafür, dass Gleichstellungspolitik in Hinkunft überhaupt wirksam werden kann.

2 GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION IN DER KRISE

Für eine erste Bewertung von Gleichstellungspolitiken in der EU ist Jill Ruberys dreiteilige Klassifikation in adaptive, gleichstellungsorientierte und instrumentelle Politiken hilfreich:

> „First, *adaptive policy* is aimed at adapting institutions to the changing reality of gender relations, which has developed its own momentum, autonomous from specific public policies […]. Second, *equality policy* is aimed at increasing gender equality of opportunities and outcomes. Third, *instrumental policy* […] promotes gender equality either

> because the policy goals require changes in behavior by gender or because it may provide additional legitimacy for policies aimed at other goals“ (Rubery 2015, 717).

Wiewohl im Zyklus politischer Prioritäten innerhalb der EU deutlich wird, dass es Phasen einer verstärkten Bedeutung von „adaptive policy“ und ansatzweise „equality policy“ im Bereich des Arbeitsmarktes bedingt durch die verstärkte Lohnarbeit von Frauen gab – insbesondere Ende der 1990er- bzw. Anfang der 2000er-Jahre –, hat der instrumentelle Charakter der EU-Gleichstellungspolitik von Beginn an eine Rolle gespielt und ist gegenwärtig die einzige nennenswerte Dimension, die – marginal – eine Rolle spielt.

Bereits die Verankerung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer in den Römischen Verträgen war ökonomisch motiviert: Susanne Schunter-Kleemann (1990) weist darauf hin, dass diese Bestimmung ihren Ursprung nicht in primär gleichstellungspolitischen, sondern vielmehr ökonomischen bzw. wettbewerbspolitischen Intentionen hat. Frankreich hatte sich zum damaligen Zeitpunkt nämlich als einziges Land gesetzlich zum Grundsatz des gleichen Entgelts verpflichtet (vgl. Schunter-Kleemann 1990, 5). Daher war Frankreich in Sorge, gegenüber anderen Staaten in einen Wettbewerbsnachteil zu geraten. Diese von Beginn an bezeichnende Konnotation von Gleichstellungspolitik mit der ökonomischen Rationalität bleibt im Grunde ein Charakteristikum der europäischen Gleichstellungspolitik. Die Umsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit ist im Übrigen bis heute noch eine brennende gleichstellungspolitische Herausforderung geblieben.

Die Europäische Kommission verpflichtete sich 1996 zum Ansatz einer durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechterperspektive, dem Gender-Mainstreaming (GM):

> „[Bei Gender-Mainstreaming] geht es darum, die Bemühungen um das Vorantreiben der Chancengleichheit nicht auf die Durchführung spezifischer Maßnahmen für Frauen zu beschränken, sondern zur Verwirklichung der Gleichberechtigung ausdrücklich sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen einzuspannen, indem nämlich die etwaigen Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der Konzeptionsphase aktiv und erkennbar integriert werden (Gender-Perspektive). Das bedeutet, dass diese politischen Konzepte und Maßnahmen systematisch hinterfragt und die möglichen Auswirkungen bei ihrer Festlegung und Umsetzung berücksichtigt werden: so können die Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die Arbeitsorganisation, die Wahl des Transportmittels oder die Festlegung der Schulzeiten etc. beträchtliche differentielle Auswirkungen auf die Situation der Frauen und Männer haben. Ihnen muss daher gebührend Rechnung getragen werden, damit die Gleichstellung von Frauen und Männern Fortschritte macht“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996, 2 f.).

Die Frage nach der Bedeutung und Reichweite von Gender-Mainstreaming und Gleichstellungspolitik in der EU ist grundsätzlich aus zwei Blickwinkeln zu behandeln. Erstens stellt sich die Frage, ob bzw. wie sehr das in der EU zur Anwendung kommende Konzept von Gender-Mainstreaming bzw. Gleichstellungspolitik potenziell geeignet erscheint, emanzipatorische Gleichstellungspolitik zu befördern (siehe dazu die Diskussion in den folgenden Absätzen). Zweitens ergibt sich die Frage, wie weit in zentralen Politikbereichen der EU GM angewandt wird bzw. welche gleichstellungspolitischen Implikationen praktisch damit verbunden sind (siehe nächster Abschnitt).

Hinsichtlich des Konzeptes von GM in der EU und seinem gleichstellungspolitischen Potenzial gibt es eine Fülle an Literatur (vgl. z. B. Rubery 2015; Walby 2005; Verloo 2005). Während

die Ursprünge von GM in der Überlegung lagen, emanzipatorische Anliegen in die institutionellen Strukturen zu tragen (vgl. Frey 2004, 34), wird die Umsetzung zumeist anschlussfähig für den Mainstream. Schunter-Kleemann (2001) und Frey (2004) zeigen, dass GM aus seinem geschichtlichen Kontext heraus und in eine Kontinuität neoliberaler Strategien gerückt wurde und somit geschlechterpolitische Chancen vertan wurden. Im Zuge der Einführung des GM-Konzepts in der EU wurde versucht, mehr Akzeptanz für das Thema Geschlechtergleichstellung dadurch zu gewinnen, „da[ss] eine neue Markt- und Wettbewerbsrhetorik in die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung eingeführt wird. Frühere sozialistische Begründungen für die Gleichstellung der Geschlechter, die auf soziales Unrecht und Gesetzesverletzungen verwiesen, werden wie heiße Kartoffeln fallengelassen“ (Schunter-Kleemann 2001, 23 f.).

Die Definition der Kommission (1996, 2 f.) zeigt bereits die institutionelle Anpassung des Konzeptes, indem darin ein verkürzter Ansatz zum Ausdruck kommt. Es geht darum, „die etwaigen Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der Konzeptionsphase aktiv und erkennbar“ zu integrieren, „politische Konzepte und Maßnahmen systematisch“ zu hinterfragen und „die möglichen Auswirkungen bei ihrer Festlegung und Umsetzung“ zu berücksichtigen. Damit werden ursprünglich emanzipatorische Anliegen in ein technisches Instrumentarium der systematischen Analyse (u. a. „Gender-Impact-Assessment“ bzw. Genderfolgenabschätzung) gezwängt, dessen Ergebnisse „zu berücksichtigen“ sind. Fragen der Machtverhältnisse, des geschlechterpolitischen Gehalts der Institutionen und AkteurInnen sowie die essenzielle Frage der Veränderung der Entscheidungsprozesse – insbesondere die fehlende Schaffung von Räumen der Beteiligung von emanzipatorischen Kräften an der Entscheidungsfindung, der „lack of space for oppositional politics“ (Verloo 2005, 345) – werden in der Definition ausgeklammert.

Dieser konzeptionell eng gefasste Ansatz des GM[3] schafft eine ideale Basis für eine instrumentelle Herangehensweise in der EU-Gleichstellungspolitik. So arbeitet Wöhl (2011) heraus, dass GM auf europäischer Ebene programmatisch ein Framing im neoliberalen Diskurs der Wettbewerbsfähigkeit und aktivierender angebotsorientierter Beschäftigungspolitiken erfahren und Geschlechterbeziehungen nicht transformiert hat. Gleichstellungspolitiken wurden in neoliberale Strategien eingepasst und beispielsweise im Beschäftigungsbereich vor allem auf die Frage der Beschäftigungsfähigkeit reduziert.

Auch die Erweiterungen der EU in diesem Jahrzehnt haben keine nachhaltigen Veränderungen mehr in dieser Hinsicht gebracht. Bergmann/Willsberger (2004) betonen, dass bei der Erweiterungsrunde 2004 primär ökonomische Faktoren eine Rolle spielten. Während des Transformationsprozesses nach 1989 hat in den meisten neuen Mitgliedstaaten eine Umwälzung hin zu sehr konservativen Mutterideologien stattgefunden – auch als Produkt des massiven Abbaus von Frauenarbeitsplätzen. Dies und die geringe politische Partizipation der Frauen führten dazu, dass deren Anliegen wenig Gehör fanden (vgl. ebd., 65–67) und auch von dieser Seite keine Änderung der instrumentell neoliberalen Ausrichtung der Gleichstellungspolitik herbeigeführt wurde.

Auf der und durch die EU-Ebene hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten die wettbewerbskonforme Sicht der Gleichstellungspolitik sukzessive durchgesetzt. Diese reduziert sich mehr und mehr darauf, auf den ökonomischen Nutzen von Frauenerwerbstätigkeit und Gleichstel-

[3] Dieser Ansatz bleibt auch hinter der – wiewohl hinsichtlich der genannten fehlenden Dimensionen auch zu kurz greifenden – Definition des Europarates (Council of Europe 1998) zurück, insbesondere hinsichtlich der „(Re-)Organisierung von Politikprozessen“.

lungspolitik zu fokussieren. Zu beobachten ist, dass Frauen- und Gleichstellungspolitik in der letzten Dekade verstärkt vor dem Hintergrund der dominanten europäischen Agenda der Verbesserung der gesamteuropäischen Wettbewerbsfähigkeit betrieben wird (vgl. Genetti 2010, 203 f.) und damit die marktkonforme – instrumentelle – Gleichstellungspolitik eindeutig die dominierende geworden ist, wiewohl auch an den Rand gedrängt.

3 GESCHLECHTERPOLITISCHE LÜCKEN DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN STEUERUNG DER EU – DER „GENDER-GOVERNANCE-GAP"

Es wäre irreführend, den Stellenwert von Gleichstellungspolitik in der Union nur anhand der expliziten gleichstellungs- und frauenpolitischen Dokumente zu bewerten. Denn abgesehen von der ökonomischen Grundierung der EU als Wirtschaftsgemeinschaft und Binnenmarkt werden mit der Wirtschafts- und Währungsunion, der vergemeinschafteten Geldpolitik (in der Eurozone) und der verstärkten „Economic Governance" wirtschafts-, finanz- und währungspolitische Themen noch dominierender gegenüber sozialen und demokratiepolitischen Zielen in der EU. Zu analysieren wäre demnach, wie weit in diesen Bereichen im Sinne des umfassenden Gender-Mainstreaming-Auftrages Gender-Perspektiven integriert sind. Es zeigt sich, dass mit Ausnahme der – instrumentell auf erhöhte Beschäftigung von Frauen fokussierten – Arbeitsmarktpolitik die Bereiche der Wirtschafts-, Budget- und Geldpolitik weiterhin weitgehend geschlechterblind bleiben. Und gleichzeitig haben diese geschlechterblinden Politiken eingeschriebene geschlechterpolitische Schieflagen, „gender biases" (vgl. Elson/Cagatay 2000; Elson/Warnecke 2011; Young/Bakker/Elson 2011), sowie gravierende Auswirkungen auf Frauen und gefährden gleichstellungspolitische Errungenschaften durch ihre negativen Auswirkungen.

3.1 Die blinden Flecken der wirtschaftspolitischen Steuerung

Die im Zuge der Krisenpolitik forcierte Economic Governance der EU zielt auf eine in zentralen Bereichen grundlegend umgestaltete und mit stärkerer Durchgriffsmacht von EU-Institutionen auf Mitgliedstaaten ausgestaltete wirtschaftspolitische Steuerung ab. Die wesentlichen Charakteristika dieser neuen wirtschaftspolitischen Steuerung sind (vgl. Klatzer/Schlager 2012, 27):

- Regelgebundenheit mit hoher rechtlicher Bestandskraft,
- einseitige Defizit- und Verschuldungsabbau-Ausrichtung, die zu Kürzungszwang und Abbau von Sozialstaatlichkeit führt,
- verstärkter Druck auf Löhne und Arbeitsrechte (unter der Formel „Wettbewerbsfähigkeit"),
- ein hohes Maß an Übertragung heikler wirtschafts- und budgetpolitischer Entscheidungskompetenzen auf demokratisch nicht legitimierte kleine elitäre Gruppen innerhalb der Bürokratie mit erheblichem Machtzuwachs der Finanzbürokratie in Kommission und Mitgliedstaaten,
- Schaffung und Verstärkung intransparenter Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle.

Abbildung 1: Geschlechterdimensionen des Umbaus im Rahmen der Economic Governance der EU



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 1 zeigt das Zusammenspiel der Wirkungsmechanismen des Umbaus der Economic Governance, diese werden in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet.

Insgesamt werden damit wirtschaftspolitische Handlungsspielräume und -optionen durch schwer abänderbare Regeln stark eingeschränkt, und die ohnehin schwach demokratisch ausgeprägten Entscheidungsprozesse in diesem Bereich werden weiter ausgehöhlt.

Bereits zuvor beobachtete Machtverschiebungen innerhalb staatlicher Strukturen zugunsten der Finanzbürokratie werden beschleunigt und verstärkt: Mit der verschärften Economic Governance wurden die Finanzministerien, die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) und das Generalsekretariat innerhalb der Europäischen Kommission sowie der Rat der FinanzministerInnen (ECOFIN) und die informellen Treffen der FinanzministerInnen der Eurogruppe mit großem Machtzugewinn in budget- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgestattet. Öffentlich thematisiert wurde diese Machtverschiebung durch den damaligen griechischen Finanzminister Yanis Varoufakis bei den Verhandlungen über eine Verlängerung des griechischen Wirtschaftsanpassungsprogramms in der Eurogruppe im Sommer 2015: „Die Währungsunion wird von einem undurchsichtigen Gremium regiert, das niemandem Rechenschaft schuldig ist und dessen Sitzungen nicht protokolliert werden. Meiner Ansicht nach ist das ein Anschlag auf die Demokratie. [...] Es ist ein Desaster, was Europa in dieser Runde angetan wird“ (Handelsblatt 2015).[4]

[4] Mittlerweile wurden marginale Maßnahmen bezüglich Transparenz der Eurogruppe gesetzt, die Mitglieder, Tagesordnung und Ergebnisse werden auf der Ratshomepage veröffentlicht. Die Eurogruppe bleibt aber weiterhin ein informelles Gremium mit weitreichenden Beschlussmöglichkeiten.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen werden demokratischen Institutionen zunehmend entzogen und in ausgewählte bürokratische oder informelle Machtzentren verlagert. Sauer (2011, 34) nennt diese Entwicklung eine „Entöffentlichung" von politischen Entscheidungsräumen. Dabei werden intransparente Prozesse geschaffen und ausgebaut, die neue Kanäle für einflussreiche Lobbys multinationaler Unternehmen und FinanzmarktakteurInnen eröffnen. Allein 1.700 FinanzlobbyistInnen in Brüssel zählte eine Studie von Wolf et al. (2014). Klar an der Spitze liegt hier wenig überraschend Großbritannien, also die „City of London", die mit mehr als 140 Organisationen vertreten ist. Starke Player sind auch Deutschland mit über 80 und Frankreich mit mehr als 60 Organisationen (vgl. Wolf et al. 2014).

Der Anteil von Frauen und ihr Einfluss in traditionellen demokratischen Institutionen hat über die letzten Jahrzehnte langsam, aber stetig zugenommen. So liegt der Frauenanteil im Europaparlament nach der Wahl 2014 bei 36 %.[5] Die effektive Entscheidungsmacht in wirtschaftspolitischen Fragen liegt aber bei den Mitgliedstaaten sowie ausgewählten EU-Institutionen mit nach wie vor niedrigem Frauenanteil. So liegt der Frauenanteil in der Europäischen Zentralbank lediglich bei 8 %, im Rat der FinanzministerInnen bei 15 % sowie in der Eurogruppe und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission bei jeweils 6 %.[6] Das Europäische Parlament spielt in der Economic Governance nur eine marginale Rolle.

Diese Verschiebung ist in sich eine geschlechterpolitische, da diese finanzpolitischen Institutionen nicht nur in einem viel höheren Ausmaß von Männern dominiert sind als viele andere Teile der Bürokratie, sondern auch nach wie vor von sehr maskulinen Normen und Traditionen geprägt sind (vgl. Klatzer/Schlager 2013; Schuberth 2006; Sauer 2010). In diesen Institutionen, Strukturen und Verfahren selbst sind traditionelle Männlichkeitsbilder und Wertvorstellungen hegemonialer Männlichkeit eingeschrieben (vgl. Kreisky/Löffler 2009). Bruff/Wöhl (2016) sprechen davon, dass eine spezifische neoliberale Form des ökonomischen Wissens zur Anwendung kommt, in der die soziale Reproduktionsarbeit ausgeblendet wird. Diese beinhaltet auch eine gegenderte symbolische Ordnung, die bei den Diskursen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen zum Tragen kommt. Geschlechtergerechtigkeit wird kaum thematisiert, und es wird ihr in ökonomischen Zusammenhängen im Krisendiskurs keine Bedeutung zugemessen. Selbst vorhandenes Wissen wird ignoriert. Obwohl private Haushalte aufgrund der Austeritätspolitik als Systemstabilisator immer wichtiger werden, da fehlende staatliche Leistungen ersetzt werden müssen, werden sie von der Politik nicht adressiert. Unbezahlte Arbeit, die der Kompensation fehlender Ressourcen dient und überwiegend von Frauen geleistet wird, ist kein Thema (vgl. Bruff/Wöhl 2016, 100 f.). Die stark zunehmende Überbeanspruchung von Frauen – Diane Elson (2002) nennt sie „overworked but underemployed", weil sie versuchen, (schlecht) bezahlte und unbezahlte Arbeit in Einklang zu bringen – spielt für die EntscheidungsträgerInnen keine Rolle. Geschlechtersensible Budgetanalysen zeigen, dass Sozialabbau Frauen in der Regel stärker trifft, da sie aufgrund ihrer Betreuungspflichten, Segregation auf dem Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Diskriminierung im Durchschnitt deutlich niedrigere Erwerbseinkommen haben (vgl. O'Hagan/Klatzer 2018). Diese und andere Schieflagen („biases") der Wirtschaftspolitik sind

[5] Vgl. http://www.europawahl-bw.de/frauenanteil.html.

[6] In der GD ECFIN sind mit Stand Januar 2019 unter den 16 SpitzenrepräsentantInnen vier Frauen (Frauenanteil 25 %) (vgl. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_org_chart_en.pdf). Im Rat der EZB, dem obersten Gremium der EZB, befinden sich mit Stand Januar 2019 zwei Frauen unter den 25 Mitgliedern (Frauenanteil 8 %) (vgl. https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.en.html). Am Treffen des ECOFIN am 4. 12. 2018 nahmen sechs Frauen und 27 Männer teil (Frauenanteil 18 %) (vgl. https://www.consilium.europa.eu/media/37269/4-ecofin-participants.pdf).

Teil der „Strategic Silence“ (Bakker 1994), die auch in der Economic Governance der EU vorherrscht. Diese weist damit eine geschlechterpolitische Lücke auf, einen „Gender-Governance-Gap“.

3.2 Geschlechterpolitische Wirkungen der Transformation der Rolle des Staates

Die nachteiligen Folgen eines Regimewechsels in Richtung eines Wettbewerbsetatismus auf die Gleichstellungspolitik werden dabei ebenso ausgeblendet wie nichtökonomische gleichstellungspolitische Ansprüche. Genetti spricht von einer „geschlechterambivalenten Wettbewerbsstaatlichkeit“ (Genetti 2010, 215). Im Zuge der „Krisenpolitik“ in der Finanz- und Wirtschaftskrise wird der Fokus auf – geschlechterblinde und gleichstellungsriskante – Wettbewerbsstaatlichkeit in der EU jedoch weiter einseitig verschärft.

Das Primat der wirtschafts- und finanzpolitischen Interessen in der EU gegenüber sozialen Anliegen wird zunehmend verfestigt. Das Staatsverständnis ist das eines Wettbewerbsstaates, der auf internationale Standortkonkurrenz ausgerichtet ist und autoritär auftritt. Die Maskulinisierung von Gesellschaft, Politik und Staat (vgl. Sauer 2010) schreitet in diesem Staatsverständnis weiter voran. Die Veränderungen weisen folgende geschlechterrelevante Charakteristika auf (vgl. Genetti 2010, 142):

- Orientierung neoliberaler Diskurse und Praxen an männlichen Normen,
- Reprivatisierung und Refeminisierung von sozialen Reproduktionsaufgaben,
- Verschiebungen in den Bedeutungen von Privatem und Öffentlichkeit sowie
- Herausbildung einer neuen hegemonialen Geschlechterordnung und eines neuen Genderregimes im Postfordismus.

Im Zuge der Economic Governance der EU wird mit dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten[7], dem Euro-Plus-Pakt[8] und den Produktivitätsräten[9] darauf abgezielt, die Ideologie des Wettbewerbsstaates stärker in den EU-Staaten zu verankern. Das Primat der wirtschafts- und finanzpolitischen Interessen in der EU gegenüber sozialen oder gleichstellungspolitischen Anliegen wird in diesen Prozessen verfestigt. Sozialausgaben werden großteils als Ballast angesehen, die die Wettbewerbsfähigkeit einschränken.

Im Diskussionsprozess über die „Qualität öffentlicher Finanzen“ (Haberfellner/Part 2009) im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollen „zukunftsgerichtete“ Ausgabenbereiche identifiziert und ausgeweitet werden. Diese sind dem Wesen nach Ausgaben, die sich positiv auf das Humanpotenzial einer Volkswirtschaft auswirken. „Vergangenheitsbezogene“ Ausgabenbereiche, worunter Ausgaben fallen, die keine angebotsseitigen Wachstumsimpulse auslösen können, d. h. insbesondere Pensions-, Pflege- und Unterstützungsleistungen und große Teile der Gesundheitsausgaben, sollen gekürzt werden. Ziel soll ein „schlanker, wettbewerbsfähiger Staat“ sein. Damit kommt der Sozialstaat als solcher unter enormen Rechtfertigungsdruck. Nur jene Ausgaben, die strukturpolitisch insofern als „produktiv“ angesehen werden, als sie die Ökonomie wettbewerbsfähiger machen, können bestehen. Vermeintlich „unproduktiven“ Ausgaben, unabhängig von deren sonstigen sozialpolitischen

[7] Vgl. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011R1174.
[8] Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Neue_wirtschaftspolitische_Steuerung/Euro_Plus_Pakt/2011-08-02-der-euro-plus-pakt.html.
[9] Vgl. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10083-2016-INIT/en/pdf.

Funktionen, droht ein Abbau. Da der Sozialstaat auf der Ausgabenseite zu den sozial Schwächeren umverteilt, und dies sind aufgrund der Einkommenssituation zum überwiegenden Teil Frauen, treffen Kürzungen Frauen stärker. Zudem kommt es damit zu einer Rückverweisung von sozialen Aufgaben in den privaten Bereich. Die Budgetpolitik dient hier als Motor zur Restrukturierung des Staates (vgl. Schlager/Klatzer 2008). Die Economic Governance beschränkt (Sozial-)Ausgaben quantitativ und qualitativ und verstärkt und befördert damit den Umbau. Gleichzeitig wird der Militär- und Polizeistaat ausgebaut, sowohl in der EU – mit einer Verpflichtung zur Erhöhung der Militärbudgets der EU-Länder – als auch in den Mitgliedstaaten werden öffentliche Ausgaben teilweise drastisch erhöht (vgl. Klatzer/Schlager 2019).

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend sei hervorgehoben, dass die Analyse – wie viele andere – zeigt, wie Gleichstellungsziele und -politiken – im besten Fall instrumentell genutzt – an den Rand gedrängt wurden. Dies ist einerseits auf die Maßnahmen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, andererseits aber auch auf die zu kurz greifenden gleichstellungspolitischen Konzepte der Union und die weiterbestehende bzw. verschärfte geschlechterpolitische Governance-Lücke in Bezug auf Gleichstellungsaspekte in der EU, insbesondere im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung.

Wie Schunter-Kleemann (2001, 24) in ihrer Kritik am Gender-Mainstreaming aufzeigt, besteht die Herausforderung für Gleichstellungspolitik darin, dass die lang anhaltenden Diskriminierungen von Frauen tief in Marktstrukturen, in ökonomischen Verwertungskalkülen und in männlichen Machtstrukturen und Segregationsinteressen verankert sind. Diese maskulinen Machtstrukturen greift die EU nicht an, sondern sie verstärkt diese Machtasymmetrien noch weiter. Anhand der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU wird deutlich, dass der Ansatz des Gender-Mainstreamings tatsächlich an diesen Punkten unwirksam geblieben ist. Die eingeschriebenen maskulin konnotierten Normen und die geschlechterblinden Flecken der Wirtschaftspolitik werden mit den vorhandenen Ansätzen sowohl theoretisch wie auch praktisch nicht adäquat erfasst: (1) Trotz des Bekenntnisses der EU zu Gender-Mainstreaming und der Verankerung von Gleichstellung als Querschnittsziel in den EU-Verträgen spielen gleichstellungspolitische Überlegungen in der Economic Governance praktisch keine Rolle. (2) Als Basis für gleichstellungspolitische Veränderungen im Bereich der makroökonomischen Governance bzw. wirtschaftspolitischen Regeln und Rahmenbedingungen greift Gender-Mainstreaming zu kurz, da mit dem Ansatz zwar Gleichstellungswirkungen von Austeritätsmaßnahmen dargestellt werden können, aber der geschlechterpolitische Gehalt weder der zugrunde liegenden Konzeptualisierung von Ökonomie noch der Konzepte, Ziele und Regeln der Wirtschaftspolitik hinterfragt bzw. sichtbar gemacht und verändert wird. (3) Die Dynamik der institutionellen Rekonfiguration, die Bedeutung und Vertiefung vorhandener Machtstrukturen und die demokratiepolitisch bedenkliche Verengung der Prozesse werden ausgeblendet und auch mit Gender-Mainstreaming nicht adäquat fassbar.

Damit verstärkt sich mit dem Umbau der Economic Governance in der Krise ein längerfristiger Trend (vgl. Villa/Smith 2014). Für die Lebensverhältnisse von Frauen heißt das: „Gleichstellung" findet vor allem dahin gehend statt, dass es eine Angleichung in den Arbeits- und Sozialstandards nach unten und eine zunehmende Prekarisierung der Lebensverhältnisse auch für Männer gibt. Ein Verlust von Vollzeitarbeitsplätzen geht mit einer Zunahme von atypischen Arbeitsverhältnissen einher, grundlegende Änderungen der Arbeitszeit, Reformen und Änderungen der Regeln für (wirtschaftlich motivierte) Kündigungen, der Strukturen und Verfahren der Arbeits- und der Tarifbeziehungen finden statt (vgl. Clauwaert/Schömann 2012).

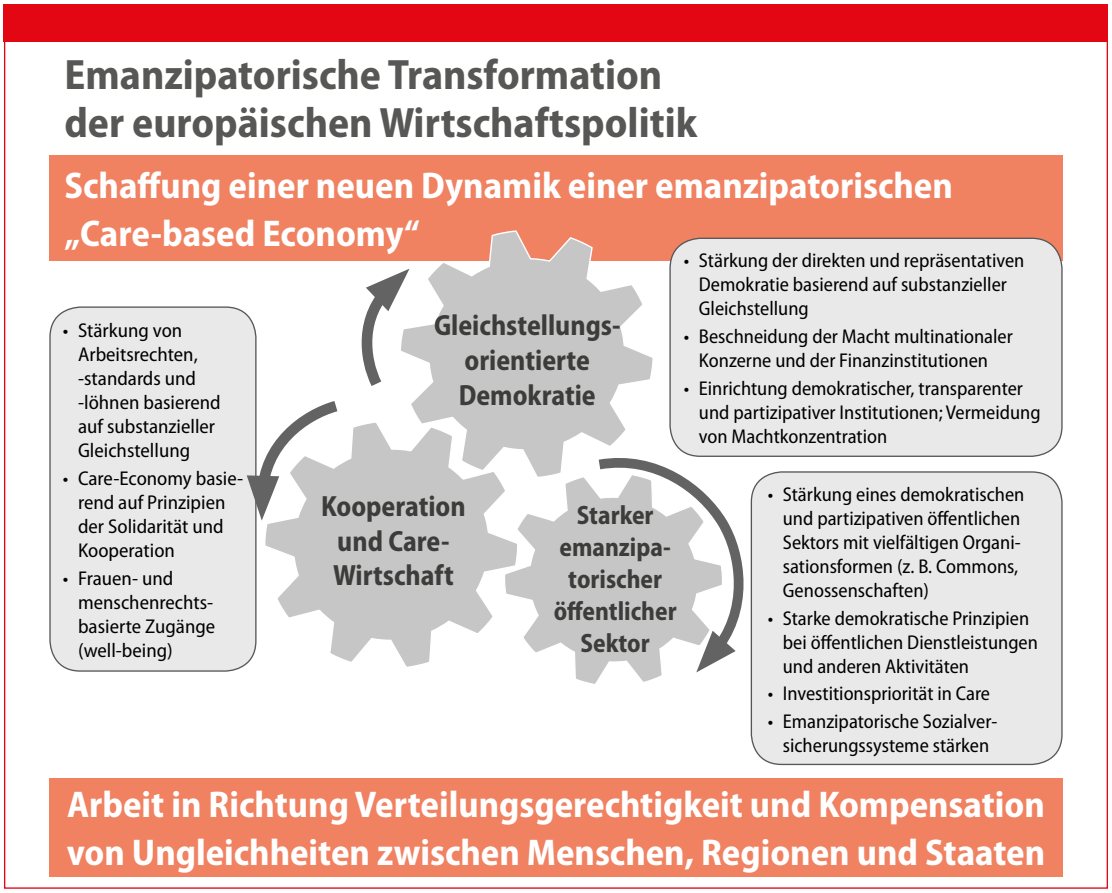
Zusammenfassend sei daran erinnert, dass „[t]he EU is a battleground where gender equality concerns struggle against a masculine stronghold" (Weiner/MacRae 2014, 14). Die Wirtschaftspolitik ist dabei von besonderer Bedeutung für Gleichstellung und die Durchsetzung von Frauenrechten.

Ansatzpunkte wirksamer geschlechterpolitischer Strategien einer emanzipatorischen Transformation der Wirtschaftspolitik bedürfen einer vom Alltag der Lebensrealitäten her gedachten Transformation auf drei Ebenen (siehe Abbildung 2). Wird der Ausgangs- und Mittelpunkt der Überlegungen in Bezug auf die Alltagserfahrung von Frauen und Männern gedacht, ergibt sich die Notwendigkeit einer Neukonzeptualisierung von Ökonomie und damit einhergehend auch von Wirtschaftspolitik. Wie feministische ÖkonomInnen herausgearbeitet haben, geht es um ein Verständnis von Ökonomie auf Basis der sozialen Reproduktion, einer „Care-Economy": Nur eine Konzeptualisierung von Wirtschaft als ver- und vorsorgender Wirtschaft kann blinde Flecken im Bereich der Sorgetätigkeit überwinden und ist damit eine essenzielle Basis für Gleichstellung. Feministische Strategien, die nicht auch die zentrale Bedeutung der sozialen Reproduktion thematisieren, gehen an der Substanz gleichstellungspolitischer Strategien vorbei.

Ein zweiter Ansatzpunkt geschlechterpolitischer Strategien ist die emanzipatorische Transformation von Staatlichkeit. Während Wettbewerbsstaatlichkeit eine immanent maskulin geprägte Ideologie ist, geht es um die Frage, welche Organisation und welche Gestaltung von Staatlichkeit auf allen Ebenen – lokal, regional, national und international – mit Blick auf die Bedürfnisse der Menschen konzipiert werden müssen. Dabei stellt sich die Frage nach den Funktionen, der Rolle und der Bedeutung des öffentlichen Sektors ebenso wie jene nach der Gestaltung der Strukturen und Prozesse. Die öffentliche Organisation von universellen Care-Dienstleistungen für Kinder, Ältere, Kranke und Menschen mit besonderen Bedürfnissen, ein emanzipatorischer Um- und Ausbau des „Öffentlichen" sowie wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Macht des Finanzsektors und multinationaler Unternehmen sowie zum Abbau der enormen Ungleichheit bei Vermögen und Einkommen sind dabei wesentliche strategische Ansatzpunkte.

Der dritte Ansatzpunkt bezieht sich auf den Ausbau geschlechtergerechter partizipatorischer Institutionen und Entscheidungsprozesse. Das Konzept der Geschlechterdemokratie weist darauf hin, dass auch diese Dimension grundlegender anzulegen ist. Demokratie ist mehr als Repräsentation. Sauer/Wöhl (2011, 16) identifizieren als Voraussetzungen für Geschlechterdemokratie öffentliche Räume für die Diskussion über Fraueninteressen, Mechanismen der Vermittlung von frauenbewegten deliberativen Öffentlichkeiten in die Institutionen hinein sowie Lebensbedingungen, die Partizipation in einem umfassenden Sinn ermöglichen.

Abbildung 2: Ansatzpunkte geschlechterpolitischer Wirtschaftspolitik



Quelle: eigene Darstellung

Diese Triade von Ansatzpunkten liefert eine theoretische und praktisch-politische Grundlage für emanzipatorische Transformation. Nur wenn diese drei Ebenen – Care-Ökonomie, Geschlechterdemokratie und emanzipatorisches Verständnis von Staatlichkeit – gleichzeitig im Blick sind, werden Fortschritte in Richtung Gleichstellung und Emanzipation tatsächlich möglich. Diese Triade kann neue Fundamente für eine an sozialem Ausgleich, emanzipatorischer Gleichstellung und Solidarität orientierte Zusammenarbeit in Europa und darüber hinaus darstellen und gleichzeitig eine Überwindung des „Gender-Governance-Gap“ in der EU ermöglichen. Allerdings wäre dies mit bzw. in der EU nur durch eine grundlegende Neukonzeption und Neuausrichtung der institutionellen und vertraglichen Basis möglich. Da die vorliegenden Vorschläge zur „Vertiefung der EU“ die geschlechterpolitischen Rückschritte und Schieflagen weiter verstärken, ist feministisch-emanzipatorische Transformation, auch um die ganze Dimension der geschlechterpolitischen Lücke zu zeigen, „beyond the EU“ – über die EU hinaus – zu denken und zu diskutieren.

BIBLIOGRAFIE

Addabbo, Tindara, Elisabeth *Klatzer,* Christa *Schlager,* Paola *Villa* and Paloma *de Villota* (2018), Challenges of Austerity and Retrenchment of Gender Equality, in: Angela *O'Hagan* and Elisabeth *Klatzer* (eds.), Gender Budgeting in Europe. Developments and Challenges, Cham, 57–86.

Bakker, Isabella (ed., 1994), The Strategic Silence. Gender and Economic Policy, London.

Bergmann, Nadja und Barbara *Willsberger* (2004), (Fehlende) Gleichstellungsperspektiven im Transformations- und Erweiterungsprozess, in: Kurswechsel 1/2004, 60–69.

Bettio, Francesca, Marcella *Corsi,* Carlo *D'Ippoliti,* Antigone *Lyberaki,* Manuela *Samek Lodovici* and Alina *Verashchagina* (2013), The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies, Synthesis Report, European Commission, Luxembourg.

Bettio, Francesca and Mark *Smith* (2008), Analysis Note: the Economic Case for Gender Equality, EGGE – European Commission's Network of Experts on Employment and Gender Equality issues, Fondazione Giacomo Brodolini; http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.204.2589&rep=rep1&type=pdf.

Bieling, Hans-Jürgen (2011), EU-Verfassungspolitik und Wirtschaftsregierung. Krisenkonstitutionalismus gegen Volkssouveränität und Demokratie, in: Widerspruch 61/11, 61–70.

Biesecker, Adelheid (2014), Die ganze Arbeit im Blick. Gutes Leben braucht Vorsorgen, in: Kurswechsel 2/2014, 60–66.

Bruff, Ian and Stefanie *Wöhl* (2016), Constitutionalizing Austerity, Disciplining the Household: Masculine Norms of Competitiveness and the Crisis of Social Reproduction in the Eurozone, in: Aida *Hozic* and Jacqui *True* (eds.), Scandalous Economics, Gender and the Politics of Financial Crises, Oxford, 92–108.

Clauwaert, Stefan und Isabelle *Schömann* (2012), Arbeitsrechtsreformen in Krisenzeiten: Eine Bestandsaufnahme in Europa, in: Kurswechsel 3/2012, 72–79.

Council of Europe (1998), Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Strasbourg; http://www.gendermainstreaming-planungstool.at/_lccms_/downloadarchive/00003/Europarat.pdf.

EIGE (2015), Gender Equality Index 2015. Measuring gender equality in the European Union 2005–2012, Report, Vilnius; http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2015-measuring-gender-equality-european-union-2005-2012-report.

EIGE (2017a), Gender Equality Index 2017. Progress at a Snails Pace, Press Release, 11. 10. 2017, Vilnius; http://eige.europa.eu/news-and-events/news/gender-equality-index-2017-progress-snails-pace.

EIGE (2017b), Gender Equality Index 2017. Measuring gender equality in the European Union 2005–2015, Report, Vilnius; http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report.

Elson, Diane (2002), International Financial Architecture: A view from the kitchen, https://www.cepal.org/mujer/curso/elson1.pdf.

Elson, Diane and Nilüfer *Catagay* (2000), The Social Content of Macroeconomic Policies, in: World Development, 28/7, 1347–1364.

Elson, Diane and Tanja *Warnecke* (2011), IMF Policies and Gender Orders. The case of the Poverty Reduction and the Growth Facility, in: Brigitte *Young,* Isabella *Bakker* and Diane *Elson* (eds.), Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective, London/New York, 110–131.

European Parliament (2012), Analysis of Five National Reform Programmes 2012 Regarding the Pursuit of the Union's Gender Equality Objectives, Directorate General for Internal Policies, PE 462.510, Brussels.

Fraser, Nancy (2009), Feminism, Capitalism and the Cunning of History, in: New Left Review 56/2009, 97–117.

Frey, Regina (2004), Entwicklungslinien: Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen, in: Michael *Meuser* und Claudia *Neusüss* (2004), Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Nr. 418), Bonn, 24–39.

Genetti, Evi (2010), Europäische Staaten im Wettbewerb. Zur Transformation von Geschlechterordnungen im Kontext der EU, Münster.

Gubitzer, Luise (2006), Wirtschaft ist mehr! Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft als Grundlage für Geschlechtergerechtigkeit, in: Widerspruch Nr. 50, 17–29.

Gubitzer, Luise und Susanne *Schunter-Kleemann* (Hg., 2005), Gender Mainstreaming – Durchbruch der Frauenpolitik oder deren Ende? Kritische Reflexion einer weltweiten Strategie, Frankfurt am Main.

Haberfellner, Caroline und Peter *Part* (2009), Die Verbesserung der Qualität öffentlicher Finanzen als Teil der Recovery-Strategie nach der Krise (= BMF Working Paper 3/2009), Wien; https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/BMF-WP_3_2009_Die_Verbesserung_der_Qualitaet_der_oeffentlich.pdf?63xfq6.

Handelsblatt (2015), Varoufakis über die Euro-Gruppe: „Es ist ein Desaster, was Europa angetan wird", 28. 7. 2015; http://www.handelsblatt.com/politik/international/varoufakis-ueber-die-euro-gruppe-es-ist-ein-desaster-was-europa-angetan-wird/12113452.html.

Karamessini, Maria and Jill *Rubery* (eds., 2014), Women and Austerity. The economic crisis and the future for gender equality (= Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics), Abingdon/New York.

Klatzer, Elisabeth und Christa *Schlager* (2011), Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1/2011, 61–81.

Klatzer, Elisabeth und Christa *Schlager* (2012), Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance, in: Kurswechsel 1/2012, 23–35.

Klatzer, Elisabeth und Christa *Schlager* (2013), Umbau im Herrenhaus Europa?, in: infobrief EU & international 5/2013, Arbeiterkammer Wien, 1–4.

Klatzer, Elisabeth and Christa *Schlager* (2014), Gender and Macroeconomics: Economic Governance in the European Union – reconfiguration of gendered power structures and erosion of gender equality, in: May *Evans,* Clare *Hemmings,* Marsha *Henry,* Hazel *Johnstone,* Sumi *Madhok* and Sadie *Wearing* (eds.), The SAGE Handbook of Feminist Theory, Los Angeles et al., 483–499.

Klatzer, Elisabeth and Christa *Schlager* (2019, forthcoming), Losing grounds: Masculine-authoritarian reconfigurations of power structures in the European Union, in: Elisabeth *Springler,* Stefanie *Wöhl,* Martin *Pachel* and Bernhard *Zeilinger* (eds., 2018), The State of the European Union.

Knittler, Käthe und Bettina *Stadler* (2012), Atypische Beschäftigung während der Krise nach soziodemographischen Merkmalen, in: Statistische Nachrichten 7/2012, 476–495.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996), Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft, KOM(96) 67 endg., Brüssel; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0067&from=DE).

Kreisky, Eva (2001), Die maskuline Ethik des Neoliberalismus – die neoliberale Dynamik des Maskulinismus, in: femina politica 10/ 2, 76–91.

Kreisky, Eva und Marion *Löffler* (2009), Maskulinismus und Staat: Beharrung und Veränderung, in: Gundula *Ludwig*, Birgit *Sauer* und Stefanie *Wohl* (Hg.), Staat und Geschlecht. Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie (= Staatsverständnisse, Band 28), Baden-Baden, 75–88.

Kurz-Scherf, Ingrid und Alexandra *Scheele* (Hg., 2013), Macht oder ökonomisches Gesetz. Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht, Münster.

Löfström, Åsa (2009), Gender equality, economic growth and employment, Stockholm; https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/data.epws.org/DOCUMENTS/WEBSITE2016/EUstudie_sidvis.pdf.

Mackay, Fiona (2011), Conclusion: Towards a Feminist Institutionalism?, in: Mona Lena *Krook* and Fiona *Mackay* (eds.), Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism, Basingstoke, 181–196.

O'Hagan, Angela and Elisabeth *Klatzer* (eds., 2018), Gender Budgeting in Europe. Developments and Challenges, Cham.

Rubery, Gill (2002), Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU: the impact of the EU employment strategy, in: Industrial Relations Journal 33(5), 500–522.

Rubery, Gill (2015), Austerity and the Future for Gender Equality in Europe, in: Industrial and Labor Relations Review (ILR Review) 68(4), 715–741.

Sauer, Birgit (2001), Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der Europäischen Union, in: Feministische Studien, 1/2001, 8–20.

Sauer, Birgit (2010), Das Geschlecht der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Kurswechsel 1/2010, 38–46.

Sauer, Birgit (2011), Feministische Anmerkungen zur „Postdemokratie", in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1–2/2011, 32–36.

Sauer, Birgit und Stefanie *Wöhl* (2011), Demokratie und Geschlecht, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Demokratie Deutschland 2011, 14–15; http://www.demokratie-deutschland-2011.de/common/pdf/Demokratie%20in%20Deutschland_2011.pdf.

Scheele, Alexandra (2012), Technokratie oder Androkratie, in: Ingrid *Kurz-Scherf* und Alexandra *Scheele* (Hg.), Macht oder ökonomisches Gesetz. Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht, Münster, 22–35.

Schlager, Christa und Elisabeth *Klatzer* (2008), Budgetpolitik als Motor zur Restrukturierung des Staates, in: Kurswechsel 2/2008, 38–46.

Schunter-Kleemann, Susanne (Hg., 1990), EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen, Bremen.

Schunter-Kleemann, Susanne (2001), Gender Mainstreaming. Neoliberale Horizonte eines neuen Gleichstellungs-Konzeptes, in: Kurswechsel 3/2001, 15–25.

Schuberth, Helene (2006), Fiskalische Strategien auf EU-Ebene – Implikationen für Gender Budgeting, in: Ruperta *Lichtenecker* und Gudrun *Salmhofer* (Hg.), Gender Budgeting. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich, Innsbruck.

Villa, Paola and Mark *Smith* (2014), Policy in the time of crisis: employment policy and gender equality in Europe, in: Maria *Karamessini* and Jill *Rubery* (eds.), Women and Austerity. The economic crisis and the future for gender equality (= Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics), Abingdon/New York, 273–294.

Verloo, Mieke (2005), Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality, in: Social Politics 12(3), 344–365.

Walby, Sylvia (2005), Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice, in: Social Politics 12(3), 321–343.

WBG (Women's Budget Group) (2013), The impact on Women of Budget 2013. A budget for inequality and recession, London.

Weiner, Elaine and Heather *MacRae* (2014), The persistent invisibility of gender in EU policy: Introduction, in: European Integration online Papers, Special Issue 1, Vol. 18.

Williams, Marjorie W. (1994), Gender Productivity and Macro-economic Policies in the Context of Structural Adjustment and Change, in: Isabella *Bakker* (ed., 1994), The Strategic Silence. Gender and Economic Policy, London, 71–87.

Wöhl, Stefanie (2011), Gender Mainstreaming in European Employment Policies, in: Critical Policy Studies 5(1), 32–46.

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.

Young, Brigitte, Isabella *Bakker* and Diane *Elson* (eds., 2011), Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective, London/ New York.

Torsten Müller und Thorsten Schulten

EIN ENDE DES LOHNPOLITISCHEN INTERVENTIONISMUS? PERSPEKTIVEN FÜR EINE LOHNPOLITISCHE NEUORIENTIERUNG IN EUROPA

1 EINLEITUNG: EURO-KRISE UND LOHNPOLITISCHER INTERVENTIONISMUS

Das seit 2010 von den europäischen Institutionen und nationalen Regierungen verfolgte Krisenmanagement beruht im Wesentlichen auf zwei grundlegenden Annahmen: Erstens wird die Euro-Krise primär als eine Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit interpretiert, und zweitens werden die in Europa in den 2000er-Jahren herausgebildeten wirtschaftlichen Ungleichgewichte in erster Linie auf eine unterschiedliche Entwicklung der Lohnstückkosten zurückgeführt. Diese Sichtweise wurde noch 2015 in einer von den sogenannten „vier Präsidenten" vorgelegten Analyse bestätigt. In dem von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zusammen mit den Präsidenten des Europäischen Rats, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank (EZB), Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem und Mario Draghi, gemeinsam verfassten Papier zur Zukunft der „Economic Governance" werden Löhnen und Arbeitskosten eine zentrale, wenn nicht gar ausschlaggebende Rolle bei der konstatierten Krise der Wettbewerbsfähigkeit zugeschrieben (vgl. Juncker et al. 2015). Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Tatsache, dass in einer Wirtschafts- und Währungsunion die Abwertung einzelner Währungen als Mittel zum Ausgleich nationaler Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich nicht zur Verfügung steht, wurde die „interne Abwertung" über die Lohnkosten zum quasi alternativlosen Instrument der Krisenbewältigung. „Interne Abwertung" ist dabei nur eine vornehme Umschreibung für die vor allem in den südeuropäischen Ländern vorgenommene Kürzung und das Einfrieren der Entgelte sowie die Durchsetzung von Reformen des Tarifvertragssystems mit dem Ziel, die nach unten gerichtete Flexibilität der Löhne zu erhöhen und die Lohnentwicklung stärker an die betriebliche Produktivität zu koppeln. Flächentarifvertragssysteme und durchsetzungsstarke Gewerkschaften werden aus einer solchen Perspektive als „institutionelle Rigiditäten" wahrgenommen, die eine marktgetriebene flexible Anpassung der Löhne behindern.

Die Umsetzung der Strategie der „internen Abwertung" beruht auf dem im Zuge der Euro-Krise entwickelten umfangreichen System von neuen Verfahren und Institutionen der makroökonomischen Koordinierung, das als neue europäische „Economic Governance" bezeichnet wird (vgl. Leschke et al. 2015). Damit ging ein grundlegender Paradigmenwechsel in der europäischen Lohnpolitik einher: Während die Lohnfindung bislang als eine autonome Angelegenheit der nationalen Tarifvertragsparteien angesehen wurde und die EU höchstens indirekt Einfluss genommen hat, kommt es mit der neuen „Economic Gover-

nance“ zur Herausbildung eines neuen lohnpolitischen Interventionismus, bei dem die europäische Ebene mehr oder weniger verbindliche Vorgaben für die nationale Lohnpolitik macht. Der neue lohnpolitische Interventionismus umfasst drei Elemente, die sich im Grad des direkten Durchgriffs auf die nationale Lohnpolitik unterscheiden.

Die weitreichendsten Möglichkeiten, die nationale Lohnpolitik zu beeinflussen, ergeben sich im Rahmen der durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gewährten finanziellen Hilfsprogramme für Länder, die sich nicht mehr über den Markt finanzieren können. Eine Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch den ESM ist, dass sich die betroffenen Länder in „Memoranda of Understanding“ mit der Troika – bestehend aus Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission und Internationalem Währungsfonds (IWF) – zur Umsetzung von wirtschaftlichen Reformprogrammen verpflichten. Deren Einhaltung wird dann von der Troika überprüft, die bei Verstößen gegebenenfalls mit Nichtauszahlung weiterer Kredite droht. Die Entscheidung über die Gewährung der Finanzhilfen liegt jedoch einzig und allein beim ESM-Gouverneursrat, der sich wiederum aus den nationalen FinanzministerInnen der Euro-Gruppe zusammensetzt. Die politische Verantwortung für die Durchführung und Ausgestaltung der finanziellen Hilfsprogramme liegt daher bei den nationalen FinanzministerInnen und nicht bei den Troika-Institutionen, auch wenn Letztere in der öffentlichen Wahrnehmung oft alleine für die negativen Auswirkungen der Reformpolitik verantwortlich gemacht werden und die nationalen FinanzministerInnen häufig unterhalb des öffentlichen Radarschirms operieren.

Das zweite Instrument des lohnpolitischen Interventionismus besteht in dem 2010 eingeführten Europäischen Semester inklusive des 2011 etablierten „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“. Das Europäische Semester ist ein immer wiederkehrender jährlicher Zyklus der makroökonomischen Koordinierung: Es beginnt mit einem Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission, der die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in der EU analysiert. Auf dieser Grundlage formulieren die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme, die dann ihrerseits die Basis für die von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen für sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen bilden. Schließlich überprüft die Europäische Kommission, inwieweit die Nationalstaaten die länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt haben. Das „Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ ist ein weiterer Koordinierungsmechanismus, der im Wesentlichen dazu dient, makroökonomische Risiken frühzeitig zu erkennen und dadurch krisenhaften Entwicklungen in der Europäischen Währungsunion vorzubeugen. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Vorgaben hinsichtlich verschiedener makroökonomischer Kennziffern (u. a. die Entwicklung der Lohnstückkosten) entwickelt, die die einzelnen Mitgliedstaaten einhalten sollen. Aufgrund des rechtlich unverbindlichen Charakters der länderspezifischen Empfehlungen sind die Möglichkeiten, direkt in die nationale Lohnpolitik einzugreifen, weniger stark ausgeprägt als bei den „Memoranda of Understanding“ im Kontext finanzieller Hilfsprogramme.

Das dritte und hinsichtlich seiner Möglichkeiten zur direkten Intervention schwächste Instrument besteht in der hegemonialen Deutungshoheit der europäischen Institutionen über die Ursachen der Krise und die Methoden ihrer Bekämpfung. Im Laufe der Zeit verstand es insbesondere die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission, ihre Wahrnehmung der Krise als Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit

im öffentlichen Bewusstsein zu verankern und vor allem ihr auf Austerität und neoliberalen Strukturreformen beruhendes Krisenmanagement als einzigen erfolgversprechenden Weg darzustellen. Die von Gewerkschaften, aber auch anderen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen erhobenen Einwände und Hinweise auf die ausbleibenden Erfolge und die verheerenden sozialen Folgen dieses Krisenmanagements wurden mit dem Hinweis gekontert, dass die Maßnahmen eben Zeit brauchen und in vielen Fällen nicht konsequent genug umgesetzt wurden. Aufgrund ihres weichen und indirekten Charakters sind die Folgen der Deutungshoheit der Europäischen Kommission und der EZB nur sehr schwer einzuschätzen. Sie war jedoch eine wesentliche legitimatorische Grundlage des Krisenmanagements und entfaltete ihre Wirkung argumentativ auch in den Ländern, die nicht direkt von den anderen beiden Instrumenten des lohnpolitischen Interventionismus betroffen waren.

2 AUSWIRKUNGEN AUF TARIFVERTRAGSSYSTEME UND LOHNENTWICKLUNG

Seit 2011 wurde eine Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer mit europäischen Vorgaben zur aktuellen Lohnentwicklung und/oder Entwicklung der Tarifvertragssysteme konfrontiert (siehe Tabelle 1). Diese sind entweder als länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert worden oder bilden verbindliche Vorgaben der Troika gegenüber den Staaten im Rahmen finanzieller Hilfsprogramme.

Tabelle 1: Europäischer Interventionismus im Bereich der Lohnpolitik, 2011–2017

1. Länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters	
Dezentralisierung der Tarifverhandlungen	Belgien, Finnland, Italien, Spanien
Reform/Abschaffung der automatischen Lohnindexierung	Belgien, Luxemburg, Malta, Zypern
Moderate Entwicklung der Mindestlöhne	Bulgarien, Frankreich, Portugal, Rumänien, Slowenien
Moderate Lohnentwicklung/Entwicklung der Nominallöhne im Einklang mit der realen Produktivität	Belgien, Bulgarien, Finnland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Slowenien, Spanien
Lohnentwicklung im Einklang mit Produktivitätswachstum/zur Ankurbelung der Binnennachfrage/stärkeres Reallohnwachstum	Deutschland, Niederlande
Vermeidung zu hoher Löhne am unteren Ende der Lohnskala	Schweden, Slowenien

2. Länderspezifische Vereinbarungen zwischen EU/EZB/IWF oder IWF und nationalen Regierungen im Rahmen der „Memoranda of Understanding“	
Dezentralisierung von Tarifverhandlungen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Restriktivere Kriterien für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Mindestlöhne	Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Löhne im öffentlichen Dienst	Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien, Ungarn
Lohnstopp im privaten Sektor	Griechenland
Entwicklung der Nominallöhne entsprechend der realen Produktivität	Portugal, Zypern
Keine lohnpolitischen Empfehlungen: Dänemark, Estland, Litauen, Österreich, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich	

Quelle: aktualisierte Version von Van Gyes et al. 2016, 14

Die Auswirkungen der neuen europäischen „Economic Governance“ auf die Tarifvertragssysteme wurden an anderer Stelle ausführlich geschildert (vgl. Müller et al. 2016) und lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Am deutlichsten fällt der Einfluss bei denjenigen Ländern aus, die wie z. B. Griechenland, Irland oder Portugal finanzielle Hilfen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus beantragt haben und im Gegenzug von der sogenannten Troika zahlreiche „strukturelle Reformen“ verordnet bekamen. Der hierdurch entstandene neue lohnpolitische Interventionismus bezieht sich sowohl auf die aktuelle Lohnentwicklung als auch auf die Verfasstheit der Tarifvertragssysteme. Zunächst haben viele Länder unmittelbar in die aktuellen Lohnentwicklungen eingegriffen, indem sie vor allem im öffentlichen Sektor die Löhne gekürzt oder eingefroren haben. In einigen Ländern wie z. B. in Griechenland wurden darüber hinaus auch im privaten Sektor Lohnstopps verordnet, womit offen die Tarifautonomie verletzt wurde. Darüber hinaus haben sie die Tarifvertragssysteme „reformiert“ und hierbei in der Regel gegen den Widerstand der Gewerkschaften und – in vielen Fällen – auch der ArbeitgeberInnenverbände eine mehr oder weniger weitreichende Dezentralisierung durchgesetzt, um die nach unten gerichtete Lohnflexibilität der Unternehmen zu erhöhen. Im Ergebnis kam es in einigen Ländern – vor allem in Südeuropa – zu einem beachtlichen Rückgang von Flächentarifverträgen und ihrer Bindungswirkung. Diese Länder drohen sich auf ein osteuropäisches Modell hinzubewegen, wo (mit Ausnahme von Slowenien) schwache Gewerkschaften und niedrige Tarifbindung seit Längerem Realität sind.

Die Auswirkungen des europäischen Krisenmanagements blieben aber keineswegs nur auf die Länder beschränkt, die direkt unter dem Einfluss der Troika standen. Im Zuge der öffentlichen Diskurshoheit der europäischen Institutionen beeinflusste das Krisenmanagement die Entwicklung auch in den Ländern, die bisher nicht zu Reformen der Tarifvertragssysteme gezwungen wurden. Zum einen setzt die neoliberale Diskurshoheit Gewerkschaften unter enormen Druck, der Forderung nach moderaten Lohnabschlüssen zur Sicherung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit nachzugeben. Zum anderen nutzen nationale Regierungen den europäischen Diskurs zur Rechtfertigung einer neoliberalen Politik, die einen Umbau des Tarifver-

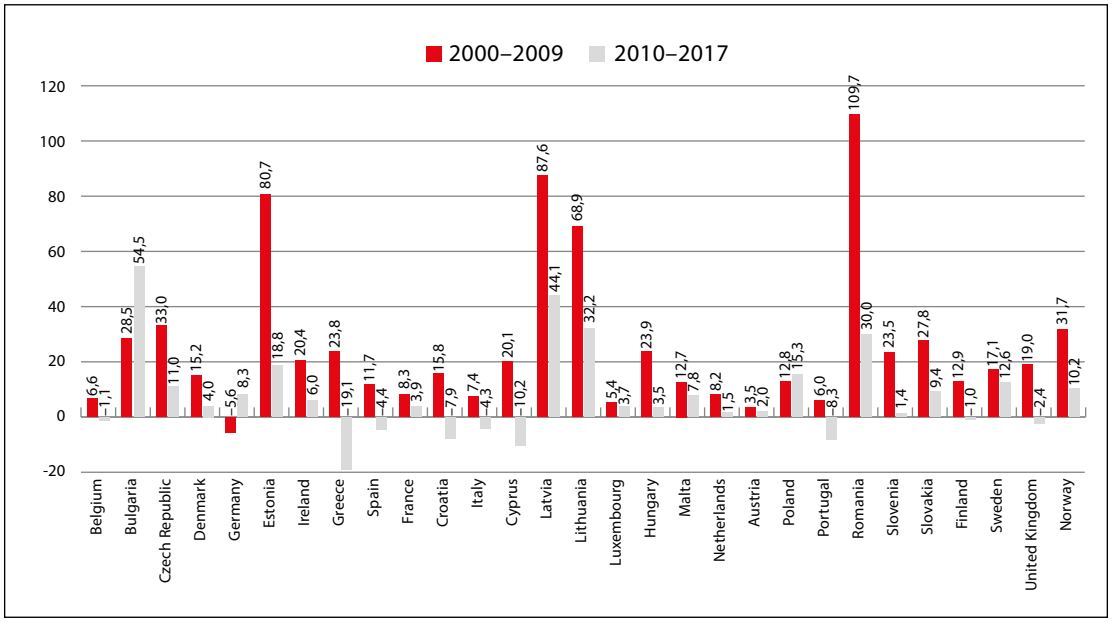
tragssystems miteinschließt, wie die jüngsten Beispiele der Reformen des Arbeitsmarkts und des Tarifvertragssystems in Finnland und Frankreich zeigen.

In Finnland z. B. sahen sich die Gewerkschaften im Juni 2016 dazu gezwungen, einen sogenannten „Wettbewerbspakt" mit den ArbeitgeberInnen abzuschließen, um noch weitreichendere gesetzliche Maßnahmen der im April 2015 neu gewählten Mitte-Rechts-Regierung zu vermeiden. Dieser Pakt kam unter massivem Druck der Regierung zustande, die im Sommer 2015 die Tarifparteien aufforderte, zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Industrie eine Vereinbarung zu treffen, die die Lohnstückkosten um 5 % senkt. Diese Forderung wurde mit explizitem Verweis auf die Lohnkostenentwicklung in Deutschland erhoben. Für den Fall, dass sich die Tarifparteien nicht einigen, drohte die Regierung mit gesetzlichen Maßnahmen, die weitreichende Sparmaßnahmen und unter anderem auch eine Dezentralisierung des Tarifvertragssystems beinhalteten. Interessanterweise findet sich die Forderung nach einer Dezentralisierung der Verhandlungsstrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Exporte auch in den länderspezifischen Empfehlungen, welche die EU-Kommission 2016 an Finnland richtete (vgl. Clauwaert 2016, 34). Um den gesetzlichen Eingriff in das finnische Tarifvertragssystem zu vermeiden und das Heft des Handelns in der Hand zu behalten, mussten die finnischen Gewerkschaften weitreichende Zugeständnisse machen. Der Wettbewerbspakt beinhaltet unter anderem einen Lohnstopp für ein Jahr bis 2017, eine Verlängerung der jährlichen Arbeitszeit um 24 Stunden, eine Kürzung des Urlaubsgelds um 30 % für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, eine Anhebung der ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger Senkung der ArbeitgeberInnenbeiträge sowie erleichterte Bedingungen für Verhandlungen auf dezentraler Ebene, die jedoch von den Tarifparteien in einem Tarifvertrag festgelegt werden.

Ein weiteres Beispiel für veränderte politische Konstellationen, die zu einem Umbau des Tarifvertragssystems entlang des dominanten europäischen Diskurses führten, ist Frankreich. Der Einstieg in den Umbau des Tarifvertragssystems erfolgte bereits unter dem vorherigen Präsidenten François Hollande mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitsbeziehungen" im August 2016. Dieses Gesetz schuf bereits die Möglichkeit, bei der Arbeitszeitgestaltung von sektoralen Tarifverträgen abzuweichen. Auch hier zeigt sich, dass die Reformen genau den länderspezifischen Empfehlungen von 2016 entsprechen, die im analytischen Teil für Frankreich günstigere Bedingungen für betriebliche Abweichungen von sektoralen Tarifverträgen und gesetzlichen Bestimmungen anmahnten (vgl. Corporate Europe Observatory 2016). Weitere Schritte zur Dezentralisierung wurden nun vom neu gewählten Präsidenten Emmanuel Macron mit der am 22. September 2017 erfolgten Unterzeichnung von fünf Verordnungen zur Reform des Arbeitsmarktes eingeleitet. Die Änderungen betreffen insbesondere die Ausweitung des generellen Vorrangs von Unternehmensvereinbarungen gegenüber sektoralen Tarifverträgen vor allem in Klein- und Mittelunternehmen. Eine der zentralen Begründungen dieser Maßnahmen bestand darin, gegenüber den EU-Partnern (und insbesondere Deutschland) die Reformfähigkeit Frankreichs unter Beweis stellen zu müssen.

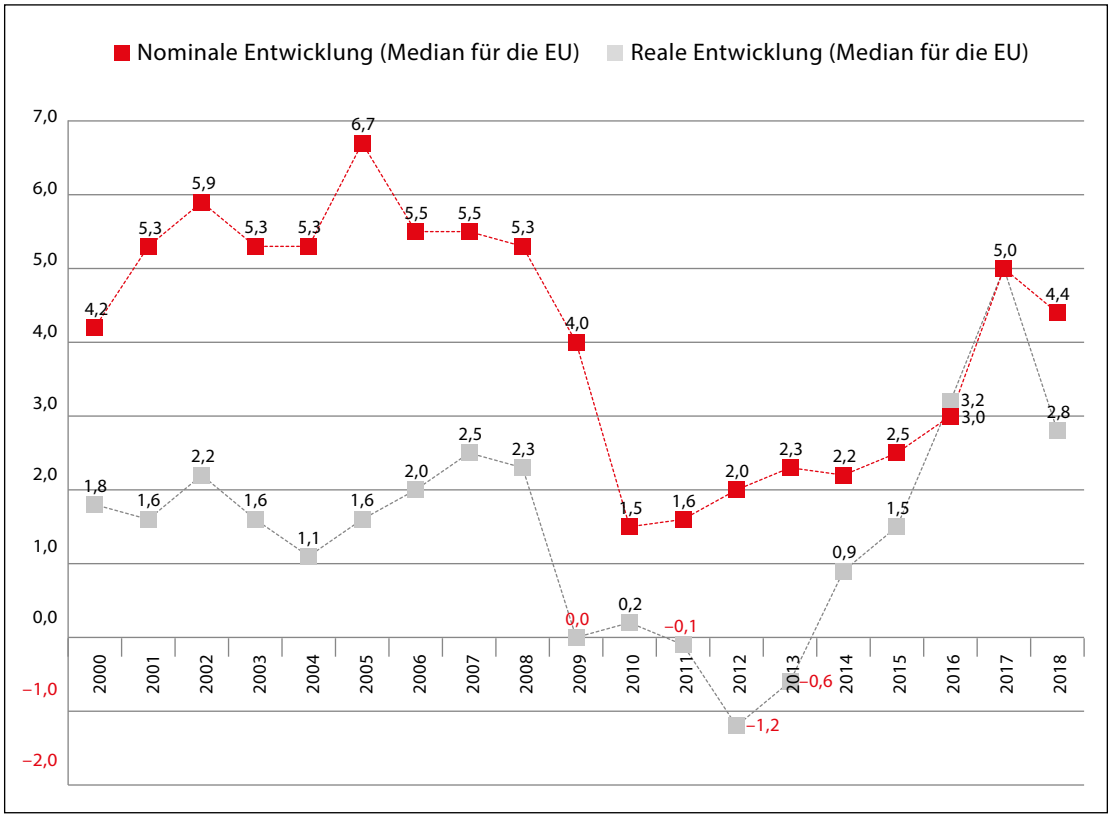
Darüber hinaus führten die strukturellen Veränderungen in den Tarifvertragssystemen seit der Krise in vielen Ländern zu einer äußerst moderaten Reallohnentwicklung. Betrachtet man die Entwicklung der Reallöhne für den Zeitraum 2010 bis 2017, so liegt das Reallohnniveau in neun EU-Staaten noch immer unterhalb des Niveaus des Krisenjahrs 2009 (siehe Abbildung 1). Am deutlichsten ist diese Entwicklung in den sogenannten „Troika-Ländern" Griechenland (–19,1 %), Zypern (–10,2 %) und Portugal (–8,3 %). Aber auch in Kroatien, Spanien und Italien liegt das Reallohnniveau mehr als 4 % unterhalb des Niveaus von 2009.

Abbildung 1: Entwicklung der Reallöhne in der EU (2000–2009 und 2010–2017; Angaben in %)



Quelle: ETUI/ETUC 2018, 56

Abbildung 2: Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne in der EU (2000–2018; Angaben in %)



Anmerkungen: Angegeben ist der Medianwert der nationalen Änderungsraten, jeweils Stand am 1. Januar im Vergleich zum Vorjahreswert. Reale Werte sind preisbereinigt um die Veränderung der nationalen VerbraucherInnenpreise im Vorjahr. Datengrundlage sind jeweils alle EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn (derzeit 22 Länder).
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank; Lübker/Schulten 2018, 8

Eine ähnlich negative Entwicklung lässt sich für die Mindestlöhne konstatieren. Abbildung 2 fasst die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne in der EU zusammen und verwendet hierfür die mittlere Steigerung der Mindestlöhne, also den Medianwert. Das heißt, dass jeweils die Hälfte der betrachteten Länder eine Entwicklung aufweist, die über bzw. unter diesem Wert liegt. Gegenüber dem Durchschnitt hat der Median den Vorteil, dass die Trends nicht von extremen Werten in einzelnen Ländern beeinflusst werden. Die Zahlen zeigen den mit der Krise und dem Krisenmanagement verbundenen tiefen Einbruch 2009. Zu einer Erholung der Mindestlohndynamik kam es erst in den letzten drei Jahren mit nominellen Erhöhungen von über 3 %. Nach der Flaute in den Jahren 2009–2013, in denen die Mindestlohnerhöhungen oft nicht einmal die Preissteigerungen auffangen konnten, knüpft die Entwicklung damit im Großen und Ganzen wieder an das Vorkrisenniveau an (vgl. Lübker/Schulten 2018).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass als direkte Folge des europäischen Drucks zahlreiche Länder – insbesondere in Südeuropa – einen deutlichen Rückgang ihrer Reallöhne verzeichneten sowie einen scharfen Anstieg der Lohnungleichheit. Diese Entwicklung schwächte die Binnennachfrage und trug so zur Verstetigung der wirtschaftlichen Stagnation und hohen Arbeitslosigkeit bei. Da außerdem viele europäische Länder die gleiche Strategie der Lohnzurückhaltung in Kombination mit Kürzungen der öffentlichen Haushalte verfolgten, hat dies in vielen Fällen eine sehr schwache Preisentwicklung befördert, die die wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich beeinträchtigte. In den letzten Jahren offenbarte sich immer deutlicher, dass die durch die Verfahren der neuen europäischen „Economic Governance“ geförderten Politiken es nicht vermochten, einen Weg aus der wirtschaftlichen Stagnation zu finden, und zudem zu teilweise dramatischen sozialen Verwerfungen führten.

3 ANZEICHEN EINES NEUEN LOHNPOLITISCHEN DISKURSES

Auf europäischer Ebene gab es in jüngster Zeit entsprechende Anzeichen eines Wandels des lohnpolitischen Diskurses, die auf eine vorsichtige Abkehr von der traditionell angebotsseitig orientierten Wahrnehmung der Löhne als bloße Kostenfaktoren hindeuten. So betont die Europäische Kommission in ihrer wirtschaftlichen Prognose vom Frühjahr 2017 in ungewohnter Klarheit die Bedeutung von mehr Investitionen und höheren Löhnen für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung (vgl. European Commission 2017a, 1). Ähnlich, wenn auch aus anderen Gründen, plädiert auch die EZB für höhere Löhne, um der nach wie vor unterhalb der EZB-Zielinflationsrate liegenden Preisentwicklung einen stärkeren Auftrieb zu geben (vgl. Praet 2017).

In diesen Kontext eines sich wandelnden lohnpolitischen Diskurses passt auch die im November 2017 beim Sozialgipfel in Göteborg feierlich verabschiedete europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017). In diesem aus 20 rechtlich unverbindlichen Grundsätzen bestehenden Dokument bekennen sich die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten zu den drei folgenden Punkten: (1) dem Recht der ArbeitnehmerInnen „auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“; (2) zu „angemessenen Mindestlöhnen, die […] den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“ und (3) der Vermeidung von Erwerbsarmut (vgl. ebd., 15).

Auch wenn der konkrete Beitrag der ESSR zu einem sozialeren Europa aufgrund ihres unverbindlichen Charakters bisweilen sehr kritisch eingeschätzt wird (vgl. Rasnača 2017; Seikel 2017), so liefert sie im Feld der Tarifpolitik doch Ansatzpunkte für eine lohnpolitische Umorientierung hin zu einem stärker nachfrageorientierten Ansatz, der die Rolle von Löhnen für die Förderung der Binnennachfrage und des sozialen Zusammenhalts betont. Mit dem eindeutigen Bekenntnis zu einem sozialen Recht auf „gerechte Entlohnung", die einen angemessenen Lebensstandard garantiert, und zu „angemessenen Mindestlöhnen", die den Bedürfnissen der Beschäftigten und ihrer Familien gerecht werden, greift die ESSR zentrale Forderungen der Gewerkschaften nach angemessenen Mindestlöhnen auf, wie diese zum Beispiel in der im März 2017 vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) verabschiedeten Entschließung zu Niedrig- und Mindestlöhnen formuliert wurden (vgl. EGB 2017). Ohne den Begriff „living wage" explizit zu verwenden, formuliert die ESSR den Anspruch, dass Mindestlöhne „living wages" sein sollten – d. h. Löhne, die über das bloße Existenzminimum hinausgehen und ArbeitnehmerInnen und ihren Familien eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen. Vor diesem Hintergrund bietet die ESSR durchaus Anknüpfungspunkte für die Entwicklung einer europäischen Mindestlohnpolitik (vgl. Müller/Schulten 2017).

Es sollte an dieser Stelle betont werden, dass ein Bekenntnis zur „gerechten Entlohnung" und zu „angemessenen Mindestlöhnen" an sich nichts Neues ist. Sowohl die 1961 vom Europarat verabschiedete Europäische Sozialcharta als auch die EG-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus dem Jahr 1989 enthalten fast identische Formulierungen. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass eine neue Rhetorik in Europa nicht notwendigerweise zu einem Wandel in der konkreten Politik führen muss. Das Neue an der ESSR ist jedoch deren enge Verknüpfung mit konkreten Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen wie zum Beispiel dem Europäischen Semester und dem sogenannten „Social Scoreboard", das einen Katalog sozialer Indikatoren zur Überwachung der Entwicklung in den EU-Staaten enthält (vgl. European Commission 2017c). Darüber hinaus definieren die Grundprinzipien selbst wichtige Orientierungspunkte für zukünftige Aktivitäten der Kommission. Vor diesem Hintergrund kommt den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung der lohnpolitischen Zielsetzungen der ESSR zu. Der erste wirkliche Praxistest für die diesbezügliche Ernsthaftigkeit der Europäischen Kommission bestand daher in den länderspezifischen Empfehlungen 2018, da dies die ersten Empfehlungen nach der Proklamation der ESSR im November 2017 waren. Das Ergebnis ist jedoch enttäuschend, denn trotz einer auch aus Sicht des EGB insgesamt stärkeren Gewichtung sozialer Aspekte (vgl. ETUC 2018) spiegeln sich die in der ESSR formulierten lohnpolitischen Zielsetzungen nicht in den länderspezifischen Empfehlungen 2018 wider (vgl. Clauwaert 2018).

4 ANSATZPUNKTE EINER LOHNPOLITISCHEN NEUAUSRICHTUNG: SOLIDARISCHE LOHNKOORDINIERUNG

Die Politik der europäischen Institutionen ist aber nur ein – wenn auch bedeutender – Baustein im angestrebten neuen Policy-Mix, der neben der europaweiten Neuausrichtung der Lohnpolitik auch die Abkehr von der Austeritätspolitik und die Förderung einer deutlich expansiveren Fiskalpolitik umfasst. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus, dass die europäischen Gewerk-

schaften selbst eine strategische Antwort auf die im Rahmen des lohnpolitischen Interventionismus durchgesetzte Strategie der „internen Abwertung“ formulieren. Ein erstes Element einer Neuausrichtung der Lohnpolitik sollte inhaltlich eine Orientierung am Konzept der produktivitätsorientierten Lohnpolitik entsprechend der Preis- und Produktivitätsentwicklung sein. Gleichzeitig sollte eine moderne koordinierte Lohnpolitik über diese klassischen Konzepte hinausgehen. Gefragt ist eine neue solidarische Lohnpolitik in Europa (vgl. Chagny/Husson 2016), die Antworten auf die gestiegenen Lohnunterschiede zwischen einzelnen Ländern und Sektoren gibt, also vor allem darauf, wie die Löhne der NiedriglohnempfängerInnen überproportional angehoben werden können. Darüber hinaus sollte man – zumindest vorübergehend – expansivere Lohnentwicklungen zulassen, um den langfristigen Abwärtstrend bei den Lohnquoten umzukehren. Wie jüngst beispielsweise Onaran und Obst (2016) gezeigt haben, könnte eine expansivere und solidarische Lohnpolitik in Europa zu einem deutlichen Wachstums- und Investitionsschub beitragen.

Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Diskussion über die Umsetzung einer lohnpolitischen Neuausrichtung stehen das Instrument der lohnpolitischen Koordinierung und die Frage, ob eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik überhaupt möglich ist und, wenn ja, wie sie konkret aussehen und durch welche AkteurInnen sie gestaltet werden sollte. Programmatisch scheint die Sache zunächst eindeutig zu sein, sprechen sich die europäischen Gewerkschaften doch bereits seit Längerem für eine stärkere europäische Koordinierung ihrer Lohn- und Tarifpolitik aus. Die Realisierbarkeit einer solchen Koordinierung wird jedoch zusehends skeptisch betrachtet: Nach wie vor sind die nationalen Tarifvertragssysteme in Europa sehr verschieden und weisen im Hinblick auf Reichweite und Tarifbindung teilweise extreme Unterschiede auf. Wenn ein gemeinsamer Trend zu erkennen ist, dann der hin zu einer Dezentralisierung der Tarifpolitik, der selbst im nationalen Rahmen eine Koordinierung immer schwieriger bis unmöglich macht. Hinzu kommen außerdem nach wie vor extreme Unterschiede in den nationalen Lohnniveaus, die bis zu einem gewissen Grad den jeweiligen ökonomischen Entwicklungsstand der einzelnen EU-Staaten und deren unterschiedliche ökonomische Entwicklungsmodelle widerspiegeln. Schließlich lässt sich auch bei den Gewerkschaften selbst bis heute keinerlei Bereitschaft erkennen, in ihrem Kerngeschäft der Tarifpolitik irgendwelche Kompetenzen an die europäische Ebene abzugeben. Als Reaktion auf die neue europäische „Economic Governance“ wird im Gegenteil vor allem die nationale Tarifautonomie betont, die aus Sicht der Gewerkschaften gegen den europäischen Interventionismus verteidigt werden muss. Zugespitzt könnte man daher mit Martin Höpner und Martin Seeliger die These formulieren: Eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik „gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben“ (Höpner/Seeliger 2017).

Während sich die strukturellen Probleme und Hindernisse einer europäischen Lohnkoordinierung kaum bestreiten lassen, so scheint der apodiktische Ausschluss jeglicher Koordinierungsmöglichkeiten dennoch zu kurz gegriffen. Stattdessen wollen wir hier die These vertreten, dass die europäische Integration sehr wohl durchaus wirkungsmächtige Formen einer Lohnkoordination hervorgebracht hat, die die Vorstellung einer autonomen Lohnpolitik auf nationaler Ebene illusorisch erscheinen lassen. Während damit eine bloß defensive Fixierung auf die nationale Tarifautonomie wenig erfolgversprechend erscheint, besteht die Herausforderung für die Gewerkschaften darin, die Verteidigung und Stärkung nationaler Tarifstandards mit der Entwicklung solidarischer Formen einer europäischen Lohnkoordination zu verbinden.

Eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik kann prinzipiell auf sehr unterschiedlichen Wegen umgesetzt werden; sie kann unterschiedliche Ziele verfolgen und von verschiedenen AkteurInnen und Institutionen dominiert werden. In inhaltlicher Hinsicht geht es für die Gewerkschaften insbesondere darum, dem in Europa dominanten und im Rahmen der neuen

europäischen „Economic Governance“ geförderten Modell der wettbewerbsorientierten Koordinierung der Lohnpolitik ein alternatives Modell der solidarischen Koordinierung entgegenzusetzen. Dieses zielt im Kern darauf ab, den Lohnwettbewerb innerhalb Europas zu begrenzen und gegenseitiges Lohndumping zu verhindern. Zur Umsetzung haben sich die europäischen Gewerkschaften bereits seit Ende der 1990er-Jahre auf eigene Lohnkoordinierungsregeln verständigt, wonach die jährlichen Lohnerhöhungen mindestens die nationalen Verteilungsspielräume aus Preis- und Produktivitätsentwicklung ausschöpfen sollen.

Bei nüchterner Betrachtung der tatsächlichen Lohnentwicklung in Europa zeigt sich deutlich, dass die Ziele der gewerkschaftlichen Lohnkoordinierung in der Regel nicht erreicht werden konnten. Die europäischen Gewerkschaften waren offensichtlich nicht in der Lage, der wirkungsmächtigen wettbewerbsorientierten Lohnkoordination der EU eine eigene solidarische Lohnkoordination entgegenzusetzen. Ausschlaggebend hierfür war nicht nur der anhaltende Rückgang gewerkschaftlicher Machtressourcen in Europa (vgl. Lehndorff et al. 2018). Entscheidend ist vielmehr, dass für die Durchsetzung einer solidarischen Lohnkoordination die Gewerkschaften alleine strukturell überfordert sind, zumal die Wirtschaftspolitik in Europa eher auf eine wettbewerbsorientierte als auf eine solidarische Integration setzt (vgl. Körzell 2017).

Zur Umsetzung einer solidarischen Lohnkoordinierung werden daher neue Formen der transnationalen gewerkschaftlichen Zusammenarbeit diskutiert, die über die traditionellen Formen des gegenseitigen Informationsaustauschs hinausgehen. Der Fokus liegt diesbezüglich vor allem auf zwei strategischen Projekten. Bei dem ersten Projekt handelt es sich um eine europäische Mindestlohnpolitik, die im Kern darauf abzielt, aus den teilweise extrem niedrigen Mindestlöhnen in Europa „living wages“ zu machen, die es den Beschäftigten und ihren Familien ermöglichen, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzubeugen (vgl. Schulten/Müller 2017). Einer europäischen Mindestlohnpolitik kommt darüber hinaus auch deshalb ein strategischer Stellenwert zu, weil gesetzliche Mindestlöhne in vielen Ländern – insbesondere in denen mit einem relativ schwachen Tarifvertragssystem – eine wichtige Signalfunktion für die Gesamtlohnentwicklung haben und sie insgesamt derzeit den erfolgversprechendsten Hebel für ein höheres Lohnwachstum in Europa darstellen (vgl. Rieger 2017). Das zweite Projekt liegt in der politischen Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme. Hierbei könnten für die EU-Mitgliedstaaten EU-weit Ziele für eine hohe Tarifbindung formuliert und entsprechende Maßnahmen zur Förderung von Flächentarifverträgen wie der Aufbau sektoraler Tarifinstitutionen und die stärkere Nutzung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen entwickelt werden (vgl. Schulten et al. 2016).

5 SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK

Wenngleich sich die Gewerkschaften bei einer Neuausrichtung hin zu einer expansiveren und solidarischen Lohnpolitik nicht allein auf die politische Unterstützung der europäischen Institutionen verlassen sollten, wird es ohne sie nur schwer möglich sein, die Lohnpolitik dauerhaft der transnationalen Marktkonkurrenz zu entziehen. Deshalb ist es wenig hilfreich, lediglich darauf zu verweisen, dass die EU formal gar keine Kompetenzen im Bereich der Lohnpolitik hat. Faktisch beeinflusst die EU im Rahmen des neuen lohnpolitischen Interventionismus bereits seit Langem die nationalen Lohnentwicklungen, sodass es heute nicht mehr um das *Ob,* son-

dern nur um das *Wie* einer europäischen Lohnkoordination geht. Dabei steht eine solidarische Lohnkoordination nicht im Gegensatz zum sozialen Grundrecht auf freie Tarifverhandlungen und dem Prinzip der Tarifautonomie. Sie zielt vielmehr darauf ab, durch die europäische Koordinierung die nationale Lohnpolitik und die sie tragenden Tarifinstitutionen zu stärken.

Den institutionellen Ansatzpunkt zur politischen Unterstützung der beiden Projekte einer europäischen Mindestlohnpolitik und einer europäischen Stärkung der Tarifvertragssysteme könnten z. B. die ESSR und deren enge Verknüpfung mit dem Europäischen Semester und seinen länderspezifischen Empfehlungen für die einzelnen EU-Staaten bilden. Es wäre durchaus vorstellbar, dass im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen zur Entwicklung der nationalen Mindestlöhne ausgesprochen werden, die sich an einer gemeinsamen europäischen Mindestlohnnorm und den in der ESSR propagierten lohnpolitischen Zielen orientieren. Im Gegensatz zu den bisher zumeist auf Mäßigung abzielenden Empfehlungen müsste stattdessen im Europäischen Semester aktiv für eine expansivere Mindestlohnpolitik geworben werden. Gleiches gilt für die Stärkung der Tarifvertragssysteme. Anstatt wie bisher primär auf eine Dezentralisierung und Schwächung der Tarifvertragsstrukturen zu drängen, sollten die Empfehlungen auf eine Stärkung sektoraler Verhandlungsstrukturen und eine generelle Stärkung der Tarifbindung abzielen.

In diesem Sinne hat EGB-Generalsekretär Luca Visentini die Europäische Kommission aufgefordert, einen grundlegenden Richtungswechsel einzuleiten und das Europäische Semester zu nutzen, um Druck für höhere Löhne in Europa zu machen (vgl. Visentini 2017).

Einen weiteren möglichen Ansatzpunkt könnte der sich seit einiger Zeit andeutende lohnpolitische Diskurswechsel in der EU bieten. Angesichts verbesserter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und sinkender Arbeitslosenraten herrscht derzeit in der EU große Verwunderung darüber, dass die Lohnzuwächse trotzdem bislang nur sehr verhalten ausfallen (vgl. Schulten/Lübker 2017). In ungewohnter Allianz mit den europäischen Gewerkschaften fordern mittlerweile zahlreiche internationale Institutionen wie die Europäische Kommission, die EZB oder der IWF eine stärkere Lohndynamik, um die begonnene wirtschaftliche Erholung in Europa zu verstetigen und einer deflationären Preisentwicklung entgegenzuwirken. Was diese Institutionen dabei zumeist übersehen, ist die Tatsache, dass der von ihnen selbst maßgeblich geprägte lohnpolitische Interventionismus in vielen europäischen Ländern die Gewerkschaften so geschwächt und die überbetrieblichen Tarifvertragssysteme so zerstört hat, dass heute vielfach die politischen und institutionellen Grundlagen für eine dynamischere Lohnpolitik fehlen. Vor diesem Hintergrund geht es bei einer solidarischen Lohnkoordination zuvorderst auch um Aufbauarbeit tarifvertraglicher Strukturen, die einen lohnpolitischen Richtungswechsel in Europa ermöglichen und auf eine nachhaltige Grundlage stellen können.

BIBLIOGRAFIE

Chagny, Odile und Michel *Husson* (2016), Auf der Suche nach dem „optimalen Lohnregime“ für die Eurozone, in: Torsten *Müller*, Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.), Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, 221–245.

Clauwaert, Stefan (2016), The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2016–2017 (= ETUI Background Analysis 2016.01), 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-2016-2017.

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.

Corporate Europe Observatory (2016), How the EU pushed France to reforms of labour law, 27. Juni 2016; http://corporateeurope.org/eu-crisis/2016/06/how-eu-pushed-france-reforms-labour-law.

EGB (2017), Für eine gemeinsame Strategie zu Niedrig- und Mindestlöhnen, Resolution verabschiedet auf der Sitzung des Exekutivausschusses in Malta am 15.–16. März 2017, Brüssel.

ETUC (2018), ETUC on 2018 European Semester Spring Package, Press Release, 24. Mai 2018; https://www.etuc.org/en/pressrelease/etuc-2018-european-semester-spring-package.

ETUI and *ETUC* (2018), Benchmarking Working Europe 2018, Brussels.

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

European Commission (2017a), European Economic Forecast. Spring 2017 (= European Economy Institutional Papers 052), Luxembourg; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053_en_1.pdf.

European Commission (2017b), Communication from the European Commission – Establishing a European Pillar of Social Rights, COM(2017) 250 final, Brussels; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-250-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

European Commission (2017c), Social Scoreboard 2017 – Headline indicators: description and highlights, Luxembourg.

Höpner, Martin und Martin *Seeliger* (2017), Transnationale Lohnkoordination zur Stabilisierung des Euro? Gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben (= MPIfG Discussion Paper Nr. 13/2017), Köln; http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/2017/dp17-13.pdf.

Juncker, Jean-Claude, Donald *Tusk,* Jeroen *Dijsselbloem* und Mario *Draghi* (2015), Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet. Analytische Note, Dokument für die informelle Tagung des Europäischen Rats am 12. 2. 2015.

Körzell, Stefan (2017), Tarifsysteme stärken, aber Lohnpolitik nicht überfrachten! in: Sozialismus 3/2017, 49–52.

Lehndorff, Steffen, Heiner *Dribbusch* and Thorsten *Schulten* (eds., 2018), Rough waters: European trade unions in a time of crises, second edition, Brussels.

Leschke, Janine, Sotiria *Theodoropoulou* and Andrew *Watt* (2015), Towards 'Europe 2020'? Austerity and the new economic governance in the EU, in: Steffen *Lehndorff* (ed.), Divisive integration: the triumph of failed ideas – revisited, Brussels, 295–329.

Lübker, Malte und Thorsten *Schulten* (2017), Europäischer Tarifbericht des WSI – 2016/2017, in: WSI-Mitteilungen 6/2017, 421–431.

Lübker, Malte und Thorsten *Schulten* (2018), WSI-Mindestlohnbericht 2018. Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse (= WSI Report Nr. 39), Düsseldorf; https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_39_2018.pdf.

Müller, Torsten und Thorsten *Schulten* (2017), Die Europäische Säule sozialer Rechte – ein Schritt zu einer europäischen Mindestlohnpolitik?, in: A&W Blog, 13. Juli 2017; https://awblog.at/die-europaeische-saeule-sozialer-rechte-ein-schritt-zu-einer-europaeischen-mindestlohnpolitik/.

Müller, Torsten, Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.) (2016), Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance". Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg.

Onaran, Özlem and Thomas *Obst* (2016), Wage-led growth in the EU15 member-states: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance and inflation, in: Cambridge Journal of Economics 40(6), 1517–1551.

Praet, Peter (2017), Ensuring price stability. Remarks by Peter Praet, Member of the Executive Board of the European Central Bank, at the Belgian Financial Forum colloquium on "The low interest rate environment", Brussels, 4. Mai 2017; https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170504_1.en.html.

Rasnača, Zane (2017), Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking (= ETUI Working Paper 2017.5), Brussels.

Rieger, Andreas (2017), Der Mindestlohn: ein Hebel für die europäische Lohnpolitik, in: Sozialismus 6/2017, 46–49.

Schulten, Thorsten and Malte *Lübker* (2017), Why Won't Wages In Europe Rise As They Should?, in: Social Europe Blog, 9. August 2017; https://www.socialeurope.eu/wont-wages-europe-rise.

Schulten, Thorsten, Line *Eldring* und Reinhard *Naumann* (2016), Der Stellenwert der Allgemeinverbindlicherkärung für die Stärke und Stabilität der Tarifvertragssysteme in Europa, in: Torsten *Müller,* Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.), Lohnpolititk unter europäischer „Economic Governance". Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, 275–308.

Schulten, Thorsten und Torsten *Müller* (2013), Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der *Economic Governance* auf Löhne und Tarifpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft Vol. 39 (3), 291–321.

Schulten, Thorsten und Torsten *Müller* (2017), Living wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 7/2017, 421–431.

Seikel, Daniel (2017), Was bringt die Europäische Säule Sozialer Rechte? (= WSI Policy Brief Nr. 17, 11/2017), Düsseldorf; https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_17_2017.pdf.

Van Gyes, Guy, Thorsten *Schulten* und Torsten *Müller* (2016), Einleitung, in: Torsten *Müller,* Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.), Lohnpolititk unter europäischer „Economic Governance". Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, 9–19.

Visentini, Luca (2017), The ETUC 'State of the European Union' speech, Brussels, 3. Oktober 2017; https://www.etuc.org/en/speech/etuc-state-european-union-speech.

Martin Risak[1]

ATYPISCHE UND PREKÄRE BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSE IN DER EU: PROBLEMLAGEN UND ARBEITSRECHTLICHE HANDLUNGSOPTIONEN

1 PROBLEMAUFRISS

1.1 Einleitung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den arbeitsrechtlichen Strategien auf EU-Ebene zur Eindämmung der negativen Folgen atypischer Beschäftigung, die insbesondere Prekarität nach sich ziehen kann. Dafür wird in einem ersten Schritt die Entwicklung weg vom Normalarbeitsverhältnis hin zu atypischer Beschäftigung, die zuletzt unter der Bezeichnung „neue Beschäftigungsformen" behandelt wurde (vgl. Europäische Kommission 2017a, 1), skizziert, worauf dann ein kurzer Überblick über die zahlenmäßige Dimension und das Wechselspiel von Atypizität und Prekarität gegeben wird. Im darauffolgenden Teil wird auf die rechtlichen Strategien der EU eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf einer kritischen Beleuchtung des Vorschlages der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a) gelegt wird und weiter gehende Lösungsvorschläge aufgezeigt werden.

1.2 Die Ausgangsbasis: das Normalarbeitsverhältnis

Die derzeit bestehenden Institutionen des Arbeitslebens (wie Gewerkschaften, Betriebsräte, Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen) ebenso wie das Arbeitsrecht selbst sind Antworten auf die Industrialisierung und das sich dabei herausbildende sogenannte Normal- oder Standardarbeitsverhältnis: ein unbefristetes Vollzeitarbeitsverhältnis zwischen zwei Personen, das mit einer gewissen Sicherheit verbunden ist und ein ausreichendes (Familien-) Einkommen sichert. Durch die starke Regulierung dieses Normalarbeitsverhältnisses in Gesetz und Kollektivvertrag sollte vor allem dem Machtungleichgewicht beim Aushandeln der individuellen Arbeitsverträge begegnet werden (vgl. dazu z. B. Risak 2014, 129). Dieser Schutz für die ArbeitnehmerInnen ist freilich mit Kosten für die ArbeitgeberInnen verbunden. Besonders infolge der Globalisierung der Wirtschaft und des verstärkten internationalen Wettbewerbs wurden daher Forderungen nach Senkung der Arbeitskosten und Flexibilisierung von Beschäftigungsbedingungen laut.

[1] Ich danke Stud.-Ass. Ulrich Grossinger für die Unterstützung bei der Literaturrecherche.

1.3 Atypische Beschäftigung und gesetzliche Regulierungsbemühungen

Vor allem seit den 1980er-Jahren nahmen die sogenannten „atypischen Arbeitsverhältnisse“ stark zu, was auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen ist, die sich zum Teil gegenseitig bedingen und verstärken: globalisierte Märkte und verstärkter Wettbewerbsdruck, Finanzialisierung der Wirtschaft und die Erwartung schneller Renditen, Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeits- und Sozialrechts sowie „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitiken. Atypisch sind diese Verhältnisse deshalb, weil sie von dem oben beschriebenen Normalarbeitsverhältnis abweichen: Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse und Arbeitskräfteüberlassung (Leiharbeit) sind die am weitesten verbreiteten Formen (vgl. European Parliament 2000, 30 f.; Schulze Buschoff 2016, 5).

ArbeitgeberInnen wählten diese Formen der Beschäftigung vor allem wegen der damit verbundenen stärkeren Flexibilität und der dadurch erwarteten Senkung der Arbeitskosten. Sie ermöglichen nämlich eine teilweise Überwälzung von Risiken (vgl. Beck 2007, 28 f.) und Kosten, die beim Standardarbeitsverhältnis die ArbeitgeberInnen trafen: Vor allem ging es darum, das Risiko, auch in unproduktiven Zeiten Entgelt bezahlen zu müssen, genauso gering zu halten wie die aus dem Kündigungsschutz resultierenden Kosten. ArbeitnehmerInnen wurden diese atypischen Arbeitsverhältnisse mit dem Versprechen schmackhaft gemacht, dass deren flexible Gestaltung die bessere Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit anderen Aktivitäten (Kinderbetreuung, Haushaltsarbeit, Ausbildung und selbstständige Tätigkeit) ermögliche. Außerdem würden damit neue Arbeitsplätze geschaffen und Personen in Beschäftigung gebracht, die für Standardarbeitsverhältnisse nicht zur Verfügung stehen.

Das verstärkte Auftreten atypischer Beschäftigungsverhältnisse (vgl. ILO 2016, 47–102) brachte die Gesetzgebung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene auf den Plan, was zur Schließung einiger, aber nicht aller Schutzdefizite führte. Die Europäische Union entfaltete im Rahmen ihrer sozialen Dimension auch Aktivitäten im Bereich der atypischen Beschäftigung. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Teilzeitrichtlinie 97/81/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1997), die Befristungsrichtlinie 99/70/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1999) und die Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008). Die Richtlinien zu Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverhältnissen beruhen auf Rahmenvereinbarungen der europäischen Sozialpartner.

1.4 Neue Beschäftigungsformen („new forms of employment“)

Die Entwicklung ist damit freilich nicht abgeschlossen. Der Durst nach mehr Flexibilität – insbesondere im Gefolge moderner Informations- und Kommunikationstechnologie – führt im Rahmen der auch im Arbeitsrecht grundsätzlich gegebenen Vertragsfreiheit zu zahlreichen neuen Phänomenen in der Arbeitswelt. Derzeit bilden sich sehr unterschiedliche neue Beschäftigungsformen („new forms of employment“) heraus, die von den bisher geläufigen abweichen (vgl. Europäische Kommission 2017a, 1 f.). Der diesen Begriff prägende Bericht der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (vgl. Eurofound 2015) hat diese erstmals zusammengefasst sowie strukturiert dargestellt und gibt auch eine erste Einschätzung ihrer Auswirkungen ab (vgl. auch Waas 2016; OECD 2016). Die neuen Arbeitsformen unterscheiden sich vom Normalarbeitsverhältnis sowie der „herkömmlichen“ atypischen Beschäftigung in mehrfacher Weise: Einige von ihnen verändern die Beziehung zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen, andere die Arbeitsorganisation, und einige tun beides. Der Bericht arbeitet neun verschiedene Typen heraus, die seit

2000 verstärkt auftreten; manche davon sind gänzlich neu, andere waren schon bekannt, haben aber nun an Bedeutung gewonnen. Es geht dabei um die sehr unterschiedlichen Phänomene des ArbeitnehmerInnen-Sharing, Jobsharing, Interim-Management, Gelegenheitsarbeit, IKT(Informations- und Kommunikationstechnologie)-gestützte mobile Arbeit, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen, kombinierte Teilzeitbeschäftigung, Crowdwork und kollaborative Arbeitsformen (vgl. auch Europäische Kommission 2017a, 13). Bei allen Unterschieden haben sie einen gemeinsamen Nenner, nämlich das Ziel, zusätzliche Flexibilität für ArbeitgeberInnen und/oder ArbeitnehmerInnen zu schaffen. Während einige Formen potenziell für beide Vertragsparteien nutzbringend sein können, bieten andere Grund zur Sorge hinsichtlich ihres negativen Einflusses sowohl auf die Arbeitsbedingungen als auch auf den Arbeitsmarkt. Interessanterweise entwickeln sich viele dieser neuen Formen der Arbeitserbringung häufig im Graubereich und oft im Neuland zwischen Arbeitsverträgen und freier Mitarbeit (vgl. Eurofound 2015, 107). Eine eindeutige Einordnung als Arbeitsvertrag ist oft nicht einfach möglich, andererseits entsprechen die derart Arbeitenden aber auch nicht dem typischen Verständnis von Selbstständigen, die in eigener unternehmerischer Struktur auf dem Markt ihre Leistung einer größeren und zumeist auch wechselnden Anzahl von Kundinnen und Kunden anbieten. Dies legt es nahe, die Einbeziehung dieser Gruppen in den Schutzbereich des Arbeitsrechts zu erwägen.

1.5 Sonderphänomen: Plattformarbeit (Crowdwork)

Die politisch und medial am ausführlichsten diskutierte neue Arbeitsform ist wohl die Plattformarbeit, die auch Crowdwork genannt wird (vgl. dazu Warter 2016). Dabei erfolgt die Organisation von Arbeit unter Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien über Internetplattformen wie z. B. Uber, Deliveroo und Amazon Mechanical Turk. Über diese Plattformen werden zumeist kurzfristige Tätigkeiten (z. B. der Personentransport, Essenszustellung oder Büroarbeiten) einer größeren Anzahl von registrierten DienstleisterInnen (der „crowd“) angeboten und von diesen dann einzeln abgearbeitet. Damit ist eine Just-in-Time-Organisation von Arbeit beabsichtigt, die dann bezahlt werden soll, wenn sie tatsächlich geleistet wird (vgl. Risak 2017, 18). In der Plattformökonomie können also ArbeitgeberInnen das Risiko von Unterauslastung und unproduktiven Zeiten auf die Arbeitenden verlagern, während sie gleichzeitig die volle Kontrolle über den Arbeitsprozess behalten. Damit halten sie die Transaktionskosten und die Entgelte niedrig, stellen aber eine zeitnahe Erledigung ohne Qualitätsprobleme sicher (zur Funktionsweise vgl. Risak 2017, 22–26). Diese Art der Arbeitsorganisation und die damit bewirkte Zersplitterung der Arbeitsverhältnisse sowie die einseitigen Arbeitsbedingungen führen zu unsicheren Beschäftigungsbedingungen mit zumeist sehr geringen Entgelten. Crowdwork birgt somit aufgrund dieser Faktoren ein starkes Risiko der Prekarität in sich.

1.6 Der Zusammenhang von Atypizität und Prekarität

Die soeben dargestellten Trends in der Arbeitswelt werden gemeinhin unter den Gesichtspunkten der zunehmenden „Polarisierung“, „Flexibilisierung“, „Prekarisierung“ oder „Atypisierung“ beschrieben. Dabei lassen sich durchaus Überschneidungen der damit beschriebenen Phänomene identifizieren. Gleichzeitig bestehen zwischen den Begriffen auch inhaltliche Unterschiede (vgl. Knittler/Stadler 2012, 477).

Als „atypisch Beschäftigte“ werden, wie bereits dargelegt, meist jene Beschäftigten bezeichnet, die nicht einem „Normalarbeitsverhältnis“ unterliegen – die also nicht unbefristet und in Vollzeit arbeiten. Als prekär sind solche Beschäftigungsverhältnisse dann einzustufen, wenn sich aufgrund der Abweichungen vom gesicherten Normalarbeitsverhältnis für die Arbeitenden negative Auswirkungen (wie etwa ein geringes Einkommen, mangelnde soziale Absicherung und Beschäftigungsstabilität sowie geringe Aufstiegschancen) ergeben (vgl. Keller et al. 2011, 2). Nicht jede Form der atypischen Beschäftigung ist damit prekär, da die Definition von atypischer Beschäftigung die persönlichen Lebensumstände, die aus der Art der Beschäftigung folgen, unbeachtet lässt (vgl. Wagner 2013, 72 f.). ArbeitnehmerInnen mit „Nicht-Standard-Verträgen“ befinden sich zwar oft in der Situation schlechter Entlohnung, unzureichender sozialer Absicherung und fehlender Entwicklungsperspektiven, das muss aber nicht zwangsläufig so sein. Dieser Umstand verdeutlicht gleichzeitig den subjektiven und individuellen Charakter des Prekaritätsbegriffs. Eine präzise Definition und ein einheitliches Set an Indikatoren fehlt in der Literatur daher weitgehend und erschwert eine einheitliche und vergleichbare Messbarkeit des Status „prekär“ (vgl. Zeh 2012, 10 f.). Die empirische Erfassung von „prekärer Beschäftigung“ beschränkt sich daher meist auf „atypische Beschäftigungsformen“. Atypische Beschäftigung ist zwar, wie bereits erwähnt, nicht per se prekär, allerdings birgt sie ein höheres Risiko der Prekarität als das Normalarbeitsverhältnis und wird daher gerne als Proxy-Variable verwendet. Sie hilft, gewisse Trends auf dem Arbeitsmarkt zu identifizieren, gibt aber wenig Aufschluss über die Gruppe, für die Probleme bzw. negative Auswirkungen daraus erwachsen.

Zur Messung atypischer Beschäftigungsverhältnisse wird auf europäischer Ebene meist die Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung herangezogen. Diese erfasst bei unselbstständig Beschäftigten folgende Formen, die als atypisch gewertet werden können: Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung bzw. Arbeit im Ausmaß von unter zwölf Stunden in der Woche, Befristungen, Leih- und Zeitarbeit (Arbeitskräfteüberlassung) sowie freie Dienstverträge. Letztere Beschäftigungsform ist insoweit interessant, als hier eine besondere, dem Arbeitsvertrag ähnliche, aber doch selbstständige Tätigkeit ausgeübt wird. Es erfolgt somit eine Weitung der Betrachtung in Richtung Selbstständige, wobei – wie dies vor allem die neuen Beschäftigungsformen zeigen – die Abgrenzung zwischen unselbstständig und selbstständig Beschäftigten zunehmend verschwimmt. Allen Hinweisen zufolge ist aber gerade diese Gruppe mit einem erhöhten Risiko der Prekarität konfrontiert, da sie sich außerhalb wichtiger Regulierungsbereiche wie Kündigungsschutz, Kollektivverträge oder Mindestlohnregelungen befinden. Anders als in Österreich sind Selbstständige in vielen anderen Staaten der EU auch nicht flächendeckend vom allgemeinen Sozialversicherungssystem erfasst (vgl. Eichhorst et al. 2010, 23 f.; Eichhorst et al. 2013).

Da gerade die Gruppe der „atypischen Selbstständigen“ statistisch schwer abzugrenzen ist, wird sie in der Literatur unterschiedlich gefasst und in manchen empirischen Analysen berücksichtigt, in anderen hingegen gänzlich ignoriert. So befasst sich die Österreich betreffende Studie von Knittler (2016) ausschließlich mit unselbstständig Beschäftigten, was im Vergleich zu anderen Studien zu Niveauunterschieden bei der Gesamtzahl der als atypisch eingeordneten Beschäftigten führt und wesentliche Dynamiken auf dem Arbeitsmarkt unbeachtet lässt. Schulze Buschoff (2016) berücksichtigt hingegen auch sogenannte „Solo-Selbstständige“. Sie wertet damit all jene Selbstständigen als atypisch, „[...] die ihr eigenes Unternehmen führen bzw. ihre Profession selbstständig ausüben ohne weitere Personen regulär zu beschäftigen“ (Schulze Buschoff/Schmidt 2007, 20 f.).

2 VERBREITUNG UND DYNAMIK ATYPISCHER BESCHÄFTIGUNGSFORMEN

Ungeachtet der soeben dargelegten unterschiedlichen Definitionen, Datensätze und Methoden lassen sich europaweit in der Literatur zweifelsohne Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt erkennen. In einigen EU-Ländern steigt der Anteil der atypisch Beschäftigten kontinuierlich an, in anderen Ländern ist zumindest in manchen Segmenten ein Anstieg der atypisch Beschäftigten bzw. eine Änderung in der Struktur der Gruppe der atypisch Beschäftigten zu erkennen. Allerdings gibt es starke Unterschiede in den Verbreitungsgraden der unterschiedlichen Beschäftigungsformen. Allmendinger et al. (2012) bestätigen in ihrer umfangreichen Analyse zur Verbreitung und Struktur atypischer Beschäftigungsformen für die Länder der EU diese immensen Unterschiede. Diese sind freilich nicht neu, da die Arbeitsmärkte in Europa schon immer unterschiedlich waren, was auf das Zusammenspiel zahlreicher Faktoren wie insbesondere die Intensität der arbeitsrechtlichen Regulierung, die Rolle der Gewerkschaften und die Bedeutung von Kollektivverträgen, die Wirtschaftsstruktur, die Geschlechterverhältnisse und das Familienbild zurückzuführen ist.

Zwischen 1996 und 2009 finden sie allerdings wider Erwarten keinen allgemeinen Trend hin zu einer generellen Flexibilisierung:

> „In allen untersuchten Ländern kam es – mit Ausnahme von Polen, Rumänien und Tschechien – zwischen 1996 und 2009 zu einem Anstieg der Erwerbstätigkeit. Der ist aber nicht überall auf eine Ausbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen. In Ländern wie Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Italien stieg die atypische Beschäftigung im Betrachtungszeitraum zwischen 8 und 15 Prozentpunkte. Dagegen änderte sich der Anteil an Nichtstandardarbeitsverhältnissen in den skandinavischen Ländern wie auch in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Tschechien, Spanien, Griechenland und Ungarn im Vergleich zum Ausgangsniveau Mitte der 1990er Jahre nur unwesentlich.“ (Allmendinger et al. 2012, 2 f.)

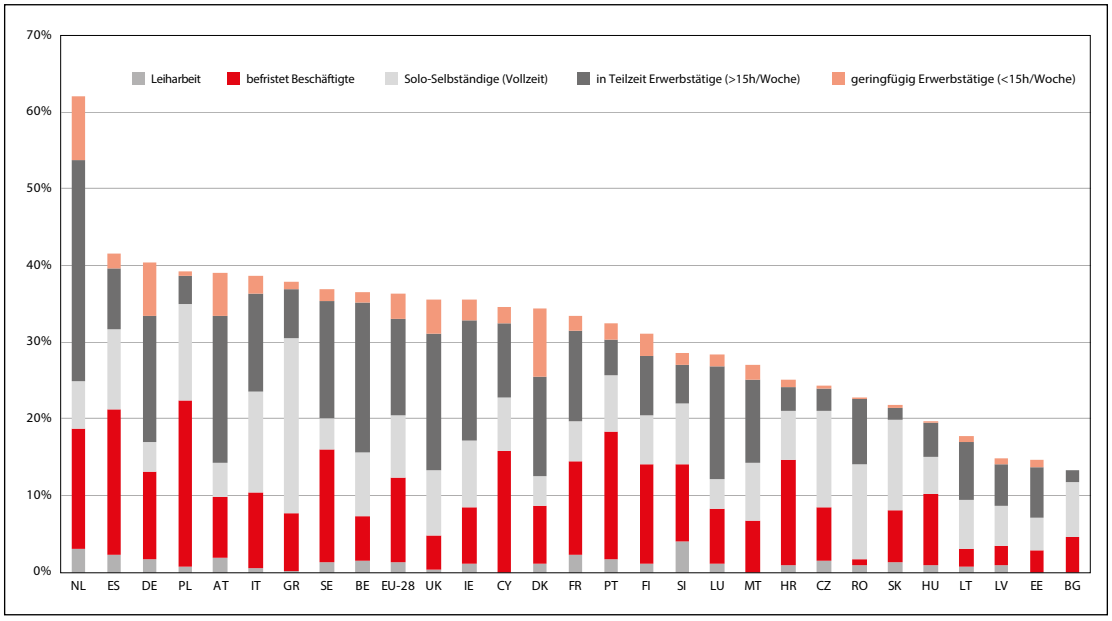
Jüngere Studien verdeutlichen, dass sich in einigen Ländern der Anteil der atypisch Beschäftigten seit der Finanz- und Wirtschaftskrise auf hohem Niveau verfestigt hat – etwa in Deutschland, Polen oder Schweden –, in anderen Ländern ist der Anstieg hingegen immens. Laut Schulze Buschoff (2016, 10) zeigt sich im Zeitraum zwischen 2006 und 2014 in 20 der 28 EU-Mitgliedstaaten eine Zunahme der atypisch Beschäftigten. Im krisengebeutelten Griechenland ist der Anteil der atypisch Beschäftigten um 7 Prozentpunkte von rund 31 auf 38 % gewachsen. Insgesamt arbeiteten im EU-28-Durchschnitt 2014 bereits 36,4 % der Erwerbstätigen atypisch. Im Vergleich zu 2006 ist das ein leichter Anstieg um 1,4 Prozentpunkte (vgl. ebd.).

Während in den Niederlanden der Anteil der Personen in atypischer Beschäftigung über 60 % beträgt, liegt er beim Schlusslicht Bulgarien bei nicht einmal 14 %.

Ein Blick in die Struktur der Gruppe der atypisch Beschäftigten hilft zum Teil, unterschiedliche Ausprägungen in der Zusammensetzung atypischer Beschäftigung in den einzelnen Ländern zu erkennen. Länder mit einem hohen Anteil an atypisch Beschäftigten weisen bisweilen zugleich auch einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten auf. In den Niederlanden ist Teilzeitarbeit mittlerweile eher die Regel als die Ausnahme (vgl. Schulze Buschoff 2016, 12). In Spanien sowie in Polen ist der hohe Anteil an atypisch Beschäftigten vor allem auf die

Zahl der Befristungen zurückzuführen, in Griechenland sind es in erster Linie die Solo-Selbstständigen (Anteil von 23 %) (vgl. ebd., 13 f.). Erklärt werden können diese Länderunterschiede vorwiegend über arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen, die meist auf nationaler Ebene gesetzt werden. Auch frauenpolitische Maßnahmen wie etwa das Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Die Verbreitung von Teilzeitarbeit hängt meist eng mit der Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt zusammen, spiegelt zugleich aber auch die ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern wider (vgl. Knittler 2016, 419).

Abbildung 1: Anteil atypisch Erwerbstätiger an allen Erwerbstätigen (Alter 15–64), differenziert nach einzelnen Formen* 2014



Quelle: EUROSTAT, Labour Force Survey. Berechnungen: Schulze Bischoff 2016, 53

* Der Tabelle liegt ein zusammenfassender Indikator zugrunde, der die Mehrfachzählung von Personen, auf die mehrere Merkmale atypischer Beschäftigung zutreffen, ausschließt.

Es lässt sich somit festhalten, dass atypische Beschäftigungsformen in allen EU-Mitgliedstaaten eine gewisse, bisweilen sogar eine signifikante Rolle spielen, wobei die Verbreitung jedoch sehr unterschiedlich ist.

3 WAS MACHT DIE EU?

3.1 Vom Grünbuch zur europäischen Säule sozialer Rechte

Vor dem dargestellten Hintergrund überrascht es nicht, dass nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die EU diese Veränderungen in der Arbeitswelt und das Aufkommen neuer Formen der Arbeitserbringung registriert hat und den damit verbundenen negativen Auswirkungen in einem gewissen Umfang gegensteuert.

Nachdem die europäischen Sozialpartner in den 1990er-Jahren auf die atypischen Beschäftigungsformen der Teilzeitbeschäftigung und der befristeten Beschäftigung reagiert hatten, dauerte es dann doch sehr lange, bis endlich 2008 die Leiharbeitsrichtlinie (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008) verabschiedet wurde. Schon zwei Jahre davor, nämlich 2006, legte die Europäische Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts" (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006) vor. Dieses sollte eine öffentliche Debatte darüber einleiten, „wie durch Weiterentwicklung des Arbeitsrechts positive Wirkungen im Hinblick auf das Ziel der Lissabon-Strategie erzielt werden können, nachhaltiges Wachstum und gleichzeitig mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Die Modernisierung des Arbeitsrechts ist von zentraler Bedeutung für eine bessere Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen" (ebd., 3). Schon damals wurde – noch ohne Bezugnahme auf die Digitalisierung – auf die raschen Veränderungen der Arbeitsorganisation und der Gesellschaft hingewiesen, die zu einer starken Vermehrung unterschiedlichster Arbeitsvertragsformen geführt haben. Durch die Nutzung atypischer Beschäftigung „versuchen die Unternehmen, in einer globalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben, indem sie u. a. die Kosten der Einhaltung von Beschäftigungsschutzbestimmungen und Kündigungsfristen sowie die Zahlung der entsprechenden Sozialbeiträge vermeiden" (ebd., 8). Zudem wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es „auch Hinweise auf einige nachteilige Auswirkungen der zunehmenden Vielfalt von Beschäftigungsverhältnissen [gibt]. Es besteht die Gefahr, dass ein Teil der Arbeitskräfte in einer Abfolge kurzfristiger Arbeitsverträge und geringwertiger Arbeitsplätze mit unzureichendem sozialem Schutz gefangen ist und so in einer prekären Situation verbleibt" (ebd., 9).

Diese wenig klare Auswirkungen zeitigende Diskussion hat nunmehr im Zuge der Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017) wieder an Fahrt zugenommen, die Europäische Kommission hat in diesem Zusammenhang zuletzt auch sichtbare Aktivitäten im Bereich der atypischen Beschäftigung entfaltet. Die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte sprechen nämlich auch ausdrücklich die Herausforderungen an, die sich im Hinblick auf neue Beschäftigungsformen und angemessene Arbeitsbedingungen in atypischen Beschäftigungsformen ergeben – so insbesondere Grundsatz 5: „Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung" (ebd., 14). Der soziale Besitzstand der EU soll nämlich auch auf den Arbeitsmärkten des 21. Jahrhunderts, auf denen sich die bestehenden Beschäftigungsformen durch die Globalisierung und die Digitalisierung verändern, seine Relevanz und Wirksamkeit behalten. Die Kommission zielt dabei darauf ab, sichere und anpassungsfähige Arbeitsverhältnisse zu fördern, die vor prekären Arbeitsbedingungen geschützt sind, ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen und Innovationen auf dem Arbeitsmarkt zu behindern. Das gilt nicht nur für neue und atypische, sondern auch für herkömmliche Beschäftigungsformen (vgl. Europäische Kommission 2017b, 2).

Wie schon rund zehn Jahre zuvor wird bei der Begründung des aktuellen Entwurfes für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a, 1 – zu deren Inhalt siehe Abschnitt 3.2) darauf hingewiesen, dass sich die Arbeitswelt seit den 1990er-Jahren erheblich verändert habe und dass in den letzten 25 Jahren der Arbeitsmarkt Gegenstand einer zunehmenden Flexibilisierung war. Im Jahr 2016 betraf demnach ein Viertel aller Arbeitsverträge atypische Formen der Beschäftigung, und mehr als die Hälfte der in den letzten zehn Jahren neu geschaffenen Arbeitsplätze seien atypisch. Außerdem habe die Digitalisierung darüber hinaus die Schaffung neuer Formen der Beschäftigung begünstigt, und auch die Erwerbsbevölkerung habe sich durch den demografischen Wandel diversifiziert.

Diese Zunahme von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und Erwerbstätigen hat jedoch ihre Schattenseiten, die auch von der Europäischen Kommission erkannt wurden (vgl. Europäische Kommission 2017a, 1). Sie haben Instabilität und eine abnehmende Planbarkeit zur Folge, vor allem für ArbeitnehmerInnen in besonders prekären Verhältnissen. Durch ungeeignete Rechtsvorschriften können diese in atypischen Beschäftigungsverhältnissen undurchsichtigen oder unlauteren Praktiken ausgesetzt sein, wodurch sie ihre Rechte nur schwer geltend machen können.

Dieser aus meiner Sicht zutreffende Befund hat vor allem zu zwei Aktivitäten der Europäischen Kommission geführt. In Bezug auf den Sozialschutz für atypisch Beschäftigte und Selbstständige hat die Kommission am 13. 3. 2018 einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2018). Darauf kann aus Platzgründen in diesem Beitrag jedoch nicht weiter eingegangen werden. Betreffend das Arbeitsrecht ist das geplante Vorgehen der Europäischen Kommission nunmehr schon sehr konkret, da ein Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a) vorliegt, auf den sogleich einzugehen ist.

3.2 Zum Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen

Am 21. 12. 2017 hat die Europäische Kommission, nachdem eine zweiphasige Konsultation mit den europäischen Sozialpartnern (vgl. Europäische Kommission 2017b) zu keinen Verhandlungen zwischen diesen geführt hatte, einen Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a) samt einer umfangreichen begleitenden Folgenabschätzung (vgl. European Commission 2017) vorgelegt. Dieser Vorschlag stellt formell eine Überarbeitung der Nachweisrichtlinie 91/533/EWG (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1991) hinsichtlich ihres Geltungsbereiches dar; sie geht dann aber inhaltlich weit über den bloßen Nachweis des Arbeitsvertragsinhaltes hinaus und sieht auch materielle Rechte der Arbeitenden vor. Dies ist auch auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2017 zu Arbeitsbedingungen und prekären Beschäftigungsverhältnissen (vgl. Europäisches Parlament 2017) zurückzuführen. Dieses forderte darin die Europäische Kommission auf, die Nachweisrichtlinie 91/533/EWG zu überarbeiten und dabei neuen Beschäftigungsformen Rechnung zu tragen.

Inhaltlich sind mehrere Aspekte bemerkenswert, die aus arbeitsrechtlicher Sicht allesamt zu begrüßen sind, wenngleich sie zur Erreichung der damit intendierten Ziele weiter gehen könnten. Es geht dabei einerseits um die Definition des Anwendungsbereiches und andererseits neben der Erweiterung der Bereitstellungspflicht von Informationen über die wesentlichen Arbeitsvertragsinhalte durch die ArbeitgeberInnen um die Eindämmung bestimmter für ArbeitnehmerInnen nachteiliger Praktiken. Die diesbezüglich vorgeschlagenen Mindestanforderungen zu den Arbeitsbedingungen behandeln die Höchstdauer einer Probezeit, Nebenbeschäftigungsverbote (Ausschließlichkeits- oder Unvereinbarkeitsklauseln), eine Mindestplanbarkeit der Arbeit bei variablen Arbeitszeiten und Maßnahmen für den Wechsel in eine Beschäftigungsform mit verlässlicheren und sichereren Arbeitsbedingungen sowie die Fortbildung. Auf die einzelnen Bestimmungen wird nunmehr unter Abschnitt 4 näher eingegangen (vgl. auch AK Europa 2018, 4–11).

4 WIE GEHT ES WEITER?

4.1 Teilzeitbeschäftigung

Die bisher bestehende Teilzeitrichtlinie 97/81/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1997) enthält neben dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (§ 4) und der dort vorgesehenen Anwendung des Pro-rata-temporis-Prinzips (Anspruch auf Leistungen im Verhältnis zum Arbeitszeitausmaß) auch die Förderung des Wechsels von Teilzeit zu Vollzeit und umgekehrt (§ 5). Im Fall der ungewollten Teilzeit, die typischerweise mit einem niedrigen Entgelt einhergeht und zu Prekarität führen kann, spielt die Möglichkeit der Aufstockung der Stundenanzahl eine wesentliche Rolle. Die bestehende Teilzeitrichtlinie enthält dazu lediglich eine sehr weiche Formulierung und sieht insbesondere kein Recht auf Ausweitung der Arbeitsstunden vor, wenn zusätzliche einschlägige Stellen zu besetzen sind. Auch in die andere Richtung, nämlich auf Reduktion der Arbeitsstunden, besteht kein Rechtsanspruch.

Auch Art. 10 des Vorschlages für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a) (in der Folge kurz „RL-Vorschlag“) sieht kein allgemeines Recht auf Aufstockung bzw. Reduktion der vereinbarten Wochenstunden vor, sondern nur den „Übergang zu einer anderen Beschäftigungsform“. Damit ist, wie sich aus dem Wortlaut von Art. 10 ergibt, eine „Beschäftigungsform mit verlässlicheren und sichereren Arbeitsbedingungen“ gemeint (vgl. auch die Begründung des Artikels in Europäische Kommission 2017a, 16). Es geht dabei vor allem um einen Wechsel weg von einem Vertrag mit einer variablen Arbeitszeit bzw. auf eine Vollzeitstelle, was sich auch aus den in der Begründung genannten Beispielen ergibt, die unter anderem einen Wechsel in „eine Vollzeitstelle oder ein Arbeitsverhältnis mit mehr garantierten bezahlten Arbeitsstunden oder einen weniger variablen Arbeitszeitplan“ (ebd.) enthalten. Diese Problematik ist sicherlich die dringlichste, wobei dann aber die vorgesehene Maßnahme einer bloßen schriftlichen Antwort wohl schon eine geradezu maximale Berücksichtigung der ArbeitgeberInnen-Interessen darstellt und nicht gerade weit geht.

Weiterhin offen ist ohnehin die grundsätzliche Frage des Einflusses der ArbeitnehmerInnen auf eine von ihnen gewünschte Änderung des Ausmaßes der Arbeitsstunden, die am besten bei einer Überarbeitung der Teilzeitrichtlinie 97/81/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1997) aufgehoben wäre.

4.2 Befristete Beschäftigung

Die Befristungsrichtlinie 1999/70/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1999) enthält ebenfalls den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge und -verhältnisse vorzusehen. Auch enthalten ist eine Verpflichtung der ArbeitgeberInnen, befristet Beschäftigte über freie unbefristete Stellen in ihrem Unternehmen/Betrieb zu informieren.

Dass schon allein die Befristung eines Arbeitsverhältnisses als gewisse Unsicherheit angesehen wird, spiegelt auch der Grundsatz 5 Abs. a der europäischen Säule sozialer Rechte wider, wonach der Übergang in eine unbefristete Beschäftigungsform gefördert wird (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017, 14). Die Erwähnung befristeter Arbeitsverhältnisse in der

Begründung von Art. 10 des RL-Vorschlags (vgl. Europäische Kommission 2017a, 16) spricht dafür, dass auch das Begehren der Arbeitenden betreffend einen Wechsel von einem befristeten in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis von deren ArbeitgeberInnen schriftlich zu beantworten ist. Dies komplettiert die Informationsplicht in § 6 Befristungsrichtlinie 1999/70/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1999), wobei hier meines Erachtens weiter gegangen und ein Recht auf Entfristung hätte vorgesehen werden können, das ArbeitgeberInnen bei offenen geeigneten unbefristeten Stellen eine Ablehnung der Übernahme nur aus sachlichen Gründen erlauben würde.

4.3 Plattformarbeit

Derzeit ist die Plattformarbeit – anders als schon länger praktizierte Formen atypischer Beschäftigung – noch gar nicht speziell reguliert. Es zeigt sich dabei, dass zwar in vielen Fällen unter Heranziehung herkömmlicher Kriterien eines Arbeitsverhältnisses das Vorliegen eines solchen gut zu argumentieren ist, das den vollen Schutz des Arbeitsrechts zur Folge hätte. Dies ist übrigens auch in der Begründung betreffend die Einführung einer Definition des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin in Art. 2 des RL-Vorschlags (vgl. Europäische Kommission 2017a, 13) angesprochen. Auf Online-Plattformen Beschäftigte sollen dann vom Schutz erfasst sein, wenn die Kriterien erfüllt sind.

Nachweisbar ist dies in der Praxis freilich sehr schwer, da dafür viele detaillierte Informationen über die internen Arbeitsabläufe der konkreten Plattform notwendig sind und sich deshalb Plattformbeschäftigte, die sich auf ihren ArbeitnehmerInnen-Status berufen wollen, oft in Beweisnotstand befinden. Dem könnte durch eine (widerlegliche) Vermutung eines Arbeitsverhältnisses zur Plattform begegnet werden. Letztlich hat nämlich nur die Plattform als jene Vertragspartnerin, die die Leistungsabwicklung organisiert und bei der alle Fäden zusammenlaufen, die faktischen Möglichkeiten, sowohl die konkreten Vertragsgefüge hinsichtlich der VertragspartnerInnen und der Vertragsinhalte als auch die gelebte Vertragspraxis nachzuweisen (vgl. Risak 2017; Risak 2018, 14).

Eine solche gesetzliche Vermutung könnte die Kernbestimmung einer „Richtlinie zur Sicherstellung fairer Wettbewerbs- und Arbeitsbedingungen in der Plattformökonomie (Plattformarbeitsrichtlinie)“ sein. Eine derartige Richtlinie könnte dann noch weitere Regelungen enthalten, die sich auf die besondere Ausgestaltung der Plattformarbeit beziehen, wie insbesondere die Frage der Bezahlung von Standby-Zeiten und Suchkosten, das Verbot bestimmter Vertragsklauseln und die Verpflichtung zur Offenlegung, wie Ratings zustande kommen, sowie die Möglichkeit von deren Richtigstellung und der Portabilität zu anderen Plattformen (vgl. ausführlich dazu Risak 2018, 14 f.).

4.4 Blinder Fleck: Selbstständige

Grundsatz 5 der europäischen Säule sozialer Rechte führt ausdrücklich an, dass „Beschäftigungsverhältnisse, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, […] unterbunden [werden], unter anderem durch das Verbot des Missbrauchs atypischer Verträge“ (Europäisches Parlament et al. 2017, 14). Zu diesen atypischen Verträgen zählen demnach auch Formen der Selbstständigkeit, wie Werkverträge und freie Dienstverträge, die ja bekanntlich nicht dem Arbeitsrecht unterliegen und insbesondere keine Mindestentgelte vorsehen (vgl. Eichhorst et al. 2010). Die adäquateste Maßnahme zur Eindämmung dieser zur „Flucht aus dem Arbeits-

recht“ (vgl. Firlei 1987) genutzten Vertragstypen wäre eine Ausweitung des Schutzbereiches arbeitsrechtlicher Bestimmungen auch auf die Gruppe von Selbstständigen, die besonders von Prekarität bedroht sind. Diese Gefährdung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich diese Personengruppe beim Aushandeln insbesondere des Entgelts in einer arbeitnehmerInnenähnlichen Situation befinden. Sie kontrahieren nicht wirklich mit einer größeren Zahl von wechselnden VertragspartnerInnen und treten somit nicht wirklich auf dem Markt auf, was ihr Verhandlungsgewicht gering macht.

In dieser Hinsicht ist die erstmalige Einführung einer europarechtlichen Definition der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers in Art. 2 des RL-Vorschlags zwar grundsätzlich zu begrüßen. Zu kritisieren ist jedoch, dass diese am herkömmlichen Verständnis des Schutzbereiches des Arbeitsrechts ansetzt und die wachsende Gruppe von Prekarität bedrohter Selbstständiger außer Acht lässt. Als ArbeitnehmerIn wird dort „eine natürliche Person [definiert], die während einer bestimmten Zeit für eine andere Person nach deren Weisung Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält“ (Europäische Kommission 2017a, Art. 2 Abs. 1 lit. a)[2]. Diese Definition schreibt die nunmehr gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (EuGH) im Sinne der sogenannten Lawrie-Blum-Formel (entwickelt vom EuGH in der Rechtssache C-66/85, Lawrie-Blum) fest und schränkt somit, was grundsätzlich begrüßenswert ist, den Spielraum der Mitgliedstaaten ein, den Anwendungsbereich autonom national festzulegen. Es wurde aber die Chance verabsäumt, den ArbeitnehmerInnenbegriff weiterzuentwickeln (vgl. dazu Risak/Dullinger 2018, 45–48). Auf die Reaktion der EU auf die Schutzbedürftigkeit Selbstständiger in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht wurde oben bereits kurz hingewiesen.

5 ERGEBNIS

Als Ergebnis der hier angestellten Überlegungen lässt sich festhalten, dass das erhöhte Potenzial zur Prekarisierung, das atypischen Beschäftigungsverhältnissen und neuen Beschäftigungsformen innewohnt, von der EU sehr wohl als Problem wahrgenommen wird. Freilich sind die verwendeten Begrifflichkeiten nicht immer einheitlich, und daher sind die Datenlagen auch nicht immer vergleichbar. Nichtsdestotrotz wurde darauf im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte auch reagiert, wobei der Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen besondere Beachtung verdient. Dieser ist definitiv ein Schritt in Richtung Absicherung der Arbeitenden gegen besondere Ausformungen atypischer Beschäftigung. Freilich könnten die vorgeschlagenen Maßnahmen weiter gehen, und es sind insbesondere die der Plattformarbeit innewohnenden Probleme nicht angesprochen, geschweige denn gelöst. Auch wurde bei der erstmaligen gesetzlichen Definition des ArbeitnehmerInnenbegriffs auf europäischer Ebene die Chance nicht genützt, diesen weiter zu fassen und auch schutzbedürftigen Selbstständigen den (zumindest teilweisen) Schutz des Arbeitsrechts angedeihen zu lassen.

[2] Die hier angeführte Absatz- und Buchstabennummer entspricht der korrekten Form. In der deutschen Fassung des Vorschlags der Richtlinie sind die Nummerierung der Absätze und Buchstaben teils falsch angegeben.

BIBLIOGRAFIE

AK Europa (2018), Transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, Positionspapier März 2018; https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2018-10/Transparente%20und%20verl%C3%A4ssliche%20Arbeitsbedingungen%20in%20der%20Europ%C3%A4ischen%20Union.pdf.

Allmendinger, Jutta, Johannes *Giesecke,* Lena *Hipp,* Kathrin *Leuze* und Stefan *Stuth* (2012), Mehr Jobs oder nur mehr schlechte Jobs? Die Entwicklung atypischer Beschäftigung in Europa (= WZBrief Arbeit 13/August 2012); https://bibliothek.wzb.eu/wzbrief-arbeit/WZBriefArbeit132012_allmendinger_giesecke_hipp_leuze_stuth.pdf.

Beck, Ulrich (2007), Schöne neue Arbeitswelt, Frankfurt/Main.

Benner, Christiane (2015), Crowdwork – zurück in die Zukunft?, Frankfurt/Main.

Eichhorst, Werner, Paul *Marx* und Eric *Thode* (2010), Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit. Benchmarking Deutschland: Befristete und geringfügige Tätigkeiten, Zeitarbeit und Niedriglohnbeschäftigung (= IZA Research Report No. 25); http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_25.pdf.

Eichhorst, Werner, Michela *Braga*, Ulrike *Famira-Mühlberger*, Maarten *Gerard*, Thomas *Horvath*, Martin *Kahanec*, Marta *Kahancová*, Michael *Kendzia*, Monika *Martišková*, Paola *Monti*, Jakob Louis *Pedersen*, Julian *Stanley*, Barbara *Vandeweghe*, Caroline *Wehner* and Caroline *White* (2013), Social Protection Rights of Economically Dependent Self-employed Workers (= IZA Research Report No. 54); http://ftp.iza.org/report_pdfs/iza_report_54.pdf.

Eurofound (2015), New forms of employment, Dublin; https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1461en.pdf.

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; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-797-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF.

Europäische Kommission (2017b), Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer eventuellen Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte, C(2017) 6121 final; http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiTtdnBvO3fAhXL_qQKHRAVDCcQFjAAegQIABAB&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D18309%26langId%3Dde&usg=AOvVaw1nSBRDAMN3GEBwT_ykDcY9.

Europäische Kommission (2018), Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, COM(2018) 132 final, Straßburg; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132&from=EN.

Europäisches Parlament (2017), Arbeitsbedingungen und prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2017 zu Arbeitsbedingungen und prekären Beschäftigungsverhältnissen (2016/2221(INI)); http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0290+0+DOC+PDF+V0//DE.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2008), Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32008L0104.

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.

European Commission (2017), Commission Staff Working Document. Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union, SWD(2017) 478 final, Brussels; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0478&from=EN.

European Parliament (2000), Atypical Work in the European Union, Social Affairs Series, SOCI 106 EN, Luxembourg; https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiKuvrgtsvbAhXIbZoKHZIVDlkQFggxMAE&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D2440%26langId%3Den&usg=AOvVaw0NmI9s88-AfHigYtbASKpr.

Firlei, Klaus (1987), Flucht aus dem Arbeitsrecht, in: Das Recht der Arbeit 1987, 271–289.

ILO (2016), Non Standard Employment around the World, Genf; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_534326.pdf.

Keller, Berndt, Susanne *Schulz* und Hartmut *Seifert* (2011), Atypische Beschäftigung und soziale Risiken: Entwicklung, Strukturen, Regulierung (= WISO Diskurs 10/2011); http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08527.pdf.

Knittler, Käthe (2016), Atypische Beschäftigung im Jahr 2015 und im Verlauf der Wirtschaftskrise, in: Statistische Nachrichten 6/2016, 416–422.

Knittler, Käthe und Bettina *Stadler* (2012), Atypische Beschäftigung während der Krise nach soziodemographischen Merkmalen, in: Statistische Nachrichten 7/2012, 476–495.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006), Grünbuch zur Modernisierung des Arbeitsrechts: „Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, KOM(2006) 708 endgültig; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0708&from=DE.

OECD (2016), New forms of work in the digital economy (= OECD Digital Economy Papers No. 260); https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jlwnklt820x-en.pdf?expires=1547479499&id=id&accname=guest&checksum=03DDF0E276EE155EB034A2E212307176.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1991), Richtlinie des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen (91/533/EWG).

Rat der Europäischen Union (1997), Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinigung [sic!] über Teilzeitarbeit.

Rat der Europäischen Union (1999), Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge.

Risak, Martin (2014), Kollektives und Individuelles im Betrieb, in: Christoph *Kietaibl,* Felix *Schörghofer* und Walter *Schrammel* (Hg.), Rechtswissenschaft und Rechtskunde. Liber Amicorum für Robert Rebhahn, Wien, 129–139.

Risak, Martin (2017), Gig-Economy und Crowdwork – was ist das?, in: Doris *Lutz* und Martin *Risak* (Hg.), Arbeit in der Gig Economy, Wien, 12–26; http://www.gig-economy.at/kapitel-1-gig-economy-und-crowdwork-was-ist-das/.

Risak, Martin (2018), Fair Working Conditions for Platform Workers – Possible Regulatory Approaches on the EU Level, Berlin (= politik für Europa #2017 plus); https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/14055.pdf.

Risak, Martin and Thomas *Dullinger* (2018), The Concept of 'Worker' in EU Law: Status Quo and Potential for Change. ETUI Report 140, Brussels; https://www.etui.org/Publications2/Reports/The-concept-of-worker-in-EU-law-status-quo-and-potential-for-change.

Schulze Buschoff, Karin (2016), Atypische Beschäftigung in Europa. Herausforderungen für die Alterssicherung und die gewerkschaftliche Interessensvertretung (= WSI Study Nr. 01); https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_studies_1_2016.pdf.

Schulze Buschoff, Karin und Claudia *Schmidt* (2007), Neue Selbstständige im europäischen Vergleich, Düsseldorf (= edition der Hans-Böckler-Stiftung 201); https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_201.pdf.

Waas, Bernd (ed., 2016), New Forms of Employment in Europe (= Bulletin of Comparative Labour Relations Series Volume 94).

Wagner, Norman (2013), Atypische Beschäftigung in Österreich: Bisherige Entwicklungen, aktueller Stand und Aussichten für die Zukunft, in: WISO 2013, Nr. 4, 72–88.

Warter, Johannes (2016), Crowdwork, Wien.

Zeh, Janina (2012), Prekäre Beschäftigung, Hamburg (= Universität Hamburg, Working Paper SW 2012-1); http://www.aktionswoche-schuldnerberatung.de/archiv2015/wp-content/uploads/2015/03/Janina_Zeh-2012-Prekaere_Beschaeftigung.pdf.

David Rautner, Petra Völkerer, Silvia Hofbauer

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN EUROPA: PROBLEMLAGEN, BEWERTUNG BESTEHENDER INITIATIVEN UND HANDLUNGSOPTIONEN

1 EINLEITUNG

Schon vor Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2007/2008 war die Jugendarbeitslosigkeit in Europa besorgniserregend: Sie lag nur in fünf Mitgliedstaaten unter 10 % und im EU-weiten Schnitt regelmäßig doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosigkeit (vgl. Beramusca et al. 2012, 7). Die Auswirkungen der Krise haben aber gerade junge Menschen in Europa noch einmal besonders hart getroffen. Im Jahr 2013 erreichte die Jugendarbeitslosigkeit ihren traurigen Höhepunkt: Mit 24 % war fast ein Viertel aller jungen Menschen in der EU ohne Job (vgl. Eurostat 2018).

Dieser Beitrag beleuchtet die besonderen Probleme arbeitsloser junger Menschen in Europa und analysiert daran anschließend die sogenannte „Jugendgarantie" als bisher umfangreichste und ambitionierteste Antwort der EU im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit. Dabei werden bisherige Defizite bei der Umsetzung dieser beleuchtet, und zwar insbesondere die fehlende Finanzierung, die verbesserungswürdige Treffsicherheit der Maßnahmen sowie bürokratische Hürden bei der praktischen Umsetzung. Abschließend bespricht der Beitrag die Zukunft der Jugendgarantie und weitere notwendige Maßnahmen, um die nach wie vor dramatisch hohe Jugendarbeitslosigkeit in Europa zu bekämpfen.

2 „NEETS" – JUGENDLICHE OHNE PERSPEKTIVE

Es wurde unübersehbar, dass damit eine ganze Generation junger EuropäerInnen ohne Perspektive heranwächst – die „Generation Aussichtslos" war in aller Munde. In diesem Zusammenhang wurde immer öfter auf die hohe Anzahl an Jugendlichen hingewiesen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren: die sogenannten NEETs („not in employment, education or training"). Vor Krisenbeginn ging die Anzahl der NEETs noch zurück, danach ist sie aber gemeinsam mit der Jugendarbeitslosigkeit stark angestiegen (vgl. Eurofound 2012, 41).

Auch wenn die Gründe für den NEET-Status vielfältig sein können – von Betreuungspflichten über gesundheitliche Probleme bis zur Langzeitarbeitslosigkeit –, lässt sich aus den hohen

NEET-Raten doch ableiten, dass immer mehr junge Menschen vollkommen vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind. Eine knappe Mehrheit der NEETs in Europa hat noch nie gearbeitet. Etwas mehr als die Hälfte der NEETs ist arbeitslos gemeldet, die anderen nicht (vgl. ebd., 32). Von jenen, die nicht arbeitslos gemeldet sind, geben aber 63 % an, für Erwerbsarbeit zur Verfügung zu stehen, aber aufgrund persönlicher Gründe oder der Aussichtslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt nicht aktiv nach Arbeit zu suchen. Gerade in vielen süd- und osteuropäischen Staaten gibt es eine hohe Anzahl an entmutigten jungen Menschen, die aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit jede Hoffnung, Arbeit zu finden, aufgegeben haben (vgl. ebd., 33). Diese Jugendlichen werden in den Statistiken zur Jugendarbeitslosigkeit nicht erfasst. Darin liegt die Stärke des NEET-Begriffs: Er sorgt dafür, dass gerade sie nicht so leicht übersehen werden.

Jugendkrawalle in Frankreich und Schweden führten einer breiteren Öffentlichkeit vor Augen, welch sozialer Sprengstoff in der Perspektivlosigkeit junger Menschen steckt. Denn die Folgen der Jugendarbeitslosigkeit sind dramatisch – sowohl für die Betroffenen selbst als auch für die Gesellschaft als Ganzes. Die Probleme, die mit dem NEET-Status verbunden sind, können für die Betroffenen beträchtliche negative Langzeitfolgen bedeuten. NEET-Jugendliche haben ein höheres Risiko, physisch oder psychisch zu erkranken sowie in Drogenabhängigkeit oder Kriminalität abzurutschen. Darüber hinaus hat der NEET-Status auch langfristig negative Auswirkungen auf ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt – sowohl im Hinblick auf eine zukünftige Beschäftigung als auch auf das Einkommen. Durch ihre geringere Arbeitserfahrung verdienen sie auch bei zukünftiger Beschäftigung weniger, sogar wenn sie nicht erneut arbeitslos werden. Dies zeigt, dass die mit dem NEET-Status verbundenen Probleme langfristig nachwirken (vgl. ebd., 53–61).

Durch die hohe Anzahl an NEETs in der EU wird das Potenzial einer ganzen Generation vergeudet. Die wirtschaftlichen Kosten sind beachtlich: Laut Eurofound betrugen die Kosten der Jugendarbeitslosigkeit in der EU im Jahr 2011 153 Mrd. Euro; das sind um 34 Mrd. Euro bzw. 28 % mehr als noch im Jahr 2008. Diese Kosten setzen sich aus notwendigen Sozialleistungen, vor allem aber aus entgangenen Steuereinnahmen infolge der hohen Jugendarbeitslosigkeit zusammen. Dabei handelt es sich zwar um eine Schätzung, diese gilt aber als relativ konservativ, da negative soziale Folgekosten der Jugendarbeitslosigkeit hierbei nicht miteingerechnet wurden, wie etwa das höhere Risiko, in Kriminalität oder Drogenabhängigkeit abzurutschen (vgl. ebd., 62–81).

Doch die wirtschaftlichen Kosten sind nur ein Teil des Preises, den unsere Gesellschaften zahlen werden, solange nicht alle jungen Menschen die Möglichkeit einer guten Ausbildung und Beschäftigung haben. Studien zeigen, wie die Perspektivlosigkeit unter jungen Menschen auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt erodiert. NEET-Jugendliche haben in der Regel ein geringeres soziales und politisches Engagement und weniger Vertrauen in staatliche Institutionen. Dies gilt vor allem für NEET-Jugendliche in Mitteleuropa, aber auch in Osteuropa und den englischsprachigen Mitgliedstaaten. Dies zeigt, dass NEET-Jugendliche in der Regel nicht nur vom Arbeitsmarkt, sondern auch politisch und sozial von der Gesamtgesellschaft abgekoppelt sind. Die Erfahrungen aus Skandinavien hingegen lassen erkennen, dass ein gut funktionierender und inklusiver Sozialstaat diese Probleme kompensieren kann. Dort konnten keine derartigen Unterschiede zwischen NEETs und Nicht-NEETs festgestellt werden, was darauf hindeutet, dass ein inklusiver Sozialstaat der mit dem NEET-Status verbundenen Marginalisierung vorbeugen kann (vgl. ebd., 82–107).

3 MASSNAHMEN AUF EU-EBENE ZUR BEKÄMPFUNG DER JUGENDARBEITSLOSIGKEIT

3.1 Die „Jugendgarantie“

Obwohl die Kompetenzen der EU in der Sozial- und Beschäftigungspolitik sehr beschränkt sind, wurde der Ruf nach Antworten auch auf europäischer Ebene immer lauter. Im Jahr 2013 gab die EU mit der sogenannten „Jugendgarantie“ ihre bisher umfangreichste und ambitionierteste Antwort: Allen jungen Menschen unter 25 Jahren soll innerhalb von vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule ein hochwertiger Ausbildungs- oder Arbeitsplatz (inkl. Praktikum) angeboten werden. Dabei handelte es sich um eine Empfehlung des Rates der EU (vgl. Rat der Europäischen Union 2013). Die konkrete Ausgestaltung der Jugendgarantie-Programme liegt deshalb bei den Mitgliedstaaten, und deren Umsetzung ist für diese nicht verpflichtend (es handelt sich um „Soft Law“). Die Empfehlung konnte aber als starkes politisches Signal verstanden werden.

Die europäische Jugendgarantie ist dabei sicher kein alleiniges Allheilmittel gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit, aber sie kann einen wichtigen Beitrag leisten. Eine umfassende empirische Evaluierung der Jugendgarantie-Programme wurde zwar noch nicht durchgeführt, die Wirksamkeit ihrer zentralen Komponenten ist aber wissenschaftlich belegt (vgl. Escudero/Mourelo 2015, 17). Das Programm kann deshalb in jedem Fall als eine gute Strategie in Bezug auf die besondere Problemlage der NEET-Jugendlichen gesehen werden.

Auch Österreich kann als gutes Beispiel für die positiven Wirkungen einer Jugend- bzw. Ausbildungsgarantie, wie sie in Österreich heißt, genannt werden. Bereits 2008 wurde diese Garantie gesetzlich verankert. Sie setzt sich aus einer Verpflichtung des Arbeitsmarktservice (AMS), den Jugendlichen ein Angebot zu machen, und der Implementierung einer überbetrieblichen Ausbildung, zu deren Bereitstellung das AMS verpflichtet ist, zusammen. Besonders positiv dabei ist, dass es einen klaren Fokus auf eine Ausbildung (und nicht nur auf Beschäftigung) der Jugendlichen gibt, der mit der Einführung der Ausbildungspflicht für die unter 18-Jährigen im Jahr 2016 noch verstärkt wurde (vgl. BMASGK 2017, 38, 50 f., 53 f.). Nicht zuletzt dadurch entwickelte sich ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens darüber, dass es für die Gesellschaft, die jungen Menschen und deren Arbeitsmarktintegration von hoher Bedeutung ist, diesen eine abgeschlossene Erstausbildung zu ermöglichen.

3.2 Die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ (YEI)

Im Jahr 2013 wurden zusätzliche EU-Finanzmittel zur Verfügung gestellt, um das ambitionierte Ziel der Jugendgarantie zu erreichen. Mit der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ (Youth Employment Initiative, YEI) wurden 6 Mrd. Euro zur Unterstützung jener Regionen bereitgestellt, in denen die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2012 bei über 25 % lag. Die Beschäftigungsinitiative ist eine der Hauptfinanzierungsquellen der EU zur Unterstützung der Umsetzung der Jugendgarantie und gerade für jene Regionen von besonderer Bedeutung, in denen das Spardiktat der „Troika“ zuvor den finanziellen Spielraum für solche Projekte erstickt hat. Allerdings wurde auf die Besonderheiten dieser Mitgliedstaaten in unzureichendem Ausmaß eingegangen, da speziell die immer noch zu hohen Kofinanzierungserfordernisse und die Vorfinanzierungsregelungen die Inanspruchnahme der Mittel und dadurch den Start der Maßnahmen enorm erschwerten.

4 UMSETZUNG DER JUGENDGARANTIE

Aufgrund der innovativen Ansätze und des ambitionierten Ziels, allen jungen Menschen in der EU innerhalb von vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz anzubieten, fand die Jugendgarantie große Beachtung. Fünf Jahre nach Beschluss der Ratsempfehlung möchten wir in diesem Beitrag eine erste Bewertung vornehmen. Alle Länder, auch jene ohne Anspruch auf Finanzmittel aus der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ haben Pläne für die Jugendgarantie umgesetzt. Die konkrete Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten ist aber sehr unterschiedlich ausgefallen (vgl. Bussi/Geyer 2013, 22–41). Nachfolgend werden Probleme bei der Konzeption und Umsetzung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative aufgezeigt und Handlungsoptionen für deren Fortsetzung und Verbesserung vorgeschlagen. Zum Abschluss wird darüber hinaus ein notwendiger Mix aus Maßnahmen zur Bekämpfung der nach wie vor dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa besprochen. Denn die Jugendgarantie hat zwar wichtige Impulse geliefert, sie blieb aber insgesamt weit hinter ihrem ambitionierten Ziel zurück, alle jungen Menschen in der EU zu erreichen.

Im Juni 2018 waren in der EU immer noch rund 3,42 Mio. Menschen unter 25 Jahren arbeitslos, das entspricht 15,2 % aller Jugendlichen. Gerade in Südeuropa droht noch immer eine ganze Generation ohne Perspektive heranzuwachsen: In Italien lag die Jugendarbeitslosigkeitsrate im Juni 2018 bei 32,6 %, in Spanien bei über 34,1 % und in Griechenland im April 2018 sogar bei über 42,3 % (vgl. Eurostat 2018). Die strikten Fiskalregeln der EU und das Spardiktat der „Troika“ treffen dort gerade junge Menschen besonders hart.

Dies zeigt gemeinsam mit Problemen bei der Umsetzung, dass die Jugendgarantie unbedingt verbessert werden muss. Aus Sicht der AutorInnen sind insbesondere die unzureichende Finanzierung, die mangelnde soziale Treffsicherheit sowie die höchst unterschiedliche Qualität der Angebote zu kritisieren.

4.1 Fehlende Finanzierung

Insgesamt wurden für den Zeitraum 2014–2020 über die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ 6,4 Mrd. Euro aus EU-Mitteln für die Umsetzung der Jugendgarantie bereitgestellt. Die Finanzierung erfolgte zur Hälfte aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Angesichts der weiterhin hohen Jugendarbeitslosigkeit schlug die Kommission im September 2016 eine Mittelaufstockung vor. Im Juni 2017 billigten der Rat der EU und das Europäische Parlament eine Erhöhung der Mittelausstattung der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ um 2,4 Mrd. Euro für förderfähige Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2017–2020, sodass letztlich ein Betrag von 8,8 Mrd. Euro für den Zeitraum 2014–2020 zur Verfügung steht.

Die EU-Finanzierung bleibt damit weit hinter den tatsächlich benötigten Mitteln zurück. So schätzte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die tatsächlich benötigten Mittel auf 45,4 Mrd. Euro allein für das Jahr 2014. Diese Berechnung basiert auf dem schwedischen Modell der Jugendgarantie, dem ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bei relativ geringen Ausgaben attestiert wird (vgl. Escudero/Mourelo 2015, 15). Eurofound schätzt die benötigten Mittel sogar auf 50,4 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Eurofound 2015, 1 f.).

Die unzureichende EU-Finanzierung soll durch Mittel der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden, doch die nationalen Ausgaben für Jugendgarantie-Programme variieren stark, und der Großteil der Mitgliedstaaten bleibt mit der Finanzierung hinter den benötigten Mitteln zurück: 60 % der Mitgliedstaaten bringen die für eine erfolgreiche und umfassende Umsetzung der Jugendgarantie benötigte Finanzierung nicht auf. So liegen zum Beispiel die geplanten Ausgaben pro TeilnehmerIn für die ersten zwei Jahre in Deutschland bei 20.765 Euro pro Jahr, in Kroatien hingegen bei nur 115 Euro. In großen Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit wie Italien (35 %) und Polen (14,9 %) fehlen jedes Jahr jeweils mindestens über 2 Mrd. Euro (vgl. Escudero/Mourelo 2015, 16).

Darüber hinaus besteht das Risiko, dass die EU-Mittel aus der Beschäftigungsinitiative in den Mitgliedstaaten zur Budgetkonsolidierung verwendet und somit zweckentfremdet werden. Der Europäische Rechnungshof (2017, Rz 113, 176) hat bei seiner Prüfung der Jugendgarantie im Jahr 2017 festgehalten, dass durch die überprüften Mitgliedstaaten kein Nachweis erbracht wurde, dass die EU-Finanzmittel für die Jugendgarantie tatsächlich zu einer Nettoerhöhung der öffentlichen Ausgaben für NEETs geführt haben. Ganz im Gegenteil stellte der Europäische Rechnungshof (ebd., Rz 114, 176) bei seiner Bewertung der Beschäftigungsinitiative fest, dass die meisten der finanzierten Maßnahmen schon vor der Einführung der Jugendgarantie bestanden hatten. In Portugal war dies bei 81 % der Mittel der Fall (vgl. ebd., Rz 114), was den Schluss nahelegt, dass hier EU-Mittel an die Stelle nationaler getreten sind. Der spanische Jugendrat (Consejo de la Juventud de España, CJE) berichtet, dass in Spanien die auch schon vor Krisenbeginn geringe Anzahl von BetreuerInnen pro 1.000 Arbeitslose durch den Anstieg der Arbeitslosenzahlen und die Sparmaßnahmen von 4,7 im Jahr 2008 auf 2 im Jahr 2013 weiter gesunken ist (vgl. Cabasès/Pardell 2014, 59).

4.2 Unzureichende Treffsicherheit

Diese unzureichende Gesamtmittelausstattung hat dazu geführt, dass nur ein Bruchteil der NEETs erreicht werden konnte. Einige Mitgliedstaaten konzentrierten sich aufgrund der fehlenden Finanzmittel überhaupt nur auf Teilgruppen. Doch es wäre wichtig, alle NEETs zu erreichen. Die Gruppe der NEETs kann in die arbeitslosen NEETs, die aktiv nach Erwerbsarbeit suchen, und die sogenannten „nicht erwerbstätigen NEETs“, die nicht aktiv nach Erwerbsarbeit suchen, weder eine schulische noch eine berufliche Ausbildung absolvieren und daher am stärksten vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind, unterteilt werden.

Die fehlenden Finanzmittel und der Fokus auf Teilgruppen haben dazu geführt, dass die nicht erwerbstätigen NEETs am wenigsten von der Jugendgarantie profitierten. Aufgrund der verstärkten Ausrichtung auf arbeitslose Jugendliche stammte bei einer Stichprobe des Europäischen Rechnungshofes in Portugal zum Beispiel keine/r der TeilnehmerInnen aus der Gruppe der „nicht erwerbstätigen“ NEETs (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 143). Auch in Spanien müssen sich die Jugendlichen registrieren, um an den Jugendgarantie-Programmen teilnehmen zu können; eine Strategie, um die passiven Jugendlichen zu erreichen, fehlt (angesichts knapper Budgets) hingegen (vgl. Cabasès/Pardell 2014, 59).

Eine Stichprobe des Europäischen Rechnungshofes hat gezeigt, dass in den untersuchten Mitgliedstaaten 80 % der TeilnehmerInnen eine Sekundar- oder höhere Bildung hatten – mehr als 30 % davon eine Hochschulbildung. Somit profitierten die besser qualifizierten und gebildeten Jugendlichen am meisten von den Finanzmitteln der Beschäftigungsinitiative (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, 151). Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass diese Gruppe am leichtesten zu erreichen war, was auch den starken Fokus auf arbeitslos gemelde-

te Jugendliche erklärt. Dies zeigt, dass zusätzliche Anstrengungen zur Erreichung der nicht erwerbstätigen NEETs erforderlich sind.

Auch spezifische Angebote für SchulabbrecherInnen sowie für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Personen sollten darüber hinaus priorisiert werden. NEET-Jugendliche sind eine extrem heterogene Gruppe, die Jugendgarantie-Programme müssen dementsprechend angepasst werden (vgl. Escudero/Mourelo 2015, 4). Bisher wurden aber noch von keinem Mitgliedstaat Evaluierungen diesbezüglich durchgeführt, wodurch auch die mangelhafte Diversifizierung des Angebots zu erklären ist (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 22–30).

Solche Maßnahmen hat auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Empfehlung „Hochwertige Bildung für alle“ im Jahr 2017 vorgeschlagen (vgl. EWSA 2017). Die Kommission strebt im Moment aber leider keine weiteren Schritte in diese Richtung an (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Antworten der Kommission).

Vor allem aus diesen Gründen wurde das erklärte Ziel der Jugendgarantie, die Perspektivlosigkeit der europäischen Jugend zu beenden, nicht erreicht. Die Zahl der nicht erwerbstätigen NEETs blieb unverändert. Die Zahl der arbeitslosen NEETs ging zwischen 2013 und 2016 zwar um ca. 400.000 zurück, aber auch dieser Rückgang ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass krisenbedingt 315.000 junge Menschen länger im Schulsystem verblieben sind (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 35).

Deshalb braucht es verstärkte Anstrengungen, um alle NEETs zu erreichen – insbesondere jene, die am stärksten vom Arbeitsmarkt und der Gesellschaft abgekoppelt sind. Dass gerade diese jungen Menschen nicht immer leicht zu erreichen sind, sollte dabei weniger Hindernis als Anstoß für kreative Lösungen sein: In einer irischen Stadt haben sich zum Beispiel Kick-Boxing-Kurse als erfolgreicher Weg erwiesen, um NEET-Jugendliche zu erreichen, wie bei der Konferenz zur Jugendgarantie im April 2017 in Brüssel berichtet wurde.

4.3 EU-Bürokratie verzögerte Programmstart

Abgesehen von laut EU-Rechnungshof zum Teil mangelndem Engagement mancher Mitgliedstaaten sind aber einige der Probleme auch von der Europäischen Kommission hausgemacht. Die Kofinanzierung durch den ESF und die inhaltliche Eingliederung der Beschäftigungsinitiative in die „Operationellen Programme“ der Mitgliedstaaten, mit denen diese ihre Vorhaben der gesamten ESF-Förderperiode festlegen, war inhaltlich zwar sinnvoll. Die bürokratischen Hindernisse, die dadurch entstanden sind, waren aber beachtlich und wären bei einer anderen organisatorischen Einbettung zu vermeiden gewesen.

Der Start der neuen ESF-Förderperiode verzögerte sich europaweit, unter anderem, weil die maßgeblichen Verordnungen überhaupt erst zu Beginn der neuen Förderperiode beschlossen wurden, ganz zu schweigen von genaueren Durchführungsvorschriften, die 2015 und 2016 erstellt wurden. Auch nach der Einreichung des Programms dauert der gesamte Prozess der Genehmigung durch die EU-Kommission noch einige Monate. So dauerte es bis Ende des Jahres 2014 oder sogar bis 2015, bis ein Großteil der Länder eine Freigabe der Programme durch die Kommission erhielt. Auch dadurch wurde der Beginn der Umsetzung deutlich verzögert (vgl. auch Berichte der Europäischen Kommission, DG Employment, an den ESF-Ausschuss 2015/2016[1]).

1 Mündliche Berichte der Europäischen Kommission im Rahmen der Sitzungen des ESF-Ausschusses.

Die Freigabe alleine löste das Umsetzungsproblem allerdings immer noch nicht. Gerade jene Staaten mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit sind kaum in der Lage, in großem Umfang Projekte über mehrere Jahre vorzufinanzieren. Die übliche Vorfinanzierungsrate des ESF von 1–1,5 % hilft dabei nicht, da die restlichen zugesagten Mittel erst nach Abschluss und Abrechnung übermittelt werden. Zusätzlich gibt es noch weitere massive bürokratische Hürden, für die die EU-Kommission – vor allem unter dem Titel der Betrugsvorbeugung – verantwortlich ist.

Zumindest für einen Teil der Umsetzungshindernisse hat die EU-Kommission letztlich Verständnis gezeigt. 2015 wurde eine neue Verordnung zu den Vorfinanzierungsregelungen für die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ im Rahmen des ESF (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2015) beschlossen, wodurch zumindest das Vorfinanzierungsproblem gelöst werden konnte und 2015 statt der 20.000 bis zu 650.000 Jugendliche an den zusätzlichen Maßnahmen teilnehmen konnten.

Bei aller durchaus berechtigten Kritik vonseiten des Europäischen Rechnungshofs an der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten müssen die Förderbedingungen im Zusammenhang mit den europäischen Vorgaben kritisiert und verbessert werden.

4.4 Inadäquate Angebote

Die Empfehlung des Rates der EU legt fest, dass den Jugendlichen im Rahmen der Jugendgarantie „hochwertige“ Angebote gemacht werden sollen. Laut den Kriterien der Mitgliedstaaten waren 91 % der Angebote hochwertig. Genaue Kriterien zur Definition der „Hochwertigkeit“ fehlen aber ebenso wie eine unabhängige Kontrolle. Der Europäische Rechnungshof hat in seinen Stichproben jedenfalls Diskrepanzen zwischen den vorgeschlagenen Angeboten und den individuellen Profilen der TeilnehmerInnen festgestellt (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 155).

So erhielt zum Beispiel ein Teilnehmer mit einem Hochschulabschluss im Bereich der Arbeitsbeziehungen ein Angebot für eine zweiwöchige Tätigkeit als Bauarbeiter, obgleich seine Akte keinen Hinweis auf frühere Erfahrungen in diesem Bereich oder ein besonderes Interesse an einer Arbeit in diesem Berufsfeld enthielt (vgl. ebd.). Solche Beispiele aus den Stichproben des Rechnungshofes lassen daran zweifeln, ob die Angebote den Interessen und Fähigkeiten der TeilnehmerInnen tatsächlich entsprechen und daher einen nachhaltigen Nutzen schaffen.

Probleme wirft auch der hohe Anteil an Praktika auf. 45 % der Angebote im Rahmen der Jugendgarantie sind Praktika, diese machen damit den größten Teil der Vermittlungsmaßnahmen aus. Nur 29 % der Jugendlichen wurden direkt in Beschäftigungsverhältnisse vermittelt, weitere 18 % in Bildungsangebote bzw. 8 % in Ausbildungsprogramme (vgl. ebd., Rz 152).

Die Stichproben des Rechnungshofes zeigen die damit verbundene Problematik, wenn im Rahmen der Jugendgarantie in erster Linie Praktika vermittelt werden: Es gehen damit dieselben Probleme einher wie mit Praktika im Allgemeinen – allen voran die Gefahr, als billige Arbeitskraft ausgenutzt zu werden, sowie das Risiko, dass die Lernerfahrung auf der Strecke bleibt. Damit die Jugendgarantie für Tausende Jugendliche in der EU nicht zur „garantierten Prekarisierung“ wird, sollten deshalb Anforderungen für die „Hochwertigkeit“ auf europäischer Ebene definiert werden. Bei der Umsetzung sollten die Mitgliedstaaten genau darauf achten, dass PraktikantInnen nicht als billige Arbeitskräfte ausgenützt werden und

ihre Lernerfahrung dabei auf der Strecke bleibt. Im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments wurde die Einrichtung einer Telefon-Hotline gegen Missbrauch und „unkorrekte Praktiken“ besprochen.[2] Dies wäre durchaus eine Möglichkeit, die Qualität der Angebote zu erhöhen, schwarze Schafe von der Kooperation im Rahmen der Jugendgarantie auszuschließen und bessere Daten zur Qualität der Angebote zu erheben.

Überhaupt sollte im Rahmen der Jugendgarantie ein ganzheitlicher Ansatz, der alle Probleme und Hindernisse junger Menschen adressiert, verfolgt werden. Im Rahmen des „Ung komp“-Programms in Schweden arbeiten zum Beispiel in einem sogenannten „multi-competent team“ Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Berufsfeldern zusammen, um den Jugendlichen eine ganzheitliche Betreuung zu bieten (Psychologinnen und Psychologen, SozialarbeiterInnen, ErgotherapeutInnen, VertreterInnen aus der Gemeindeverwaltung u. v. m.). Dahinter steht die Erfahrung, dass in vielen Fällen zuerst bestimmte andere Probleme – wie zum Beispiel Drogenabhängigkeit, Obdachlosigkeit oder fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten – mit den Jugendlichen gelöst werden müssen, bevor eine Vermittlung in Arbeits- oder Ausbildungsprogramme überhaupt erst Sinn ergibt (vgl. Arbetsförmedlingen 2017).

Bei der Fortsetzung der Jugendgarantie-Programme sollte jedenfalls ein stärkerer Fokus auf die Qualität der Angebote gelegt werden. Angebote, deren Ziel ein Ausbildungsabschluss ist, sollten vorrangig behandelt werden.

5 DER WEG VORWÄRTS

5.1 Besondere Zielgruppen

Aufgrund der Heterogenität der Gruppe der NEET-Jugendlichen und der bereits besprochenen Notwendigkeit, auch die soziale Treffsicherheit der Jugendgarantie zu verbessern, sollte in diesem Zusammenhang besonderer Wert auf weniger qualifizierte und gebildete Jugendliche gelegt werden.

Im Jahr 2015 waren nur sechs von zehn Erwachsenen mit niedriger Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt aktiv, bei jenen mit mittlerer bzw. tertiärer Bildung waren es hingegen acht bzw. neun von zehn. Diese Tendenz wird sich in Zukunft voraussichtlich weiter verschärfen, denn es ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften weiter sinkt, während sie in den anderen Segmenten steigen wird (vgl. Cedefop 2017, 51–54).

Jüngst unterstrichen die „New skills agenda“ der Europäischen Kommission (2016) und die Empfehlung des Rates „Für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene“ (vgl. Rat der Europäischen Union 2016) die Bedeutung der Erwachsenenbildung für Geringqualifizierte in der EU.

2 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten, Sitzung vom 10. 10. 2017.

5.2 Fortsetzung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative

Aktuell wird auf EU-Ebene über die Fortsetzung der Jugendgarantie diskutiert. Aus Sicht der AutorInnen ist eine Fortsetzung jedenfalls notwendig. Im Rahmen der Diskussion über die Fortsetzung darf nicht vergessen werden, dass sich Mitgliedstaaten und EU-Institutionen mit der Jugendgarantie ein gewichtiges politisches Ziel gesetzt haben, nämlich allen jungen Menschen in der EU eine Perspektive zu bieten und niemanden zurückzulassen.

Von der Einlösung dieses Versprechens sind wir über vier Jahre nach Einführung der Jugendgarantie-Programme aber noch weit entfernt: Trotz gestiegenen Wirtschaftswachstums und Rekordbeschäftigung waren im Juni 2018 in der EU noch immer 15,2 % der Jugendlichen arbeitslos (vgl. Eurostat 2018). Tatsächlich hat sich die Anzahl der registrierten NEET-Jugendlichen seit Einführung der Jugendgarantie bis Ende 2015 kaum merklich erhöht (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 161). Und gerade der Anstieg der NEET-Rate unter den 25- bis 35-Jährigen gibt Grund zur Sorge, denn diese Gruppe kann Arbeitslosigkeit nicht mehr so leicht durch Ausbildung oder andere Programme kompensieren.

Soll die Jugendgarantie für einen großen Teil der jungen Menschen mehr als nur ein Lippenbekenntnis sein, müssen umfangreiche zusätzliche Anstrengungen unternommen werden. Dabei gilt es insbesondere, jene jungen Menschen zu erreichen, die schon am stärksten vom Arbeitsmarkt und von der Gesellschaft abgekoppelt sind. Aus Sicht der AK (2016) müssen dazu die Finanzmittel massiv aufgestockt und sowohl die soziale Treffsicherheit als auch die Qualität der Angebote verbessert werden.

Als „Soft Law" hängt die Umsetzung der Jugendgarantie vom guten Willen der Mitgliedstaaten ab. Die zusätzlichen Finanzmittel aus der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen" sind für viele Mitgliedstaaten aber entscheidend, um Jugendgarantie-Programme zu initiieren bzw. angesichts der strikten Fiskalregeln aufrechterhalten zu können. Aktuell beziehen 20 Mitgliedstaaten Mittel aus der Beschäftigungsinitiative (vgl. Europäisches Parlament 2017, 5).

Die aktuellen Kommissionsvorschläge zum EU-Budget und zur ESF-Verordnung ab 2020 (vgl. Europäische Kommission 2018a, 2018b) sehen vor, die derzeitige Jugendbeschäftigungsinitiative gänzlich in den ESF zu integrieren. Demnach ist kein eigenes zusätzliches Budget dafür vorgesehen, sondern die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, 10 % ihrer ESF-Mittel für die Erfüllung der Jugendgarantie zu verwenden, wenn ihre NEET-Rate über dem europäischen Durchschnitt liegt. Dadurch wird zwar ein begrüßenswerter stärkerer Fokus auf die Gruppe der NEETs gelegt, allerdings ist derzeit nicht absehbar, welche budgetären Auswirkungen die neue Regelung hätte. An der Jugendbeschäftigungsinitiative können derzeit 20 Mitgliedstaaten teilnehmen. Das vorgeschlagene Kriterium einer NEET-Rate über dem EU-Durchschnitt erfüllen auf Basis der Daten zu 2017 nur zehn Mitgliedstaaten.[3] Das tatsächlich einzusetzende Budget hängt vom Ausmaß des gesamten ESF-Budgets für den jeweiligen Mitgliedstaat ab, eine weitere derzeit nicht abschätzbare Größe. Zu befürchten ist daher, dass der Stellenwert der Bemühungen zur Verbesserung der Situation der jungen Menschen in Europa eher sinken wird.

Daher sollte bei der nächsten Finanzperiode neben der NEET-Rate auch die Jugendarbeitslosigkeit als Kriterium herangezogen werden. Dabei sollte die Schwelle für die EU-Kofinanzierung auf eine Jugendarbeitslosenquote von 10 % gesenkt werden. Auch eine Jugendarbeitslosigkeitsrate von mehr als 10 % ist besorgniserregend genug und verlangt nach raschen

3 Vgl. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training (Zugriff am 7. 12. 2018).

Antworten. In diesem Fall würden auch Österreich bzw. die besonders von Jugendarbeitslosigkeit betroffenen Bundesländer von den EU-Finanzmitteln profitieren.

6 EIN SOZIALES EUROPA – EIN WEG AUS DER PERSPEKTIVLOSIGKEIT?

Im Kampf gegen die nach wie vor viel zu hohe Jugendarbeitslosigkeit soll die europaweite Jugendgarantie einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie durch die genannten Maßnahmen gestärkt wird. Doch sie kann dabei nur ein Teil eines größeren Ganzen sein: Um allen jungen Menschen in Europa einen hochwertigen Arbeitsplatz bieten zu können, braucht es einen breiten Mix aus Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und die Jugendarbeitslosigkeit im Besonderen zu bekämpfen. Dazu zählen verstärkte Anstrengungen der Politik, damit Jugendliche eine Berufsausbildung abschließen können, wie die Ausbildungspflicht in Österreich, ebenso wie verbesserte Unterstützungen beim Übergang von der Schule in den Beruf.

Auch die öffentliche Auftragsvergabe könnte verstärkt als sozialpolitisches Instrument zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit eingesetzt werden, indem öffentliche Aufträge priorisiert an jene Unternehmen vergeben werden, die jungen Menschen eine bestimmte Anzahl von Ausbildungsplätzen zur Verfügung stellen (vgl. Gagawczuk 2013).

Darüber hinaus muss die Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten von maßgeschneiderten Einzelmaßnahmen begleitet werden, damit ein klarerer Nutzen erhalten bleibt. So fordert der ÖGB für Österreich zum Beispiel einen Lehrlingsfonds, in den jene Unternehmen einzahlen, die keine Lehrlinge ausbilden. So soll verhindert werden, dass die Angebote der Jugendgarantie von Unternehmen missbraucht werden, um die Kosten der Lehrlingsausbildung auf die öffentliche Hand abzuwälzen (vgl. Bussi/Geyer 2013, 20–23). Solche Probleme und Gegenmaßnahmen sollten von den Mitgliedstaaten detailliert dokumentiert werden, um den Erfolg der Jugendgarantie auf europäischer Ebene besser bewerten zu können.

Ganz allgemein muss festgehalten werden, dass im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa ein sozialer Kurswechsel unabdingbar ist. Auch die Bewertung der Umsetzung der Jugendgarantie durch den Europäischen Rechnungshof unterstreicht die Bedeutung des Wirtschaftswachstums in diesem Zusammenhang (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 91). Vor allem in Südeuropa ist nachhaltiges Wirtschaftswachstum eine unabdingbare Voraussetzung für die Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt. Denn nach der tiefen Rezession der letzten Jahre gibt es dort keinen stabilen Arbeitsmarkt mehr, in den junge Menschen eintreten können.

Das Versprechen, allen jungen Menschen in Europa eine Perspektive zu bieten, wird deshalb nur ein sozialeres Europa einlösen können. Die EU braucht eine Neuausrichtung hin zu einer ausgewogenen wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik, die restriktive Fiskalregeln hinterfragt und den Mitgliedstaaten mehr Spielraum für zukunftsorientierte Investitionen gibt (vgl. Feigl in diesem Band). Nur so können die Arbeitsplätze der Zukunft für junge Menschen geschaffen werden.

Die Jugendgarantie selbst kann einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt leisten, indem sie dazu beiträgt, dass sich weniger junge Menschen aufgrund der verbreiteten Perspektivlosigkeit vollkommen vom Arbeitsmarkt ab-

koppeln. Die Jugendgarantie sollte deshalb ausgebaut und verbessert werden. Dazu braucht es eine nachhaltige organisatorische Verankerung der Jugendgarantie. Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sollte als ein neues europäisches Ziel verankert werden. Begleitend dazu braucht es eine weit bessere budgetäre Verankerung der Aktivitäten zur Erfüllung der Jugendgarantie innerhalb des ESF, der dafür aber deutlich aufgestockt werden muss.

Eine ganze Generation junger Menschen an die Arbeits- und Perspektivlosigkeit zu verlieren, darf für die EU keine Alternative sein.

BIBLIOGRAFIE

AK (Arbeiterkammer Wien) (2016), Kaske fordert Fortsetzung der europäischen Jugendgarantie unter geänderten Bedingungen, Presseaussendung, 5. 10. 2016; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20161005_OTS0141/kaske-fordert-fortsetzung-der-europaeischen-jugendgarantie-unter-geaenderten-bedingungen (Zugriff am 22. 8. 2018).

Arbetsförmedlingen (2017), Ung komp ökar chansen till jobb bland unga; https://www2.arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/internationellt/eu-fonder/ung-komp (Zugriff am 16. 1. 2019).

Beramusca, Janna, Julian *Stanescu* and Jussi *Vauhkonen* (2012), The European Youth Guarantee: A reality check, Brussels.

BMASGK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz) (2017), Jugend und Arbeit in Österreich. Berichtsjahr 2016/2017, Wien.

Bussi, Margherita and Leonard *Geyer* (2013), Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment. A mapping exercise, Brussels.

Cabasès, Àngels und Agnès *Pardell* (2014), Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España, in: Consejo de la Juventud de España (Hg.), Informe de Garantía Juvenil, 54–61.

Cedefop (2017), Investing in skills pays off: The economic and social cost of low-skilled adults in the EU, Luxembourg.

Escudero, Verónica and Elva *López Mourelo* (2015)*,* The Youth Guarantee programme: Features, implementation and challenges (= ILO Working Paper No. 4).

Eurofound (2012), NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, Luxembourg.

Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Luxembourg.

Europäische Kommission (2016), Eine neue europäische Agenda für Kompetenzen. Humankapital, Beschäftigungsfähigkeit und Kompetenzen gemeinsam stärken, COM(2016) 381 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018a), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM(2018) 322 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), COM(2018) 382 final, Brüssel.

Europäischer Rechnungshof (2017), Jugendarbeitslosigkeit – Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt? Eine Bewertung der Jugendgarantie und Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Zusammen mit den Antworten der Kommission, Sonderbericht Nr. 5/2017, Luxembourg.

Europäisches Parlament (2017), Entwurf eines Berichts über die Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in den Mitgliedstaaten, Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Brüssel.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2015), Verordnung (EU) 2015/779 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 hinsichtlich eines zusätzlichen ersten Vorschussbetrags für durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderte operationelle Programme.

Eurostat (2018), Juni 2018. Arbeitslosenquote im Euroraum bei 8,3 %. In der EU28 bei 6,9 %, Pressemitteilung 125/2018, 31. 7. 2018; http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9105179/3-31072018-AP-DE/c6a5bdfb-80bc-4780-b50d-16bb2028eb59 (Zugriff am 7. 12. 2018).

EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2017), Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Hochwertige Bildung für alle“, 2017/C 173/01, Brüssel.

Gagawczuk, Walter (2013), Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen! Ein Vorschlag, A&W Blog, 15. 7. 2013; http://blog.arbeit-wirtschaft.at/jugendarbeitslosigkeit-bekampfen-ein-vorschlag/ (Zugriff am 16. 2. 2017).

Rat der Europäischen Union (2013), Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie, 2013/C 120/01.

Rat der Europäischen Union (2016), Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene, 2016/C 484/01.

Walter Gagawczuk

GRENZÜBERSCHREITENDES LOHN- UND SOZIALDUMPING: WIE KÖNNEN FAIRE ARBEITSBEDINGUNGEN SICHERGESTELLT WERDEN?

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit dem Thema Lohn- und Sozialdumping im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit auseinander. In den Abschnitten 1 bis 4 werden die Rahmenbedingungen erörtert. Konkret geht es dabei um Zahlen und Fakten zu grenzüberschreitenden Entsendungen an sich, um die Begriffe und die Auswirkungen von Lohn- und Sozialdumping sowie die Rechtslage im Arbeitsrecht und im Sozialversicherungsrecht. In Abschnitt 5 werden dann die jüngsten Entwicklungen auf europäischer Ebene dargestellt, bevor in Abschnitt 6 auf die wesentlichsten Probleme und Handlungsfelder eingegangen wird. Der siebente und letzte Abschnitt zeigt in der Folge Lösungsansätze auf, wie faire Arbeitsbedingungen sichergestellt werden können, um grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumping zu verhindern.

1 GRENZÜBERSCHREITENDE ENTSENDUNGEN INNERHALB DER EUROPÄISCHEN UNION IN ZAHLEN

Die Zahl der grenzüberschreitenden Entsendungen lässt sich EU-weit anhand der Entsendebescheinigungen ermitteln. Die Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2004, VO 883/2004) sieht nämlich vor, dass Erwerbstätige, die in einem Mitgliedstaat A beschäftigt sind und vorübergehend als ArbeitnehmerInnen in einen anderen Mitgliedstaat B entsandt werden oder als Selbstständige vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat B tätig sind, weiterhin den Sozialversicherungsvorschriften des Mitgliedstaates A unterliegen. Zum Nachweis der Sozialversicherungsangehörigkeit und um den/die ArbeitgeberIn oder die/den selbstständig Erwerbstätige/n vor doppelter Beitragszahlung zu schützen, stellen die Sozialversicherungsträger Entsendebescheinigungen aus. Diese führen die Bezeichnung A 1 bzw. PD A 1 (PD = „Portable Document“). Die Zahl der ausgestellten Entsendebescheinigungen ist eine relativ verlässliche Quelle, um die Zahl der grenzüberschreitenden Entsendungen und grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit von selbstständig Erwerbstätigen zu ermitteln – „relativ“ insofern, als die Zahl der grenzüberschreitenden Entsendungen ohne ausgestellte Entsendebescheinigung naturgemäß unbekannt ist und daher anzunehmen ist, dass die tatsächliche Zahl höher ist. Andererseits ist zu bedenken, dass die Dauer der Entsendungen begrenzt ist – die durchschnittliche Dauer einer Entsendung nach Österreich beträgt etwas mehr als drei Monate. Eine einzelne Entsendung ist daher keinesfalls mit einem ganzjährigen Vollzeitäquivalent gleichzusetzen.

Die absolute Zahl an grenzüberschreitenden Entsendungen in den EU-Mitgliedstaaten und EFTA-Staaten liegt laut der Erhebung von Pacolet/De Wispelaere (2016) bei 2,05 Millionen mit steigender Tendenz.[1]

1 Auch die folgenden Informationen in diesem Abschnitt beruhen auf Pacolet/De Wispelaere (2016).

Der durchschnittliche jährliche Anstieg zwischen 2010 und 2015 liegt bei 7,2 %. Besonders hoch war der jährliche Anstieg in diesem Zeitraum in Schweden (13,9 %), Estland (13,4 %) und Österreich (12,7 %).[2] 85 % der Entsendungen erfolgen in die alten Mitgliedstaaten.[3]

Bei den Entsendestaaten liegt Polen mit 23 % (!) aller Entsendungen an erster Stelle vor Deutschland und Frankreich. Eine relativ hohe Zahl an Entsendungen erfolgte auch aus Slowenien. Dort entsprach 2015 die Zahl der Entsendungen einem Anteil von 14,1 % der erwerbstätigen Personen. 40 % der slowenischen BauarbeiterInnen arbeiten grenzüberschreitend!

Betrachtet man die Empfangsstaaten,[4] dann liegen relativ gesehen Luxemburg, Belgien und Österreich ganz vorne. Dies gilt besonders für den Bausektor. Die Zahl der Entsendungen im Vergleich zur Zahl der auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt Erwerbstätigen in diesem Sektor liegt bei 72,8 % (Luxemburg) bzw. 24,8 % (Belgien) und 17 % (Österreich).

Die durchschnittliche Dauer der Entsendungen weist große Unterschiede in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf. Eine einzelne Entsendung erfolgt im Durchschnitt für 98 Tage. Die durchschnittliche Dauer einer einzelnen Entsendung variiert zwischen 60 Tagen in Belgien und 419 Tagen in Slowenien.

Bezogen auf eine Person (pro entsandte Person erfolgen 1,9 Entsendungen pro Jahr) beträgt die durchschnittliche Entsendedauer 182 Tage, also etwa ein halbes Jahr. Entsendungen, die für zwei oder mehrere Mitgliedstaaten ausgestellt werden, dauern durchschnittlich 285 Tage bzw. auf die Person bezogen 340 Tage. Diese Personen sind also grob gesprochen im Durchschnitt ein Jahr entsandt.

2 LOHN- UND SOZIALDUMPING IM ZUSAMMENHANG MIT GRENZÜBERSCHREITENDER BESCHÄFTIGUNG

Unter Lohndumping versteht man die Auszahlung von Entgelt durch den/die ArbeitgeberIn unter dem gesetzlichen, kollektivvertraglichen oder auf sonstige Art vorgeschriebenen Mindestlohn. Dadurch können die Personalkosten verringert, im Vergleich zu Mitbewerbern günstigere Angebote gelegt und somit Wettbewerbsvorteile lukriert werden.

Der Begriff Sozialdumping wird teilweise als Synonym zu Lohndumping verwendet, teilweise versteht man darunter die Zahlung von zu niedrigen Sozialabgaben durch den/die ArbeitgeberIn mit dem Ziel, einen Wettbewerbsvorteil zu lukrieren. Zum Teil wird Sozialdumping auch als Überbegriff für Lohndumping und Zahlung von zu niedrigen Sozialabgaben verwendet.

Lohn- und Sozialdumping ist keineswegs zwangsläufig mit grenzüberschreitender Beschäftigung verbunden. Hohe Unterschiede im Lohnniveau zwischen verschiedenen Ländern erhöhen jedoch die Wahrscheinlichkeit von bzw. den Anreiz für Lohndumping – dies umso mehr, je

2 Der jährliche Anstieg bezieht sich nur auf die Entsendebescheinigungen, die für einen anderen Mitgliedstaat ausgestellt werden. Der jährliche Anstieg von Entsendungen, die für zwei oder mehrere Mitgliedstaaten ausgestellt werden, beträgt zwischen 2010 und 2015 sogar 25 %. Der Anteil der Entsendebescheinigungen für zwei oder mehrere Mitgliedstaaten lag 2015 bei 25 %.

3 Auch dieser Prozentsatz bezieht sich auf die Entsendungen, die für einen Mitgliedstaat ausgestellt wurden (siehe dazu auch Fußnote 2).

4 Auch hier liegt nur eine Erhebung auf Basis der Entsendungen für einen Mitgliedstaat vor (siehe dazu auch Fußnote 2).

geringer die geografische Entfernung ist, da etwaige zusätzliche Kosten für Reise sowie den Transport von Werkzeug, Maschinen und Arbeitsmaterial vergleichsweise geringer sind.

Vor diesem Hintergrund sind die Rahmenbedingungen für Österreich denkbar schlecht. Die Länge der gemeinsamen Grenze mit den 2004 der EU beigetretenen Nachbarländern beträgt fast 1.300 Kilometer, und rund 60 % der österreichischen Bevölkerung leben in grenznahen Bereichen innerhalb von weniger als 100 Kilometer Entfernung zu dieser Grenze. In Zusammenhang mit dem hohen Lohngefälle ist dies eine besonders attraktive Ausgangssituation für kurzfristige grenzüberschreitende Beschäftigung in Österreich oder die Beschäftigung in Form von Tages- oder Wochenpendeln. Das Lohngefälle hat sich zwar in den letzten 20 Jahren etwas verringert, die verbleibenden Lohnunterschiede sind aber noch immer enorm. So betrug etwa 2014 der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst in Österreich im Bau- bzw. Baunebengewerbe 2.542 Euro und in Ungarn nur etwa ein Fünftel, in der Slowakei weniger als ein Drittel und in Rumänien und Bulgarien sogar nur geringfügig mehr als ein Achtel davon.

Ganz allgemein sind die Lohnunterschiede zwischen den meisten alten Mitgliedstaaten und den meisten neuen Mitgliedstaaten nach wie vor enorm. Bezogen auf das Medianeinkommen besteht der größte Unterschied zwischen Dänemark mit einem Stundenlohn von 25 Euro und Bulgarien mit einem Stundenlohn in der Höhe von 1,50 Euro, was ein Verhältnis von 1:16 bedeutet. Berücksichtigt man bei diesen Zahlen die unterschiedlichen Kaufkraftparitäten, dann ergibt sich noch immer ein Verhältnis von 1:5 (vgl. European Commission 2016a, 43).

Das hohe Lohngefälle ist aber im Zusammenhang mit Lohndumping nicht nur bei grenzüberschreitender Entsendung von Relevanz. Auch ArbeitnehmerInnen, die in Form von Tages- oder Wochenpendeln in einem anderen Mitgliedstaat mit einem weit höheren Lohnniveau tätig sind, sind in hohem Maße von Lohndumping betroffen. Ein wesentlicher Faktor dabei ist nämlich, dass die Kosten für den Lebensunterhalt großteils im billigeren Herkunftsland bestritten werden können und daher niedrige Löhne noch relativ attraktiv sind.

Lohn- und Sozialdumping bewirkt einen unfairen Wettbewerb. Unternehmen, die geringere Lohnkosten haben, können günstigere Angebote legen und haben dadurch einen Wettbewerbsvorteil. Sie verdrängen Unternehmen, die die vorgesehenen Mindestlöhne bezahlen. Indirekt verdrängen sie dadurch auch die bei diesen Unternehmen beschäftigten ArbeitnehmerInnen. Es kommt aber auch das Lohngefüge als solches unter Druck. Um mithalten zu können, werden sich immer weniger Unternehmen an die Lohnvorschriften halten. Es kommt zu einer Erosion bei den Mindestlöhnen und Arbeitsbedingungen. Vorrangig sind Branchen mit hohen Personalkosten betroffen sowie gering qualifiziertes Personal. Auch die Frage, wie hoch die sprachlichen Anforderungen an den Job sind, spielt eine nicht unwesentliche Rolle.

3 DIE RECHTSLAGE IM BEREICH DES ARBEITSRECHTS

Bei Arbeitsverhältnissen mit einem grenzüberschreitenden Bezug ist mittels des internationalen Privatrechts das anzuwendende Arbeitsrecht zu ermitteln. Primär einschlägig ist hierfür die Rom-I-Verordnung (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008a, Verordnung (EG) Nr. 593/2008). Maßgeblich ist dabei der gewöhnliche Arbeitsort, also das Recht des Staates, in dem oder andernfalls von dem aus der/die ArbeitnehmerIn gewöhnlich seine/ihre Arbeit verrichtet. Daran ändert sich auch nichts, wenn der/die ArbeitnehmerIn die Arbeit vo-

rübergehend in einem anderen Staat verrichtet. Bei einer grenzüberschreitenden Entsendung oder grenzüberschreitenden Arbeitskräfteüberlassung[5] bleibt somit das Recht des gewöhnlichen Arbeitsortes maßgeblich, und das sogenannte Herkunftslandprinzip kommt zur Anwendung. Dieses Prinzip wird aber durch die Entsenderichtlinie (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 1996, Richtlinie 96/71/EG) durchbrochen. Demnach müssen die Mitgliedstaaten für bestimmte Arbeitsbedingungen (in der Richtlinie mit „harter Kern" bezeichnet) vorsehen, dass diese auch für entsandte ArbeitnehmerInnen zur Anwendung kommen, sofern sie ein höheres Niveau aufweisen als die Arbeitsbedingungen des Heimatstaates. Zu den auf diese Weise geschützten Arbeitsbedingungen zählen die Mindestlöhne, Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, arbeitsrechtliche Schutzvorschriften für Schwangere, Wöchnerinnen, Kinder und Jugendliche, Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen und der bezahlte Mindestjahresurlaub.[6]

Beispiel: Ein Arbeitnehmer, der seinen gewöhnlichen Arbeitsort im Mitgliedstaat A hat, wird vorübergehend zur Erbringung einer Arbeitsleistung in den Mitgliedstaat B entsandt. Gelten für ihn die oben angeführten Arbeitsbedingungen des Mitgliedstaates B? Antwort: Ja, falls diese für ihn günstiger sind, denn für diesen Fall muss der Mitgliedstaat B grundsätzlich die Geltung der oben angeführten Arbeitsbedingungen des eigenen Landes vorsehen.

In Bezug auf die Umsetzung finden sich in der Entsenderichtlinie Regelungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Behörden, Maßnahmen für die Nichteinhaltung der Richtlinie und eine eigene Zuständigkeit für die zivilrechtliche Durchsetzung der Ansprüche im Entsendestaat. Der/die entsandte ArbeitnehmerIn hat demnach die Möglichkeit, die Rechte aus der Entsenderichtlinie, also insbesondere den höheren Lohn, entweder in dem Staat einzuklagen, in dem sich der gewöhnliche Arbeitsort befindet („Herkunftsstaat"), oder im Staat, in den er/sie zur vorübergehenden Tätigkeit entsandt wurde („Entsendestaat").

Mit Ausnahme der zuletzt angeführten Bestimmung über die gerichtliche Zuständigkeit sind die übrigen Umsetzungsvorschriften jedoch relativ allgemein gehalten. Es fehlen insbesondere auch Regelungen über die grenzüberschreitende Zustellung von behördlichen Schriftstücken sowie die grenzüberschreitende Vollstreckung von Strafen bei Verstößen gegen die Entsenderichtlinie bzw. die einschlägigen nationalen Umsetzungsbestimmungen und eine klare Verpflichtung der Behörden des „Heimatstaates", bei der Klärung des Sachverhalts entsprechend mitzuwirken. In der Praxis wurde auch relativ rasch erkennbar, dass die bloße Möglichkeit, die Ansprüche auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machen, nicht ausreicht, um die Einhaltung der vorgesehenen Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Die Gründe dafür sind vielfältig. Teilweise haben die ArbeitnehmerInnen die Befürchtung, nicht mehr weiter beschäftigt zu werden bzw. für Auslandseinsätze nicht mehr herangezogen zu werden, wenn sie ihre Ansprüche einfordern. Die gerichtliche Geltendmachung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten ist weiters sehr aufwendig und störungsanfällig. Das Risiko des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin ist zudem sehr gering, da selbst im schlimmsten Fall nur die Prozesskosten als zusätzliche Kosten anfallen. Hingegen ist der wirtschaftliche Vorteil, der durch Lohndumping erzielt werden kann, in der Regel sehr hoch.

---

5 Im Weiteren wird für grenzüberschreitende Entsendungen durch den/die eigene/n ArbeitgeberIn und für grenzüberschreitende Arbeitskräfteüberlassungen durch den/die ÜberlasserIn oder den/die BeschäftigerIn zur Vereinfachung nur mehr der Begriff grenzüberschreitende Entsendung verwendet.

6 Auf die Besonderheiten im Zusammenhang mit Kollektivverträgen (siehe Art. 3 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich der Entsenderichtlinie) wird hier nicht näher eingegangen.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur besseren Durchsetzung der Entsenderichtlinie (vgl. Europäische Kommission 2012) vorgelegt. Diese Durchsetzungsrichtlinie (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2014a, Richtlinie 2014/67/EU) trat 2014 auch in Kraft und war bis zum Sommer 2016 in den Mitgliedstaaten umzusetzen. Zentrale Bestimmungen dieser Richtlinie sind:

- Regelungen zur Verhinderung von Missbrauch und Umgehungen, insbesondere im Zusammenhang mit Briefkastenfirmen
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Informationen über die im Zusammenhang mit der Entsenderichtlinie relevanten Arbeitsbedingungen auf einer Website allgemein und kostenlos zur Verfügung zu stellen
- konkrete Vorgaben an die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Zusammenarbeit der Behörden bei grenzüberschreitenden Sachverhalten
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, geeignete und wirksame Kontroll- und Überwachungsmechanismen vorzusehen sowie wirksame Verfahren, die es den entsandten ArbeitnehmerInnen ermöglichen, Maßnahmen gegen ihre ArbeitgeberInnen bei Lohndumping zu setzen, um ihre Rechte geltend zu machen
- Vorschriften über die Haftung von Unternehmen für ausständige Löhne, wenn der Auftrag an ein Subunternehmen vergeben wird, das seinen ArbeitnehmerInnen den Lohn vorenthält
- Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Vollstreckung von Verwaltungsstrafen bei Lohndumping über Ersuchen des Entsendestaates

Ein weiteres wichtiges Werkzeug zur Unterstützung grenzüberschreitender behördlicher Tätigkeiten ist das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI). Dieses erleichtert den Informationsaustausch zwischen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten mithilfe vorgegebener Standardfragen und -antworten. Einfache Fragen, wie etwa nach Namen und Adresse der juristisch verantwortlichen Personen eines in einem anderen Mitgliedstaat eingetragenen Unternehmens, können so meist mit relativ wenig Aufwand geklärt werden.

4 DIE RECHTSLAGE IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

In den Grundzügen entspricht bei grenzüberschreitenden Sachverhalten die Rechtslage im Sozialversicherungsrecht der arbeitsrechtlichen Regelung. Im Fall einer vorübergehenden Entsendung bleibt der/die ArbeitnehmerIn weiterhin im „Heimatstaat“ sozialversichert.[7] Im Unterschied zum Entsendebegriff nach der Rom-I-Verordnung (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008a) gibt es hier jedoch eine zeitlich definierte Grenze von 24 Monaten. Nach zwei Jahren wechselt also grundsätzlich auch bei einer Entsendung die Sozialversicherungszugehörigkeit.

Damit der/die ArbeitgeberIn im Falle einer Kontrolle nachweisen kann, dass für die entsandten ArbeitnehmerInnen weiterhin eine Zugehörigkeit zur Sozialversicherung im Herkunftsland ge-

7 Die dafür maßgeblichen Rechtsquellen sind die Verordnung 883/2004 (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2004) und die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2009); siehe dazu auch unten unter 5.1.

geben ist, gibt es die Entsendebescheinigung mit der Bezeichnung PD A 1 (siehe Abschnitt 1). Diese an sich sinnvolle Bescheinigung hat jedoch in der Praxis einen Schwachpunkt: Die einschlägigen europäischen Rechtsquellen sowie die Rechtsprechung des EuGH sehen vor, dass diese Entsendebescheinigungen für die Kontrollbehörden bindende Wirkung haben. Erfolgt nämlich eine Kontrolle durch die Sozialversicherungsträger und sind diese der Ansicht, dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in ihrem Mitgliedstaat vorliegt, dann können sie trotzdem keine Sozialversicherungsbeiträge verlangen, wenn für die ArbeitnehmerInnen Entsendebescheinigungen eines anderen Mitgliedstaates vorliegen. Dies gilt selbst dann, wenn offensichtlich ist, dass die Entsendebescheinigung falsch ist und es sich also um eine sogenannte Scheinentsendung handelt.

Beispiel: Ein spanisches Bauunternehmen übernimmt einen Bauauftrag in Wien und nimmt für diesen Bauauftrag 40 Bauarbeiter in Österreich auf. Da die Beschäftigung ausschließlich in Österreich stattfindet, liegt zweifellos keine Entsendung vor, und es wäre eine Sozialversicherungspflicht in Österreich gegeben. Das Unternehmen versichert die Arbeitnehmer jedoch in der Slowakei, obwohl diese noch nie in ihrem Leben in der Slowakei waren, und beantragt die Ausstellung von Entsendebescheinigungen. Bei einer Kontrolle durch die Wiener Gebietskrankenkasse weist der Arbeitgeber die Entsendebescheinigungen vor. Aufgrund der Bindungswirkung kann die Wiener Gebietskrankenkasse keine Sozialversicherungsbeiträge einfordern. Es besteht zwar die Möglichkeit, sich mit dem slowakischen Sozialversicherungsträger in Verbindung zu setzen, damit dieser die Entsendebescheinigungen für ungültig erklärt. In der Praxis ist eine derartige Vorgehensweise jedoch sehr aufwendig und in hohem Maße störungsanfällig, sodass von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch gemacht wird.

Die Bindungswirkung führt daher in der Praxis häufig zu Missbrauch und zum Unterlaufen des Systems (für Näheres dazu vgl. etwa Reindl-Krauskopf et al. 2012, 62–68). Vorschläge seitens der Kommission, diese Scheinentsendungen zu unterbinden, sind nur in Ansätzen vorhanden (siehe nächster Abschnitt).

5 JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN AUF EUROPÄISCHER EBENE

In den letzten zwei Jahren hat es mehrere Initiativen seitens der Europäischen Kommission gegeben, um Lohn- und Sozialdumping hintanzuhalten. Im März 2016 wurde ein Vorschlag zur Änderung der Entsenderichtlinie vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2016a). Etwa ein Jahr später erfolgte ein Vorschlag zur Änderung der einschlägigen EU-Verordnungen zur Koordinierung der Sozialversicherung (vgl. Europäische Kommission 2016b), und im Herbst 2017 schlug Kommissionspräsident Juncker vor, eine Europäische Arbeitsbehörde einzurichten, um EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität „auf gerechte, einfache und wirksame Art und Weise“ (Juncker 2017, 14) durchzusetzen.

5.1 Die Änderung der Entsenderichtlinie

Die Änderung der Entsenderichtlinie wurde im Juli 2018 beschlossen (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2018, Richtlinie (EU) 2018/957). Die Umsetzung in den Mitgliedstaaten hat bis Ende Juli 2020 zu erfolgen. Wesentliche Punkte dieser Änderungen sind die Verpflichtung des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin, die Reise-, Unterbringungs- und

Verpflegungskosten des entsandten Arbeitnehmers bzw. der entsandten Arbeitnehmerin zu bezahlen, und die Erweiterung der geschützten Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitender Arbeitskräfteüberlassung sowie bei Langzeitentsendungen. Klarstellungen erfolgten in Bezug auf den Mindestlohn dahin gehend, dass mit diesem Begriff alle Lohnbestandteile und somit auch Zulagen und Zuschläge erfasst sind. Ausdrücklich festgehalten wurde zudem, dass die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen zu erlassen haben, die bei Verstößen gegen die gemäß der Entsenderichtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, und die Mitgliedstaaten haben weiters alle für die Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Für den internationalen Straßentransport sollen eigene Regeln erarbeitet werden. Ein entsprechender Vorschlag (vgl. Europäische Kommission 2017a) wurde im Mai 2017 im Rahmen des sogenannten Mobilitätspakets (vgl. Europäische Kommission 2017b) vorgelegt und ist zum Zeitpunkt der Abgabe des Manuskripts (November 2018) im Europäischen Parlament und im Rat Gegenstand heftiger Diskussionen.

5.2 Die Änderung des EU-Sozialversicherungsrechts

Im Dezember 2016 hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 (vgl. Europäische Kommission 2016b) vorgelegt. Bei den beiden Verordnungen handelt es sich um die maßgeblichen europäischen Rechtsquellen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Während in den letzten Jahrzehnten im Bereich des europäischen Arbeitsrechts durch Richtlinien Mindeststandards, wie z. B. beim Thema Arbeitszeit, geschaffen wurden, gibt es für die Sozialversicherungssysteme in Europa keine einheitlichen Mindeststandards. Notwendig war aber jedenfalls eine Koordinierung der Systeme, wie etwa bei den Fragen, ob und wie in einem Mitgliedstaat erworbene Zeiten für die Pensionsversicherung in einem anderen Mitgliedstaat angerechnet werden, inwiefern es möglich ist, als Versicherte/r in einem Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat Leistungen aus der Krankenversorgung in Anspruch zu nehmen, oder welcher Staat bei Erwerbstätigkeit in mehreren Mitgliedstaaten zuständig ist.

Der Vorschlag zur Änderung des europäischen Koordinierungsrechts zur Sozialversicherung enthält nun unter anderem Neuerungen beim Entsendebegriff. Es soll eine Angleichung an die Entsenderichtlinie erfolgen. Das heißt also, auch im Sozialversicherungsrecht sollen nur solche Personen als entsandt gelten, die den Entsendebegriff der Entsenderichtlinie erfüllen.

Es wird auch die Thematik der Scheinentsendungen (siehe oben Abschnitt 4) aufgegriffen. Der zuständige Sozialversicherungsträger soll verpflichtet werden, die Voraussetzungen für die Ausstellung einer Entsendebescheinigung PD A 1 vor deren Ausstellung zu überprüfen. Die Erfahrungen haben nämlich gezeigt, dass dies meist nicht der Fall ist. Vorgesehen ist weiters eine bestimmte Frist, binnen deren der ausstellende Träger der Entsendebescheinigung PD A 1 ein Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates bei Zweifeln über die Richtigkeit der Bescheinigung zu bearbeiten hat. An der bindenden Wirkung der Bescheinigung wird jedoch festgehalten.

5.3 Die Europäische Arbeitsbehörde

Im September 2017 hat Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union vorgeschlagen, eine Europäische Arbeitsbehörde einzurichten, die sicherstellen soll, dass alle EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität „auf gerechte, einfache und wirksame Art und Weise durchgesetzt werden“ (Juncker 2017, 14). In Europa leben und arbeiten immer mehr Men-

schen in einem Mitgliedstaat, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Sie müssen problemlos auf Informationen zugreifen können und brauchen Gewissheit über ihre Rechte und Möglichkeiten im In- und Ausland. Zugleich müssen die nationalen Behörden nahtlos zusammenarbeiten. Im Dezember 2017 wurde zu dieser neuen Initiative eine Konsultation gestartet und im März 2018 ein konkreter Entwurf (vgl. Europäische Kommission 2018) vorgelegt. Zum Zeitpunkt der Abgabe des Manuskripts im November 2018 waren die Verhandlungen zu einer Europäischen Arbeitsbehörde im Rat und im Europäischen Parlament noch im Gange.

6 PROBLEME UND HANDLUNGSFELDER

Die Gründe für Lohn- und Sozialdumping sind vielfältig und erstrecken sich auf mehrere Ebenen. Die Hauptursache für Lohndumping ist zweifellos das ausgeprägte Lohngefälle zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (siehe dazu bereits oben unter Abschnitt 2). Grenzüberschreitendes Lohndumping würde daher zweifellos massiv an Bedeutung verlieren, wenn es zu einer Angleichung der Löhne zwischen den Mitgliedstaaten käme. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass das in absehbarer Zeit geschehen wird, und dies zu fordern wäre wenig erfolgversprechend und politisch geradezu naiv. Es ist daher davon auszugehen, dass die unterschiedlichen Löhne bzw. Lohnkosten auch in den nächsten Jahren der entscheidende Faktor für Lohndumping bleiben werden. Es müssen also andere Lösungen gefunden werden. Davor ist es aber hilfreich, die derzeit wichtigsten Probleme und möglichen Handlungsfelder bei der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping zu erörtern.

6.1 Der „Erga-omnes“-Ansatz bei den Mindestlöhnen

Damit nationale Mindestlöhne auch für aus dem Ausland entsandte ArbeitnehmerInnen angewandt werden können, müssen sie – sofern es sich nicht um einen gesetzlich festgelegten nationalen Mindestlohn handelt – im Wesentlichen zwei Anforderungen erfüllen. Es muss sich zum einen um Tarifverträge oder um Schiedssprüche handeln, und weiters müssen diese allgemein verbindlich und somit von allen in den jeweiligen geografischen Bereich fallenden und die betreffende Tätigkeit oder das betreffende Gewerbe ausübenden Unternehmen einzuhalten sein („Erga-omnes“-Ansatz).[8]

Je nach Lohnfindungssystem im jeweiligen Mitgliedstaat kann dies dazu führen, dass die Geltung von Mindestlöhnen für entsandte ArbeitnehmerInnen lückenhaft ist oder dass diese Mindestlöhne nur teilweise zur Anwendung kommen. Eine vergleichsweise gute Ausgangsposition hat Österreich mit seinem flächendeckenden Kollektivvertragssystem, welches beinahe 100 % der Beschäftigten erfasst.

In anderen Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn, wie insbesondere Schweden, Dänemark oder Italien, die kein derart flächendeckendes Kollektivvertragssystem wie Österreich haben, bereitet der „Erga-omnes“-Ansatz naturgemäß Schwierigkeiten (vgl. Houwerzijl/van Hoek 2012, 11; European Commission 2016b, 11; Kall/Lillie 2017, 17 ff.; European Commission 2016a, 28–31).

8 Die genauen rechtlichen Voraussetzungen sind komplexer und sind in Art. 3 Abs. 1 Unterabsatz 1 und Abs. 8 der Entsenderichtlinie festgelegt.

Schwierig ist etwa auch die Ausgangssituation in Deutschland, wo Tarife mit Allgemeinverbindlichkeit selten sind.[9] Diese Situation hat aber mit dazu geführt, dass ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wurde. Zudem werden durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) für bestimmte Branchen höhere Mindestlöhne als der allgemeine gesetzliche Mindestlohn vorgeschrieben. Das bedeutet jedoch, dass in allen anderen Branchen für entsandte ArbeitnehmerInnen nur der allgemeine gesetzliche Mindestlohn greift. Weiters kommen in den durch das AEntG erfassten Branchen tarifvertraglich höhere Löhne für Entsandte nicht zur Anwendung. Es verbleibt somit ein nicht unwesentlicher Spielraum, um nationale Mindestlohnvorschriften zu unterbieten.

Aber auch in Ländern mit einer vergleichsweise guten Ausgangssituation und einer Geltung der Tarif- bzw. Kollektivvertragslöhne auch für entsandte ArbeitnehmerInnen gibt es in der Praxis einen nicht unwesentlichen Spielraum für Lohndumping. Studien zeigen, dass entsandte ArbeitnehmerInnen in Branchen, in denen die Mindestentgeltsätze durch differenzierte Tarifvereinbarungen geregelt werden, im Vergleich zu lokalen ArbeitnehmerInnen häufig benachteiligt werden, da sie nicht entsprechend ihrer fachlichen Qualifikation eingestuft werden, sondern meist in eine niedrigere Mindestlohngruppe (vgl. European Commission 2016a, 29).

6.2 Die Lücken und Unsicherheiten im Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie

Maßgebliche Rechtsquelle für den Schutz von Arbeitsbedingungen und insbesondere des Mindestlohnniveaus des Empfangsstaates ist die Entsenderichtlinie. Der Anwendungsbereich dieser Richtlinie erfasst jedoch nicht alle Entsendungen, sondern regelt den Schutz im Zusammenhang mit Entsendungen von Unternehmen im Rahmen der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit (Art. 1 Abs. 1 Entsenderichtlinie). Weiters ist erforderlich, dass eine der drei in Abs. 3 leg. cit. angeführten Arten von Entsendungen vorliegt. Ausdrücklich ausgenommen sind gemäß Abs. 2 leg. cit. die Schiffsbesatzungen von Unternehmen der Handelsmarine.

Für Entsendungen, die nicht in den Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie fallen, existiert keine Richtlinie oder eine andere europarechtliche Regelung. Ob und inwieweit die Mitgliedstaaten in diesen Fällen die Anwendung der eigenen Mindestlöhne verlangen können, ist rechtlich unklar. Überwiegend wird die Ansicht vertreten, dass die Mitgliedstaaten hier einen gewissen Spielraum haben, sofern es sich um sogenannte Eingriffsnormen nach der Rom-I-Verordnung handelt und es zu keiner Verletzung der EU-Marktfreiheiten, also insbesondere der Dienstleistungsfreiheit oder der Warenverkehrsfreiheit, kommt. Diese Beurteilung ist aber insofern sehr schwer, als sie in hohem Ausmaß von Wertungen abhängt und unmittelbar dazu auch noch keine einschlägige Rechtsprechung existiert. Ob und inwieweit daher die Mitgliedstaaten bei der Lieferung von Waren durch den Verkäufer, grenzüberschreitenden Schulungen, dem Einsatz von Trainees, Verkaufstätigkeiten bei Messen oder auf Märkten oder im Transportbereich gegen Lohndumping vorgehen dürfen, ist rechtlich unsicher. Im Transportbereich etwa hat man viele Jahre angenommen, dass die Entsenderichtlinie nicht zur Anwendung käme und es daher nicht zulässig wäre, die Einhaltung der Arbeitsbedingungen des Empfangsstaates vorzuschreiben. Erst im Zuge der Öffnung des Arbeitsmarktes zu den neuen Mitgliedsländern haben nähere Untersuchungen gezeigt, dass auch der Transportbereich grundsätzlich unter die Entsenderichtlinie fällt und für Transporttätigkeiten, die nicht unter die

9 Von den in Deutschland insgesamt knapp 72.000 gültigen Tarifverträgen sind nur 490 allgemein verbindlich, und von diesen enthalten nur 20 Tarifverträge Regelungsbereiche, die international zwingend sind.

Entsenderichtlinie fallen, unter gewissen Voraussetzungen die Einhaltung der nationalen Mindestlöhne verlangt werden kann (vgl. etwa Gagawczuk 2016; Windisch-Graetz 2013). Im Jahr 2015 hat die Europäische Kommission gegen Deutschland und ein Jahr später gegen Frankreich ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der Vorschreibung von Mindestlöhnen für ausländische Lkw-FahrerInnen wegen „unangemessener Verwaltungshürden" und folglich eines möglichen Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit eingeleitet. Eine Klage beim Europäischen Gerichtshof wurde bislang dazu aber noch nicht eingeleitet.

6.3 Scheinentsendungen

Die Problematik der Scheinentsendungen wurde bereits oben unter Abschnitt 4 erläutert. Welche Auswüchse diese Form der Umgehung von Sozialversicherungsvorschriften angenommen haben, belegen die Fälle, die in den letzten Jahren vom EuGH entschieden wurden. In einem Verfahren etwa zeigte sich anlässlich einer Kontrolle durch französische Behörden, dass zwei Arbeitnehmer schon weit mehr als zwei Jahre in Frankreich tätig waren (einer der beiden schon beinahe zehn Jahre) und für diese trotzdem all diese Jahre Entsendebescheinigungen eines deutschen Sozialversicherungsträgers vorlagen. Obwohl also offensichtlich war, dass die zeitlichen Grenzen für eine Entsendung überschritten waren, wurde vom EuGH den Entsendebescheinigungen eine Bindungswirkung zuerkannt.[10] Auch in einem ähnlichen Verfahren sah der Gerichtshof keinen Anlass, die Bindungswirkung zu verneinen. Dabei ging es um mehrere ArbeitnehmerInnen, die auf zwei Kreuzfahrtschiffen ausschließlich in Frankreich unterwegs waren.[11] Versichert waren sie aber in der Schweiz und galten formell als entsandt. Der EuGH räumte zwar ein, dass die betreffenden ArbeitnehmerInnen offensichtlich nicht als entsandt anzusehen sind, an der Bindungswirkung hielt er aber trotzdem fest. Selbst im Argument seitens Frankreichs, dass durch die Aufhebung der Bindungswirkung unlauterer Wettbewerb und Sozialdumping verhindert werden könnte, sah der Gerichtshof keinen Grund, seine Judikaturlinie zu ändern. Den Behörden sind gegen derartige Fälle von Sozialbetrug daher weitgehend die Hände gebunden.

6.4 Die Beitragsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge

Die Personalkosten zu senken und auf diesem Weg einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen kann über niedrigere Kosten für die Löhne selbst erfolgen. Die gleiche Wirkung kann aber auch durch niedrigere Kosten für die Sozialversicherungsbeiträge der beschäftigten ArbeitnehmerInnen erreicht werden. Das slowenische Sozialversicherungsrecht etwa sieht vor, dass sich die Beitragsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge nach dem Entgelt richtet, das der/die ins Ausland entsandte ArbeitnehmerIn für die gleiche Tätigkeit in Slowenien beziehen würde. Der/die ArbeitgeberIn eines/einer von Slowenien nach Österreich entsandten Arbeitnehmers/Arbeitnehmerin zahlt also nur einen Bruchteil der Sozialversicherungsbeiträge eines/einer vergleichbaren österreichischen Arbeitgebers/Arbeitgeberin. Ähnlich verhält es sich mit anderen Mitgliedstaaten mit einem niedrigeren Lohnniveau.

Für die Sozialversicherungsträger ist es bei einem Auslandseinsatz der ArbeitnehmerInnen zudem schwieriger zu überprüfen, ob die angegebenen Arbeitszeiten auch korrekt sind. Der Spielraum für Manipulationen ist daher wesentlich größer als bei Einsätzen im Herkunftsland.

10 *EuGH*, 24. 10. 2017, C-474/16, Belu Dienstleistung and Niklas.
11 *EuGH*, 27. 4. 2017, C-620/15, A-Rosa Flussschiff.

Auch Scheinentsendungen (siehe dazu oben unter Abschnitt 6.3) bieten die Möglichkeit, durch die Wahl von Mitgliedstaaten mit geringen Beitragssätzen Lohnnebenkosten zu sparen und sich der Kontrolle weitgehend zu entziehen (vgl. dazu etwa Cremers 2018, 6).

6.5 Die Schwächen des Zivilrechts bei der Geltendmachung der Ansprüche

Entsandte ArbeitnehmerInnen könnten die ihnen für die Zeit des Auslandseinsatzes zustehenden höheren Löhne im Zivilrechtsweg einklagen. In der Praxis sind jedoch Prozesse mit Auslandsbezug relativ aufwendig und mit vielen zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden. Meist ist eine grenzüberschreitende Zustellung von behördlichen Schriftstücken, eine grenzüberschreitende Beweisaufnahme oder eine grenzüberschreitende Vollstreckung erforderlich (siehe dazu auch oben Abschnitt 3). All dies bedeutet in der Praxis mehr Kosten, eine längere Verfahrensdauer und eine wesentliche Erhöhung des Risikos für den/die KlägerIn.

Ein weiterer wesentlicher Schwachpunkt in diesem Zusammenhang ist die Insolvenzentgeltsicherung. Viele neue Mitgliedstaaten begrenzen die Auszahlung der Löhne durch den dafür vorgesehenen Fonds so weit, dass im Wesentlichen nur das heimische Lohnniveau abgedeckt ist.

Beispiel: Ein Bauarbeiter, der von der Slowakei nach Österreich entsandt wird, klagt für die Zeit der Beschäftigung in Österreich die ihm vorenthaltene Lohndifferenz zu den österreichischen Mindestlöhnen ein. Nach einem langen und aufwendigen Verfahren ist der Arbeitnehmer erfolgreich und will seine Ansprüche vollstrecken. In der Zwischenzeit ist sein Arbeitgeber jedoch – wie sehr häufig in der Baubranche – in Konkurs gegangen, und die Ansprüche müssen in der Slowakei bei der zuständigen Stelle für Insolvenzentgeltsicherung geltend gemacht werden. Diese Einrichtung deckt jedoch nur maximal Löhne in der Höhe des durchschnittlichen slowakischen Lohnniveaus ab. Der Arbeitnehmer kann folglich seine darüber hinausgehenden Ansprüche nicht geltend machen. Trotz erfolgreicher Prozessführung verbleiben nur frustrierte Kosten.

6.6 Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden

Während Unternehmen aufgrund der Marktfreiheiten EU-weit ohne Beschränkungen oder Hindernisse tätig sein können, ist dies für Behörden nicht möglich. Deren Hoheitsgewalt ist naturgemäß auf den jeweiligen Mitgliedstaat begrenzt. Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten ist aber in der Regel eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden in Form von Informationsaustausch, Zustellung von Schriftstücken, akkordierten Kontrollen, Vollstreckungen, Beweisaufnahmen o. Ä. notwendig. Damit diese funktioniert, sind europäische Vorgaben und Hilfsmittel erforderlich. Grundlagen dafür sind aufgrund der Durchsetzungsrichtlinie und des Binnenmarkt-Informationssystems (siehe oben Abschnitt 3) zum Teil gegeben. Ein weiteres wichtiges Tool zum Informationsaustausch ist der elektronische Austausch von Informationen betreffend die soziale Sicherheit mittels des EESSI-Systems, welches sich jedoch erst im Aufbau befindet.

Es genügt aber nicht, dass für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit rechtliche Grundlagen existieren. So gibt es etwa seit 2005 einen europäischen Rahmenbeschluss zur grenzüberschreitenden Vollstreckung von Verwaltungsstrafen, und mehr als zehn Jahre danach zeigen die Erfahrungen in der Praxis, dass dieser Rahmenbeschluss von einem Teil der Mitgliedstaaten gar nicht umgesetzt wird und von einem anderen Teil der Mitgliedstaaten nur teilweise bzw. mit großen Schwierigkeiten. Es muss also zudem sichergestellt werden, dass

Zusammenarbeit in der Praxis auch unkompliziert, ohne Probleme und rasch funktioniert. Es braucht dafür eine Institution, die dies überwachen und bei Bedarf auch entsprechende Maßnahmen setzen kann.

6.7 Die Kontrolle

Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass die bloße Möglichkeit, die Differenz zu den Mindestlöhnen im Beschäftigungsstaat zivilrechtlich einzufordern, keinesfalls ausreicht, um Lohndumping einzuschränken. Eine Haftung des Auftraggebers für die von seinem Auftragnehmer vorenthaltenen Löhne hat eine geringe präventive Wirkung, die aber ebenfalls nicht ausreicht, um Lohndumping wirksam einzudämmen. Nur behördliche Lohnkontrollen können die Einhaltung der inländischen Mindestlöhne sicherstellen. Erforderlich sind aber eine ausreichende personelle und technische Ausstattung der Behörden sowie Sanktionen in abschreckender Höhe. Strafen, die nicht einmal die Höhe der durch Lohndumping ersparten Personalkosten erreichen, erfüllen diese Anforderung zweifellos nicht.[12]

7 LÖSUNGSANSÄTZE

7.1 Das Problem mit dem „Erga-omnes“-Ansatz

Wie oben bereits festgehalten bereitet der „Erga-omnes“-Ansatz in Ländern mit einem Lohnfindungssystem ohne flächendeckendes Kollektivvertragssystem oder ein System verbreiteter Allgemeinverbindlichkeitserklärungen Schwierigkeiten. Eine Verbesserung dieser Situation kann auf drei Ebenen erfolgen:

Die erste Ebene wäre eine Anpassung der nationalen Rechtslage an die europäischen Anforderungen. In Deutschland etwa wurde ein nationaler Mindestlohn eingeführt, und weiters wurden für bestimmte Branchen spezielle Mindestlohnsätze vorgeschrieben.

Die zweite Ebene wäre eine Aufweichung des „Erga-omnes“-Ansatzes. Das Europäische Parlament etwa hat in seinen Änderungsanträgen zur Änderung der Entsenderichtlinie vorgeschlagen, den Anwendungsbereich auf „repräsentativ[e]“ Kollektivverträge auszudehnen (vgl. Europäisches Parlament 2017, 26). Der Deutsche Gewerkschaftsbund schlägt in seiner Stellungnahme zur Änderung der Entsenderichtlinie vor, dass auch „Tarifverträge mit einem breiten Anwendungsbereich“ (DGB 2016, 7) auf entsandte ArbeitnehmerInnen angewendet werden können.

Die dritte Ebene betrifft insbesondere das schwedische System der Lohnfindung, welches vorrangig darauf ausgerichtet ist, Mindestlöhne durch den Druck der Gewerkschaft bzw. nötigenfalls mittels Kampfmaßnahmen wie Streik oder Boykott durchzusetzen. Derartige Durchsetzungsmechanismen wurden durch die Judikatur des EuGH[13] wesentlich erschwert. Um die

12 Eine Untersuchung der in Österreich verhängten Strafen zu Entsendungen und Überlassungen nach Österreich aus dem Jahr 2017 hat gezeigt, dass bei 20 % der Entscheidungen die Strafe sogar unterhalb des Ausmaßes der Unterentlohnung – also noch ohne Berücksichtigung der ersparten Lohnnebenkosten – lag (vgl. Danzer et al. 2017, 119–125).

13 Insbesondere durch die Entscheidungen Laval (EuGH, 18. 12. 2007, C-341/05, Laval) und Viking (EuGH, 11. 12. 2007, C-438/05, Viking); für Näheres dazu vgl. Blanke (2008).

dadurch entstandene Rechtslage zu korrigieren, wird seitens europäischer Gewerkschaften ein sogenanntes soziales Fortschrittsprotokoll als Zusatz zu den europäischen Verträgen gefordert (vgl. dazu etwa Höpner 2016; Rödl/Seitz 2018). Dieses soll die Dominanz der EU-Marktfreiheiten, wie insbesondere die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit, beenden und das Recht der Gewerkschaften anerkennen, sich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen einzusetzen. Über die beste rechtstechnische Umsetzung dieses sozialen Fortschrittsprotokolls lässt sich diskutieren, das Ziel sollte aber klar sein: Die Einmischung des EU-Rechts in gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen soll beendet werden. Dies würde auch der Regelung im Primärrecht, wonach es keine europarechtliche Kompetenz im Streikrecht gibt (Art. 153 Abs. 5 AEUV[14]), entsprechen.

7.2 Die Lücken und Unsicherheiten im Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie

Wie bereits oben erörtert, regelt die Entsenderichtlinie nur Entsendungen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit und stellt selbst dort spezielle Anforderungen an die konkrete Entsendung. Für den übrigen Bereich der Entsendungen gibt es keine einschlägige europäische Regelung. Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten bleiben aber trotzdem begrenzt und im Graubereich, da immer die Gefahr besteht, an die Marktfreiheiten „anzuecken". Es würde daher die Rechtsicherheit wesentlich erhöhen, den Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie auf alle grenzüberschreitenden Einsätze von ArbeitnehmerInnen auszudehnen. Auch Sondervorschriften, wie sie etwa derzeit für den grenzüberschreitenden Straßentransport diskutiert werden, sollen vermieden werden. Das Argument, die Einhaltung des jeweiligen Mindestlohnes bei ständig wechselnden Einsatzorten wäre ein zu hoher Aufwand, ist nicht überzeugend. Der Zeitpunkt des Grenzübertritts ist mittels GPS exakt zu eruieren, und wenn die Kommission eine aktuelle Liste der jeweiligen nationalen Mindestlöhne für Lkw-FahrerInnen erstellt, dann kann der konkrete Anspruch leicht festgestellt werden.

7.3 Scheinentsendungen

Die Bindungswirkung der Entsendebescheinigungen hat den Vorteil, dass Streitigkeiten zwischen den Sozialversicherungsträgern über die Zuständigkeit nicht auf dem Rücken der ArbeitgeberInnen ausgetragen werden. In der Praxis hat dies aber zu massivem Missbrauch geführt. Das System funktioniert in der derzeitigen Form nicht.

Die Vorschläge der Kommission, dass der zuständige Sozialversicherungsträger verpflichtet werden soll, die Voraussetzungen für die Ausstellung einer Entsendebescheinigung vor der Ausstellung zu überprüfen, und hinsichtlich der Vorgabe einer bestimmten Frist, binnen deren der ausstellende Träger ein Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates bei Zweifeln über die Richtigkeit der Bescheinigung zu bearbeiten hat (siehe oben Abschnitt 5.2), sind Ansätze, den Missbrauch einzuschränken. Funktionieren können die Änderungen aber nur dann, wenn es eine Institution gibt, die darauf achtet, dass diese Vorgaben in der Praxis eingehalten werden, und es weiters für säumige Sozialversicherungsträger Konsequenzen gibt. Naheliegend wäre es, wenn die Europäische Arbeitsbehörde die Kontrollfunktion übernimmt. Sanktionen müssten noch festgelegt werden.

14 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Eine weitere Maßnahme wäre die Beschränkung der Bindungswirkung. In Fällen des offensichtlichen Missbrauchs, die in Form einer Liste festgelegt werden könnten, sollte keine Bindungswirkung bestehen. Eine Einschränkung der Bindungswirkung bloß auf Fälle des nachgewiesenen Betrugs ist nicht ausreichend.[15]

Letztlich sind auch die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Entsendung viel zu großzügig und führen zu Missbrauch. Eine Entsendung im Sinne der europäischen Sozialversicherungskoordinierung liegt nämlich selbst dann vor, wenn der/die Entsandte ausschließlich für Arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat eingestellt wird. Hier sollte eine Beschäftigung von mindestens drei Monaten unmittelbar vor der Entsendung im Herkunftsstaat bei dem/der entsendenden ArbeitgeberIn erforderlich sein.

7.4 Die Beitragsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge

Solange die Rechtslage es Unternehmen ermöglicht, aufgrund verschiedener Beitragsgrundlagen für entsandte ArbeitnehmerInnen wesentlich geringere Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen (siehe oben Abschnitt 5.4), sind unlauterer Wettbewerb und Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt vorprogrammiert. Diese Schieflage könnte durch eine europäische Vorgabe beseitigt werden, wonach bei grenzüberschreitenden Entsendungen zumindest das im Land der Beschäftigung vorgeschriebene Entgelt Basis für die Bemessung der Sozialversicherungsbeiträge ist.

Weiters wären Maßnahmen erforderlich, um dies auch in der Praxis sicherzustellen, wie etwa gegenseitige Informationsansprüche der Sozialversicherungsträger und Rechtsmittel des Mitgliedstaates der Entsendung, um Feststellungen bzw. Entscheidungen der Sozialversicherungsträger des Herkunftslandes zu bekämpfen. Auch eine europäische Institution zur Überprüfung der korrekten Vorgehensweisen wäre erforderlich – ein weiterer möglicher Zuständigkeitsbereich der Europäischen Arbeitsbehörde.

7.5 Vorschläge für Verbesserungen im Zivilrecht

Viele der grenzüberschreitend tätigen Unternehmen sind nur auf kurze Dauer ausgerichtet. Sie entstehen schnell und verschwinden auch wieder schnell vom Markt, nachdem die Hintermänner bzw. Hinterfrauen ihre „Schäfchen ins Trockene gebracht haben“ (vgl. dazu etwa Cremers 2018, 6). Ohne entsprechende Insolvenzentgeltsicherung ist daher eine Geltendmachung von vornherein mit wenig Aussicht auf Erfolg verbunden. Es müssen folglich die einschlägigen europäischen Vorgaben zur Entgeltsicherung von ArbeitnehmerInnen (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008b, Richtlinie 2008/94/EG) dahin gehend geändert werden, dass Ansprüche bei Entsendung in Mitgliedstaaten mit höheren Löhnen durch den jeweiligen Fonds abgesichert sind.

Erforderlich ist weiters, dass Maßnahmen getroffen werden, um die Dauer von Verfahren mit grenzüberschreitendem Bezug möglichst zu verkürzen und das mit diesen Verfahren verbundene zusätzliche Risiko möglichst zu minimieren. Ausgangspunkt dazu wäre eine europaweite Untersuchung der Gründe für Verfahrensverzögerungen und für das erhöhte Risiko. Auf Basis der Ergebnisse dieser Untersuchung könnten dann entsprechende konkrete Schritte gesetzt werden.

15 Vgl. dazu etwa die Entscheidung EuGH, 6. 2. 2018, C-359/16, Altun u. a.

Da zivilrechtliche Verfahren üblicherweise bloß darauf gerichtet sind, den Betrag zu zahlen, der ohnehin gezahlt werden müsste, wäre die Zahlung eines Zusatzbetrages ähnlich wie beim Strafschadenersatz zu überlegen. Dann wäre einerseits mit diesen Verfahren auch eine präventive Wirkung verbunden und andererseits ein höherer Anreiz gegeben, das Risiko einzugehen, offene Ansprüche einzuklagen.

7.6 Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden

In den letzten Jahren wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Behörden gesetzt: Durchsetzungsrichtlinie (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2014a), Binnenmarkt-Informationssystem, elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten; siehe oben Abschnitt 6.6. Damit diese Maßnahmen aber auch in der Praxis in allen Mitgliedstaaten funktionieren, bedarf es einer Institution mit entsprechenden Handlungsmöglichkeiten. Der Vorschlag der Kommission vom März 2018, eine Europäische Arbeitsbehörde einzurichten (vgl. Europäische Kommission 2018), geht in diese Richtung. Diese Behörde soll die nationalen Arbeitsinspektorate und sonstigen Kontrollinstanzen keineswegs ersetzen. Es soll vielmehr die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sichergestellt werden. Die Europäische Arbeitsbehörde wäre sohin einerseits eine Serviceeinrichtung im Sinne einer Drehscheibe, einer Schaltstelle, eines Katalysators und einer Informationsstelle bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Sie müsste aber andererseits auch die Kompetenz besitzen, gegen säumige nationale Behörden vorzugehen. Damit Probleme nachhaltig gelöst werden können, sollte periodisch ein Bericht mit Lösungsvorschlägen erstellt werden. Dieser Bericht wäre dann die Grundlage für den Rat und das Europäische Parlament, um entsprechende Maßnahmen zu setzen.

7.7 Die Kontrolle

Die Entsenderichtlinie schreibt bloß sehr allgemein vor, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen für den Fall der Nichteinhaltung der Richtlinie vorzusehen haben. Konkreter wird die Durchsetzungsrichtlinie: Es sollen „geeignete und wirksame Kontroll- und Überwachungsmechanismen eingesetzt werden“ und „wirksame und angemessene Prüfungen“ durchgeführt werden. Unbeschadet der Möglichkeit von Zufallskontrollen basieren diese Überprüfungen „in erster Linie auf einer Risikobewertung“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2014a, Art. 10). Bezüglich Sanktionen findet sich in der Richtlinie die Vorgabe, dass diese „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ (ebd., Art. 20) sein sollen.

Was fehlt, sind konkrete Vorgaben zur Kontrolldichte, wie etwa in der Richtlinie 2014/47/EU über die Kontrolle von Nutzfahrzeugen im Straßenverkehr (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2014b). Angemessen wäre dabei ein Mindestprozentsatz von 10 %. Weiters fehlt eine Überprüfung, ob die vorgesehenen Sanktionen die oben genannten Vorgaben erfüllen. Naheliegenderweise könnte bzw. sollte dies eine der ersten Aufgaben der Europäischen Arbeitsbehörde sein.

Aufgrund der teilweise relativ hohen kriminellen Energie und vielfältiger Tricks mancher Unternehmen stößt aber auch die Kontrolle manchmal an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Sollten diese Probleme zunehmen, dann muss eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit ins Auge gefasst werden. Beide Freiheiten wurden ja unter der Grundvoraussetzung gewährt, dass es zu keinem Wettbewerb auf Kosten der Löhne und so-

hin zu keinem Lohndumping kommt. Kann dies aber in der Praxis nicht gewährleistet werden, dann muss dies auch Folgen für die Marktfreiheiten haben. Alles andere würde einseitig zu Lasten der ArbeitnehmerInnen sowie vieler Klein- und Mittelbetriebe gehen. Ähnliches muss auch dann gelten, wenn ein Mitgliedstaat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verweigert. Dann muss es die Möglichkeit geben, die Dienstleistungsfreiheit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat auszusetzen.

7.8 Künftige Erweiterungen der EU

Die Erfahrungen mit den Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit den letzten Erweiterungen haben gezeigt, dass Fristen das Problem des Lohn- und Sozialdumpings bloß hinauszögern, aber keineswegs lösen. Bei zukünftigen Erweiterungen sollten daher nicht Übergangsfristen für den Arbeitsmarkt festgelegt werden, sondern es sollte erst dann zu einer Öffnung des Arbeitsmarktes kommen, wenn sich das Lohnniveau der jeweiligen Mitgliedstaaten annähernd angeglichen hat. Dann wäre dem Anreiz zu Lohn- und Sozialdumping von vornherein weitgehend der Boden entzogen.

BIBLIOGRAFIE

Blanke, Thomas (2008), Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert – Domestizierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung der industriellen Beziehungen (= Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung Nr. 18/2008), Oldenburg.

Cremers, Jan (2018), Towards a European Labour Authority. Mandate, Main Tasks and Open Questions (= politik für europa # 2017 plus), Buxelles.

Danzer, Lisa, Andreas *Riesenfelder* und Petra *Wetzel* (2017), Entsendungen und Überlassungen nach Österreich, Lohndumping: Quantitative und qualitative Entwicklungen, Wien.

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (2016), Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Berlin; https://www.dgb.de/themen/++co++d89de2d4-3159-11e6-9b1f-525400e5a74a.

Europäische Kommission (2012), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Brüssel.

Europäische Kommission (2016a), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, COM(2016) 128 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2016b), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung

der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, COM(2016) 815 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2017a), 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 (2017b), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europa in Bewegung. Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle, COM(2017)283 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 (2017), Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, A8-0319/2017, 19. 10. 2017; http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0319+0+DOC+PDF+V0//DE.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (1996), Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 16. Dezember 1996.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2004), Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2008a), Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I).

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2008b), 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* (2009), Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2014a), Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“).

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2014b), Richtlinie 2014/47/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die technische Unterwegskontrolle der Verkehrs- und Betriebssicherheit von Nutzfahrzeugen, die in der Union am Straßenverkehr teilnehmen, und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/30/EG.

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.

European Commission (2016a), Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report, Luxembourg.

European Commission (2016b), Commission staff working document. Impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, Strasbourg.

Gagawczuk, Walter (2016), Zum Mindestlohn beim grenzüberschreitenden Transitverkehr, in: DRdA 6/2016, 404–411.

Höpner, Martin (2016), Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: ein Vorschlag zur Weiterentwicklung, in: WSI Mitteilungen 4/2016, 245–253.

Houwerzijl, Mijke and Aukje *van Hoek* (2012), Complementary comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union, Amsterdam.

Juncker, Jean-Claude (2017), Rede zur Lage der Union 2017, in: *Europäische Kommission* (Hg.), Rede zur Lage der Union 2017. Rede von Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, 13. September 2017, Luxemburg, 5–21; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_de.pdf.

Kall, Kairit and Nathan *Lillie* (2017), Protection of Posted Workers in the European Union: Findings and Policy Recommendations based on existing research (= PROMO briefing paper).

Pacolet, Jozef and Frederic *De Wispelaere* (2016), Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2015, Brussels.

Reindl-Krauskopf, Susanne, Sabine *Kirchmayr-Schliesselberger,* Michaela *Windisch-Graetz* und Martin *Meissnitzer* (2012), Endbericht zum Forschungsprojekt „Sozialbetrug, auch im Zusammenhang mit Lohn- und Sozialdumping“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

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

Windisch-Graetz, Michaela (2013), Grenzüberschreitende Beschäftigung im Transportgewerbe, in: DRdA 1/2013, 13–22.

Karin Heitzmann

BISHERIGE AKTIVITÄTEN ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT UND SOZIALER AUSGRENZUNG AUF EU-EBENE – EINE DURCHWACHSENE BILANZ

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist auf Ebene der Europäischen Union (EU) schon lange Thema, mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und – vor allem im Hinblick auf die aktuelle Anzahl von gefährdeten Menschen – nur mäßigem Erfolg. Ziel dieses Beitrags ist es zunächst, die von Institutionen der EU gesetzten bisherigen Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu skizzieren. Danach wird dargelegt, wie die beiden Benachteiligungsformen aktuell gemessen werden – und wie erfolgreich die Mitgliedstaaten der Union bis dato in ihrer Bekämpfung gewesen sind. Schließlich werden prinzipielle Widersprüche bei den europäischen Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung aufgezeigt, und es wird kurz umrissen, mit welchen aktuellen Initiativen die EU der Sozialpolitik im Allgemeinen und der Armutspolitik im Besonderen künftig eine bedeutsamere Rolle zuschreiben möchte.

1 EU-AGENDA ZUR BEKÄMPFUNG VON ARMUT UND SOZIALER AUSGRENZUNG

1.1 Die ersten drei Anti-Armutsprogramme (1975–1994)

Das Thema Armut und soziale Ausgrenzung begleitet den europäischen Einigungsprozess schon seit langer Zeit (vgl. z. B. Daly 2010, 20–23). Bereits in den 1970er-Jahren wurde das erste von insgesamt drei Anti-Armutsprogrammen auf supranationaler Ebene initiiert (vgl. Room 2010, 9 f.). Kern des ersten Programms (1975–1980) waren etliche lokale Pilotprojekte, die innovative Maßnahmen der Armutsbekämpfung testeten. Im zweiten Programm (1986–1989) standen vor allem vergleichende Studien zur Armut im Vordergrund. In dieser Zeit wurden zudem Anstrengungen unternommen, um einheitliche Indikatoren zur Berechnung der nationalen Armutsschwellen zu erarbeiten. Auch im dritten Programm (1990–1994) lag der Fokus auf Vergleichen zwischen den Mitgliedstaaten, wobei diesmal nicht nur die Armutsbetroffenheit, sondern vor allem auch entsprechende Sozialpolitiken ins Zentrum gerückt wurden. Deutschland, das bereits in den 1970er-Jahren dem ersten Anti-Armutsprogramm sehr skeptisch gegenübergestanden war, beendete diese Initiative(n) allerdings im Jahr 1994 – nicht zuletzt mit dem Hinweis darauf, dass die supranationale Ebene für sozialpolitische Themen schlicht nicht zuständig wäre.

Trotz der vorzeitigen Einstellung des dritten Anti-Armutsprogramms konnten durch die supranationalen Aktivitäten wesentliche Entwicklungen vorangebracht werden. Dies betrifft vor allem Fortschritte im Hinblick auf eine gemeinsame Definition bzw. Abgrenzung von Armut. 1994 wurde zudem das Europäische Haushaltspanel (ECHP) auf EU-Ebene eingeführt, das als

jährliches Erhebungstool vergleichbare Informationen zur sozioökonomischen Lage von Haushalten sammelte. Für Österreich, das 1995 EU-Mitglied wurde, war das ECHP übrigens die erste Datenquelle, mit deren Hilfe regelmäßige Paneldaten zur sozialen Lage der Haushalte zur Verfügung standen (vgl. Tálos/Badelt 1999). Als zentrales Ergebnis der Anti-Armutsprogramme wird auch die Ergänzung des Armutsbegriffs durch das Konzept der sozialen Ausgrenzung angesehen. Die Einführung der Terminologie zur sozialen Ausgrenzung wurde vor allem in den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren vorangetrieben, insbesondere während der Kommissionspräsidentschaft von Jacques Delors. Damit verbunden war nicht nur eine – von der Politik generell begrüßte – Veränderung der Terminologie, sondern auch eine inhaltliche Neudeutung bzw. Erweiterung des vor allem materiell orientierten Armutskonzepts (vgl. Room 1999).

1.2 Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Periode 2000–2010

Nach Beendigung der drei Anti-Armutsprogramme wurden die Themen Armut und soziale Ausgrenzung auf EU-politischer Ebene über mehrere Jahre vernachlässigt. Erst beim EU-Gipfeltreffen in Lissabon im März 2000 kam es zu einer Wiederbelebung einiger sozialpolitischer Themenbereiche und insbesondere auch zu einer Rückbesinnung auf die beiden Benachteiligungsformen, die im Fokus dieses Beitrags stehen (vgl. Daly 2010; Frazer/Marlier 2010). Mittlerweile ist die „Bekämpfung von Ausgrenzung“ eines von mehreren sozialpolitisch orientierten Zielen der Union geworden (Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Das ist auch insofern bemerkenswert, als die meisten Angelegenheiten der Sozialpolitik auf EU-Ebene weiterhin dem Grundsatz der Subsidiarität unterliegen und damit eine an sich nationalstaatliche Kompetenz sind (vgl. Althammer/Lampert 2014, 389 f.).

Nichtsdestotrotz wurde mit der Lissabon-Strategie, einem EU-Arbeitsprogramm für die Periode 2000 bis 2010, vor allem der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf eine neue Ebene gestellt (vgl. Daly 2010, 23–25). Zwei Entwicklungen waren besonders prägend: Zum einen einigten sich die Mitgliedsländer darauf, ihre Anstrengungen in diesem Politikbereich zu koordinieren, zum anderen wurde dafür ein eigenes Governance-System entwickelt, die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK), die in weiterer Folge auch für die Koordination weiterer sozialpolitischer Bereiche (Pensionen, Gesundheit und Langzeitpflege) verwendet wurde (vgl. Zeitlin/Vanhercke 2014, 15–19). Kern der OMK sind die Vereinbarung gemeinsamer Ziele auf EU-Ebene und die Etablierung eines festgelegten Prozesses – unter Einbindung der Mitgliedstaaten der EU – zur Zielüberprüfung. Wurden die – ohnehin nur sehr grob formulierten – Ziele verfehlt, gab es allerdings außer einem „blaming and shaming“ keine Sanktionsmöglichkeiten vonseiten der EU-Institutionen – was von verschiedensten AkteurInnen (wie etwa dem European Anti-Poverty Network, aber auch etlichen nationalen Armutsnetzwerken) heftig kritisiert wurde (vgl. dazu etwa European Anti-Poverty Network 2008).

Etwa zur Hälfte der Laufzeit wurde die Lissabon-Agenda im Hinblick auf ihre Funktionsweise und den Zielerreichungsgrad überprüft. Als Resultat der auf die Überprüfung folgenden Anpassungen verloren die Themen Armut und soziale Ausgrenzung zwar im Vergleich zu wirtschaftlichen und vor allem beschäftigungspolitischen Zielen wieder an Terrain, insgesamt wurden in der Zehn-Jahres-Periode allerdings doch Fortschritte erzielt: Einerseits war die Arbeit zur Entwicklung von einheitlichen Indikatoren zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung noch weiter vorangeschritten. Zentral dabei war, dass nicht nur materielle Einkom-

mensarmut als Hauptindikator Eingang in die europäische Berichterstattung gefunden hatte, sondern eine Vielzahl weiterer Subindikatoren: Armut und soziale Ausgrenzung wurden damit nicht nur auf politischer Ebene als multidimensionale Problemlagen anerkannt, es wurden auch wesentliche methodische Fortschritte bei der Messung dieser Benachteiligungen erzielt. Zum anderen wurde das ECHP – und damit die jährliche Erhebung von sozioökonomischen Individual- und Haushaltsdaten im EU-Raum – durch EU-SILC (die EU-Statistik zu Einkommen, sozialer Eingliederung und Lebensbedingungen) ersetzt. Letztere basiert auf der Idee eines gemeinsamen Rahmens: Alle Mitgliedstaaten einigten sich auf Primärzielvariablen, für die jedes Jahr Informationen an das Europäische Statistische Zentralamt (Eurostat) übermittelt werden müssen. Daneben müssen weitere Daten zu Sekundärzielvariablen geliefert werden, allerdings in unregelmäßigeren Abständen. Vielfach basieren diese Informationen auf Administrativdaten – und sind damit verlässlicher als die auf Basis von Befragungen erhobenen Daten. Damit stehen seit 2003 auf europäischer Ebene regelmäßig vergleichbare Informationen zu Einkommen, sozialer Ausgrenzung, Wohnbedingungen, Arbeit, Bildung und Gesundheit zur Verfügung (vgl. Eurostat 2018). Die entsprechenden Indikatoren wurden regelmäßig überprüft, adaptiert (vgl. dazu auch Daly 2010, 26–31) und durch nationale Indikatoren ergänzt (vgl. z. B. Lamei/Till-Tentschert 2005).

Die zwischen 2000 und 2010 relevante Lissabon-Agenda brachte damit einmal mehr Fortschritte in der Messung und Erhebung von Armut und sozialer Ausgrenzung mit sich, weniger jedoch im Hinblick auf konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der beiden Problemlagen – ein Manko, das bereits für die drei Anti-Armutsprogramme der 1970er- bis 1990er-Jahre festgestellt wurde. Im Fall der Lissabon-Agenda war der mangelhafte Fokus auf der Bewältigung von Armut und sozialer Ausgrenzung nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die im Rahmen der OMK vereinbarten Ziele nicht sehr konkret formuliert waren. Bei Nichterreichung der Ziele drohten zudem keine Sanktionen, wie dies etwa bei Zielverfehlungen im fiskalpolitischen Bereich der Fall ist. Damit waren soziale Themen der Europäischen Union während der Periode der Lissabon-Agenda – und damit auch die Problemlagen der Armut und sozialen Ausgrenzung – jedenfalls gegenüber ökonomischen Themen eindeutig untergeordnet. Diese Unterordnung stand in direktem Widerspruch zur politischen Rhetorik auf EU-Ebene: Dort wurde der Entwicklung der EU hin zu einer Sozialunion in regelmäßigen Treffen des Europäischen Rats eine mindestens ebenso hohe Bedeutung beigemessen wie der Entwicklung hin zu einer politischen und wirtschaftlichen Union. Das zeigt sich etwa auch daran, dass das Jahr 2010 zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgerufen wurde (vgl. Angel et al. 2010).

1.3 Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Periode ab 2010

Im Juni 2010 wurde eine der oben angeführten Schwächen jedoch ausgemerzt: Auf einer Tagung des Europäischen Rats einigte man sich erstmals darauf, ein quantitatives Armutsreduktionsziel einzuführen, dem zufolge die Zahl der von Armutsgefährdung und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen – ausgehend von der Situation im Jahr 2008 – bis 2020 um mindestens 20 Millionen Menschen verringert werden sollte. Weil derart konkrete Zielvereinbarungen im Sozialbereich bisher höchst kontrovers diskutiert worden sind, wird diese Entscheidung in der Literatur unter anderem als „Meilenstein“ (Daly 2010, 30) bezeichnet. Im Rahmen der „Europa-2020-Strategie“ und damit der EU-Agenda für den Zeitraum 2010 bis 2020 ist dieses Armutsreduktionsziel eines von insgesamt fünf vereinbarten Kernzielen, die ihrerseits drei

Rahmenprioritäten zugeordnet sind. Das Armutsziel ist, gemeinsam mit dem Ziel der Erhöhung der Beschäftigung, Teil der Priorität 3, die inklusives Wachstum („inclusive growth“) anstrebt. Priorität 1 will Fortschritte im intelligenten Wachstum erreichen („smart growth“), Priorität 2 fokussiert auf nachhaltiges Wachstum („sustainable growth“). Die Terminologie bei den drei Prioritäten deutet bereits an, dass auch in der Periode 2010–2020 letztlich wieder ökonomische Wachstumsziele im Vordergrund stehen; allerdings wird diesmal der Art des Wachstums (intelligent, nachhaltig und inklusiv) eine besondere Rolle zugesprochen.

Begleitet wird der Zielerreichungsprozess bis 2020 durch ein – auch gegenüber der OMK – erweitertes Governance-Regime, das als „Europäisches Semester“ bekannt ist. Dabei handelt es sich um einen politischen Koordinierungsprozess, der im Prinzip denselben Ablauf für etliche EU-Politikbereiche vorsieht. Zumindest im Hinblick auf diesen Koordinierungsprozess kam es also auf EU-Ebene zu einer Angleichung von wirtschaftspolitischen, arbeitsmarkpolitischen und armutspolitischen Themenbereichen (vgl. z. B. Zeitlin/Vanhercke 2014). Die relative Bedeutung und Gewichtung der einzelnen Politikbereiche blieb allerdings auch nach dieser Angleichung mehr als ungleichgewichtig (vgl. dazu z. B. Çolak/Aylin 2013), auch weil die Nichteinhaltung vereinbarter wirtschaftspolitischer Zielgrößen schmerzhafte Sanktionen nach sich ziehen kann, wohingegen die Nichterreichung von Sozialzielen quasi ohne Konsequenzen bleibt. Wie sich im nächsten Abschnitt zeigen wird, hinkt die aktuelle Entwicklung der Anzahl der armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Bevölkerung in Europa der angestrebten Soll-Entwicklung hinterher (vgl. Daly 2012; Jessoula 2015). Das hat auch mit vergangenen Politik- und Budgetentscheidungen zu tun, mit denen der Erreichung ökonomischer Zielgrößen auf Ebene der Länder und der EU (Stichwort „Strukturanpassungsprogramme“) eine realpolitisch höhere Bedeutung gegeben wurde als der Erreichung sozialer (und übrigens auch ökologischer) Vorhaben. Im Folgenden werden zunächst die dem Armutsziel zugrunde liegenden Indikatoren vorgestellt. Daran anschließend wird die Entwicklung der Quoten der von Armutsgefährdung und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen seit 2008 (das als Basisjahr für die Erfolgsmessung festgelegt wurde) nachgezeichnet. Dabei werden auch Informationen zur Entwicklung der Armutsbetroffenheit spezifischer Bevölkerungsgruppen gegeben.

2 ENTWICKLUNG DER ARMUT UND SOZIALEN AUSGRENZUNG IN DER EU AB 2008

Um als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet zu gelten, müssen Personen eine von drei Bedingungen erfüllen (vgl. Eurostat 2018). Sie müssen (i) entweder armutsgefährdet sein oder (ii) in einem Haushalt leben, in dem keine oder eine sehr niedrige Erwerbsintensität vorliegt, oder (iii) in Haushalten mit erheblicher materieller Deprivation leben. Als armutsgefährdet gelten Personen in Haushalten mit einem äquivalisierten Haushaltseinkommen unterhalb eines festgelegten Schwellenwerts.

Armutsgefährdung wird dabei nicht auf Basis von individuellen Einkommen, sondern auf Basis von Haushaltseinkommen definiert. Alle verfügbaren Einkommen[1] innerhalb eines Haushalts

[1] Dazu zählen Nettoerwerbseinkommen sowie soziale und private Transferzahlungen an den Haushalt abzüglich bezahlter Steuern und an andere Haushalte überwiesener privater Transfers.

fließen in die Messung mit ein. Abhängig von der Höhe der Einkommen sind alle Mitglieder eines Haushalts entweder armutsgefährdet oder eben nicht. Die Berechnung der Armutsgefährdung basiert schließlich auf einem relativen Armutskonzept. Die Armutsgefährdungsschwelle wird jährlich für jedes Mitgliedsland neu berechnet. Damit wird Armut in Relation zum spezifischen Lebensstandard in einer spezifischen Region und zu einer spezifischen Zeit gemessen. Um armutsgefährdet zu sein, darf das verfügbare Einkommen eines Haushalts maximal 60 % des mittleren Haushaltseinkommens innerhalb eines Landes betragen. Einkommen von Haushalten, in denen unterschiedlich viele Personen leben, werden äquivalisiert, um sie miteinander vergleichbar zu machen. So wird etwa unterstellt, dass das Einkommen in einem Zweipersonenhaushalt eineinhalbmal so hoch sein muss wie das Einkommen in einem Einpersonenhaushalt, um denselben Lebensstandard nach sich zu ziehen. Für jeden weiteren Erwachsenen im Haushalt erhöht sich der entsprechende Gewichtungsfaktor um 0,5, für jedes Kind (unter 14 Jahren) um 0,3. Damit stiften 1.000 Euro in einem Einpersonenhaushalt denselben materiellen Wohlstand wie 1.500 Euro in einem Zweipersonenhaushalt oder 1.800 Euro in einem Haushalt von zwei Erwachsenen und einem Kind. Armutsgefährdung wird übrigens nur unter Berücksichtigung der Einkommensseite, nicht aber der Ausgabenseite berechnet. Mit anderen Worten: 1.000 Euro zählen in jedem Haushalt gleich viel, unabhängig davon, ob damit – etwa durch Unterschiede in den Wohnkosten – hohe oder geringe Ausgaben getätigt werden müssen.

Der zweite Subindikator für das Europa-2020-Armutsziel stellt auf „Haushalte mit keiner oder nur einer sehr niedrigen Erwerbsintensität“ ab. Zur Berechnung dieses Indikators werden nur Haushalte mit Personen zwischen 0 und 59 Jahren berücksichtigt. Wenn die erwachsenen Personen (im Alter zwischen 18 und 59 Jahren) in diesen Haushalten in Summe weniger als 20 % ihrer maximal möglichen Erwerbszeit ausschöpfen, dann wird dies als „sehr niedrige“ Erwerbsintensität bezeichnet. Wenn eine 40-Stunden-Woche als Vollzeitarbeit in einem Land die Norm ist, dann führt eine ganzjährige Erwerbstätigkeit von maximal sieben Wochenstunden also dazu, zu dieser Risikogruppe zu zählen.

Zur Operationalisierung des dritten Subindikators für das Europa-2020-Armutsziel, „erhebliche materielle Deprivation“, wird im Rahmen der EU-SILC-Erhebung danach gefragt, ob es für einen Haushalt finanziell möglich ist, (i) regelmäßige Zahlungen (Miete, Betriebskosten etc.) rechtzeitig zu begleichen, (ii) unerwartete Ausgaben bis zu einer gewissen Höhe zu finanzieren, (iii) die Wohnung angemessen warm zu halten, (iv) jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine entsprechende vegetarische Speise zu essen, (v) einmal im Jahr auf Urlaub zu fahren, (vi) einen PKW, (vii) eine Waschmaschine, (viii) ein Fernsehgerät oder (ix) ein Telefon oder Handy zu besitzen. Lautet die Antwort auf diese Fragen mindestens viermal „Nein“, dann gilt dieser Haushalt als erheblich materiell depriviert. Wohlgemerkt werden die Haushalte nicht danach gefragt, ob sie diese Güter besitzen bzw. diese Bedürfnisse befriedigen, sondern ob sie sich dies finanziell überhaupt leisten könnten.

Nachdem geklärt ist, wie Armut oder soziale Ausgrenzung auf EU-Ebene gemessen wird, soll im Folgenden skizziert werden, wie gut es den Mitgliedstaaten bislang gelungen ist, das Armuts- und Ausgrenzungsziel zu erreichen.

Die vorliegende empirische Evidenz zeigt, dass die EU im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung bisher nicht sonderlich erfolgreich war. Zwar hat man sich vorgenommen, die Zahl der Gefährdeten zwischen 2008 und 2020 um mindestens 20 Millionen zu senken. Tatsächlich hat sich die Anzahl innerhalb der EU-27 (Kroatien war bei der Zielvereinbarung noch

kein EU-Mitglied) zunächst (bis zum Jahr 2012) um mehr als 6 Millionen Menschen erhöht. Trotz Fortschritten in den Jahren danach waren 2016 – und damit in dem Jahr, für das die aktuellsten Zahlen zur Verfügung stehen – immer noch knapp eine Million Menschen mehr von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht als im Referenzjahr (vgl. dazu und zu den folgenden Informationen Eurostat 2018). Die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU verlief dabei durchaus unterschiedlich: Die im Jahr 2008 besonders betroffenen Länder Rumänien und Bulgarien konnten ihre Quoten zwar von 44,2 % bzw. 44,8 % auf 38,8 % und 40,4 % im Jahr 2016 senken – was allerdings nichts daran ändert, dass diese beiden Staaten nach wie vor jene mit den höchsten Gefährdungsraten sind. Demgegenüber zeigte sich etwa in Griechenland eine deutliche Zunahme der von Armutsgefährdung und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen im Zeitverlauf, nämlich von 28,1 % (2008) auf immerhin 35,6 % (2016). Einen etwas weniger markanten Anstieg hatte im selben Zeitraum auch Italien zu verzeichnen (mit einer Erhöhung von 25,5 % auf 30 %). Durch diese unterschiedlichen Entwicklungen im Hinblick auf die Quoten der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen kann auch nicht von einer zunehmenden Konvergenz oder Divergenz in den Mitgliedstaaten gesprochen werden.

Bei einer separaten Betrachtung der drei Subindikatoren zur Erhebung der Europa-2020-Zielgröße zeigt sich insbesondere, dass die Quote der von Armutsgefährdung betroffenen Personen im EU-Raum gestiegen ist (von 16,6 % im Jahr 2008 auf 17,3 % im Jahr 2016). Gewachsen ist auch der Anteil der Haushalte, in denen eine sehr niedrige Erwerbsintensität vorliegt (von 9,2 % auf 10,5 %). Lediglich die Zahl der Personen, die unter erheblicher materieller Deprivation leiden, ist in der Periode bis 2016 um einen Prozentpunkt (von 8,5 % auf 7,5 %) zurückgegangen.

Ein detaillierterer Blick auf die besonders betroffenen Gruppen zeigt einige bemerkenswerte Entwicklungen, die ich im Folgenden lediglich im Hinblick auf den Subindikator Armutsgefährdung skizzieren möchte. Erstens zeigt sich eine deutliche Verschiebung der Armutsgefährdung nach Altersgruppen in dem für die Europa-2020-Ziele relevanten Zeitraum: Für die Gruppe der über 65-Jährigen ist eine sinkende Armutsgefährdungswahrscheinlichkeit zwischen 2008 (18,9 %) und 2016 (14,5 %) zu konstatieren. Demgegenüber nahm die Gefährdung vor allem bei der Gruppe der 18- bis 24-Jährigen mit einem Plus von 3,5 Prozentpunkten deutlich zu (2008: 19,9 %; 2016: 23,4 %). Eine steigende Armutsgefährdung ist auch bei den unter 18-Jährigen feststellbar (2008: 20,4 %; 2016: 21,0 %).

Die relativ höhere Armutsgefährdung von Kindern zeigt sich auch, wenn die Ergebnisse nach Haushaltstypen unterschieden werden. So weisen Haushalte, in denen keine Kinder leben, im Jahr 2016 mit 15,4 % eine unterproportionale Armutsgefährdung auf.[2] Haushalte mit Kindern sind mit 19,1 % aber – im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt – leicht überproportional gefährdet. Bei diesen Haushalten variiert die Armutsgefährdung einerseits mit der Anzahl der Kinder und andererseits mit der Anzahl der Erwachsenen im Haushalt. So weisen Haushalte mit ein oder zwei Kindern, in denen auch zwei Erwachsene leben, im Jahr 2016 eine unterdurchschnittliche Armutsgefährdung auf (13,6 % bzw. 14,7 %). Bei jenen, in denen drei oder mehr Kinder leben, ist das Armutsrisiko allerdings mit 26,8 % schon deutlich höher als im Bevölkerungsdurchschnitt: Jede vierte Person, die in einem solchen Haushalt lebt, ist armutsgefährdet. Eine noch höhere Quote zeigt sich bei Haushalten von Alleinerziehenden. Deren Mitglieder waren im Jahr 2016 mit 35 % einer doppelt so hohen Wahrscheinlichkeit ausge-

[2] Allerdings waren alleinstehende Personen innerhalb der EU im Jahr 2016 mit 25,6 % besonders häufig mit knappen Einkommen konfrontiert.

setzt, armutsgefährdet zu sein wie der/die durchschnittliche BürgerIn in der EU-27. Der Vergleich mit dem Jahr 2008 zeigt einmal mehr, dass vor allem für Haushalte mit Kindern die Gefährdung zugenommen hat. Lediglich bei den Haushalten von Alleinerziehenden kann ein Minus von 1,4 Prozentpunkten in der Neun-Jahres-Periode als Fortschritt vermerkt werden.

Ein Merkmal, das das Armutsgefährdungsrisiko deutlich beeinflusst, ist die Herkunft. So zeigt sich etwa für den EU-Raum, dass StaatsbürgerInnen ab 18 Jahren, die in ihrem eigenen Land leben, im Jahr 2016 mit 15,5 % ein unterdurchschnittliches Armutsgefährdungsrisiko aufweisen. EU-BürgerInnen, die in einem anderen EU-Land leben, sind demgegenüber mit 22,3 % schon überdurchschnittlich häufig von Armutsgefährdung betroffen. Bei Personen, die zwar in der EU leben, aber die Staatsbürgerschaft eines Drittstaates innehaben, ist die Wahrscheinlichkeit, von Armutsgefährdung betroffen zu sein, mit 38,8 % noch einmal deutlich höher. Bei Letzteren hat sich das Risiko übrigens seit 2009 (+ 3,3 Prozentpunkte) – im Vergleich zu den ersten beiden Gruppen (+0,5 und +0,7 Prozentpunkte) – im Zeitverlauf überproportional erhöht.

Dass eine gute Ausbildung ein guter Schutz gegen Armutsgefährdung ist, untermauert die empirische Evidenz deutlich: Eine nicht über die Pflichtschulausbildung hinausgehende Ausbildung korreliert deutlich häufiger mit Armutsgefährdung als eine höhere Bildung oder gar ein Tertiärabschluss. Für 2016 liegen die entsprechenden Quoten bei 25,5 %, 15,1 % und 8,2 %. Zwar erhöhte sich diese Quote seit 2008 für alle drei Gruppen. Der Anstieg bei jenen mit einem Tertiärabschluss fiel allerdings etwas geringer aus (+1,6 Prozentpunkte vs. +2 Prozentpunkte bei höherem Schulabschluss und +2,1 Prozentpunkte bei Pflichtschulabschluss). Mit dem Ausbildungsniveau eng in Zusammenhang stehend zeigt sich für 2016 generell eine deutlich geringere Armutsgefährdung von Personen, die überwiegend erwerbstätig sind (9,6 %), gegenüber jenen, die überwiegend keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (48,7 %). Wiederum mussten beide Gruppen im Vergleich zu 2008 Verschlechterungen im Hinblick auf die Entwicklung ihrer Armutsgefährdung hinnehmen. Der Anteil der armutsgefährdeten Erwerbstätigen stieg allerdings „nur“ um einen Prozentpunkt an (von 8,6 % auf 9,6 %), der Anteil der Erwerbslosen allerdings um 3,8 Prozentpunkte (von 44,9 % auf 48,7 %).

Diese Informationen und Entwicklungen zeigen deutlich, dass sich bislang – trotz ambitionierter Armutsbekämpfungsziele – auf Ebene der EU nicht nur kein Erfolg eingestellt hat, sondern die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen seit 2008 sogar zugenommen hat. Das gilt insbesondere für Personengruppen, die bereits 2008 von einer höheren Armutsgefährdungsquote betroffen waren als der Durchschnitt. Damit ist die Erreichung des entsprechenden Europa-2020-Ziels mehr als unwahrscheinlich.

„Schuld“ daran wird vielen Einflussfaktoren gegeben, nicht zuletzt der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 und der darauffolgenden fiskalischen Krise in vielen Mitgliedstaaten der EU – mit entsprechend engen budgetären Handlungsspielräumen. Schließlich sind etliche Länder der EU auch noch mit den Konsequenzen der Flucht- und Migrationskrise des Jahres 2015 beschäftigt – und damit auch mit einer Bevölkerungsgruppe, die insbesondere in den reicheren Mitgliedsländern eher zur Armutspopulation gezählt werden muss.

Auch wenn die ökonomischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre zweifellos schwierig waren, wird der politische Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung auf EU-Ebene schlicht zu wenig vehement betrieben, nicht zuletzt weil andere Agenden, vor allem ökonomische Ziele, Vorrang genießen. Etliche Länder der EU schlitterten etwa durch die mit den Strukturanpassungsprogrammen verbundenen Auflagen noch tiefer in eine Arbeitsmarktkrise – mit dramatischen Zuwächsen vor allem bei der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen.

3 FAZIT: WIDERSPRÜCHE IN DER BISHERIGEN EU-ARMUTSPOLITIK UND KÜNFTIGE PERSPEKTIVEN

Wie im ersten Abschnitt kurz skizziert wurde, hat die politische EU-Agenda zu den Themen Armut und soziale Ausgrenzung über die Jahrzehnte hinweg unterschiedliche Phasen erlebt. Im Hinblick auf die politischen Prozesse bzw. Governance-Prozesse gab es deutliche Fortschritte. Vor allem die Einbeziehung der Armutsagenden im Rahmen des Europäischen Semesters und damit die – zumindest im Hinblick auf den Koordinierungsprozess auf EU-Ebene – Gleichstellung dieser Thematik mit Fragen der Wirtschaftspolitik, der Beschäftigungspolitik oder der Umweltpolitik ließen die Erwartungen steigen, dass damit auch die Sozialunion generell und die Armutsbekämpfung im Besonderen stärker als in der Vergangenheit im supranationalen Fokus stehen würden. Ähnliches wurde von der erstmalig in der Europa-2020-Agenda verankerten Vereinbarung eines quantitativen Armutsbekämpfungsziels erwartet.[3] Wachstumsziele stehen zwar nach wie vor im Fokus der Union, allerdings wurde als Teil der Europa-2020-Agenda ein stärkeres Augenmerk auf die Art des Wachstums gelegt, das intelligent, nachhaltig und inklusiv sein sollte.

Die Entwicklungen der letzten Jahre machen allerdings deutlich, dass in wirtschaftlichen und monetären Krisenzeiten der Stabilität der Wirtschaft, der Stabilität der für die Wirtschaft relevanten Institutionen und der Stabilität des Euro eine größere Bedeutung beigemessen wird als der Bekämpfung von sozialen Benachteiligungen. Abschnitt 2 hat gezeigt, dass die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen seit 2008 nicht nur nicht abgenommen, sondern im Gegenteil zugenommen hat – dies gilt insbesondere auch für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen, für die ein Leben mit deutlich eingeschränkten Ressourcen schlicht zukunftsentscheidend sein kann. Dazu kommt, dass es auch Evidenz für eine Zunahme der extremen Armut in Europa gibt. Das zeigt sich etwa an der steigenden Zahl von wohnungslosen Menschen in Europa (vgl. Regioplan Policy Research 2014, 13 f.) – einer Gruppe, die in den oben zitierten Ergebnissen aus den EU-SILC-Erhebungen nicht berücksichtigt ist.

Mit welchen Programmen/Initiativen es auf EU-Ebene nach Ablauf der Europa-2020-Agenda mit dem Themenbereich der Armut und sozialen Ausgrenzung weitergehen wird, ist aktuell nicht klar. In den letzten Jahren wurde zwar auf Initiative des aktuellen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker die Einführung einer „europäischen Säule sozialer Rechte“ be-

[3] Bereits bei der Etablierung dieses Indikators kam es übrigens zu Unstimmigkeiten, denn statt einen Hauptindikator, etwa die Armutsgefährdungsquote, ins Zentrum zu stellen, wurde auf Druck der Mitgliedstaaten ein aus drei Dimensionen zusammengesetzter Indikator als Zielgröße festgelegt. Zudem wurden den Ländern keine Mindestziele für die jeweiligen Subindikatoren vorgegeben: So ist es etwa auch möglich, das Armutsziel zu erreichen, wenn es zu einer Erhöhung der Armutsgefährdung kommen sollte, solange nur ausreichende Fortschritte bei den anderen beiden Dimensionen gemacht werden. Das zeigt sich etwa auch in Österreich (vgl. dazu auch https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de – Datum der letzten Einsichtnahme: 22. 2. 2018). Als nationales Ziel wurde vereinbart, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen von 2008 bis 2020 um 235.000 Personen zu senken, und bis 2016 konnte immerhin eine Reduktion um 157.000 Personen erreicht werden. Eine Detailanalyse zeigt allerdings, dass die Anzahl der armutsgefährdeten Personen im Beobachtungszeitraum lediglich um 44.000 Personen zurückgegangen ist. Das Gros des Rückgangs verdankt sich einer deutlichen Senkung bei der Anzahl erheblich materiell deprivierter Personen: Im Jahr 2016 waren 228.000 Personen weniger einer derartigen Deprivation ausgesetzt als acht Jahre zuvor. Dass der Zielerreichungsgrad angesichts dieser Zahlen nicht höher ist, ist einerseits mit Mehrfachbetroffenheit erklärbar (d. h. Personen, die z. B. armutsgefährdet und materiell depriviert sind, aber nur einmal gezählt werden), vor allem aber mit einer gegenläufigen Entwicklung des dritten Indikators, der auf Haushalte mit sehr geringer Erwerbsintensität fokussiert. Die Zahl der davon betroffenen Personen hat zwischen 2008 und 2016 nicht ab-, sondern um 53.000 Personen zugenommen.

schlossen, welche die Umsetzung von 20 sozialrechtlichen Prinzipien vorsieht,[4] die sich vornehmlich, aber nicht ausschließlich an die Euro-Staaten richtet (vgl. kritisch dazu European Anti-Poverty Network 2017). Konkrete Ziele, etwa zur Reduktion der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in Europa, wurden damit aber nicht verbunden. Auch die EU-weite Unterstützung für eine Reformierung der Sozialstaaten in Richtung von Sozialinvestitionsstaaten (vgl. Europäische Kommission 2013) hat theoretisch zwar das Potenzial, positive Effekte für die nachhaltige Armutsbekämpfung einiger Gruppen mit sich zu bringen – auch wenn die Realisierung dieser Effekte auf Basis der Strategie, die vor allem auch auf Sozialinvestitionen in Kinder setzt, damit diese ihre ökonomische und soziale Absicherung später vor allem in bezahlter Erwerbstätigkeit finden, auf sich warten lassen wird.[5] Allerdings handelt es sich auch bei dieser Initiative leidglich um eine Empfehlung der EU-Kommission – ohne diese mit konkreten Zielen oder Zielindikatoren zu verknüpfen.

Grundvoraussetzung für den Erfolg beider Strategien – wie auch weiterer noch zu setzender Maßnahmen (vgl. dazu etwa die Beiträge von Feigl und von Soukup in diesem Band) – wäre einmal mehr, dass sozialpolitische Themen tatsächlich in den Mittelpunkt der europäischen Politik gerückt werden; und zwar nicht nur rhetorisch, wie dies auf diversen Sitzungen des Europäischen Rats immer wieder passiert, sondern faktisch durch dementsprechende Initiativen, Zielvereinbarungen und Kontrollen, um die Mitgliedsländer stärker dazu zu motivieren, Misserfolge bei der Zielerreichung tunlichst zu vermeiden.

BIBLIOGRAFIE

Althammer, Jörg W. und Heinz *Lampert* (2014), Lehrbuch der Sozialpolitik, 9. Auflage, Berlin, Heidelberg.

Angel, Stefan et al. (2010), Editorial, in: Kurswechsel 3/2010, 3–8.

Çolak, Mehmet Selman and Ege *Aylin* (2013), An assessment of EU 2020 strategy: Too far to reach?, in: Social Indicators Research 110/2, 659–680.

Daly, Mary (2010), Lissabon und die Folgen: Der europäische Ansatz im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung in den letzten zehn Jahren, in: Kurswechsel 3/2010, 19–33.

Daly, Mary (2012), Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020, in: Transfer: European Review of Labour and Research 19/3, 273–284.

Europäische Kommission (2013), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014–2020, Brüssel.

[4] Vgl. dazu auch https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de – Datum der letzten Einsichtnahme: 22. 2. 2018.

[5] Ganz abgesehen davon, dass für diese Reformoption die wichtige Grundvoraussetzung gilt, dass das Arbeitskräfteangebot jedenfalls nicht höher ist als die Arbeitskräftenachfrage.

European Anti-Poverty Network (2008), EAPN Proposals for Stengthening the OMC, 8. April 2008; http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/10/strengthening-the-omc-2008.pdf.

European Anti-Poverty Network (2017), Position paper: Make social rights the beating heart of Europe! EAPN response to the European pillar of social rights, Brüssel.

Eurostat (2018), Eurostat database; http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database.

Frazer, Hugh and Eric *Marlier* (2010), The EU's approach to combating poverty and social exclusion: Ensuring a stronger approach in the future by learning from the strengths and weaknesses of the current approach, in: Kurswechsel 3/2010, 34–51.

Jessoula, Matteo (2015), Europe 2020 and the fight against poverty: Beyond competence clash, towards 'hybrid' governance solutions?, in: Social Policy & Administration 49/4, 490–511.

Lamei, Nadja und Ursula *Till-Tentschert* (2005), Messung von Armutsgefährdung und Deprivation, in: Statistische Nachrichten 60/4, 349–359.

Regioplan Policy Research (2014), Study on Mobility, Migration and Destitution in the European Union: Final Report, Brüssel; https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5bfc21c-eac6-4acc-9d0e-e4d6b7c488cf/language-en.

Room, Graham (2010), The Path to Lisbon: The European Anti-Poverty Programmes from the 1970s to the 1990s, in: Kurswechsel 3/2010, 9–18.

Room, Graham J. (1999), Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization, in: International Journal of Social Welfare 8/3, 166–174.

Tálos, Emmerich and Christoph *Badelt* (1999), The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy and the EU, in: Journal of European Social Policy 9/4, 351–361.

Zeitlin, Jonathan and Bart *Vanhercke* (2014), Socializing the European Semster? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm; https://www.researchgate.net/profile/Jonathan_Zeitlin/publication/271853345_Socializing_the_European_Semester_Economic_Governance_and_Social_Policy_Coordination_in_Europe_2020/links/59e22928aca2724cbfe00c4a/Socializing-the-European-Semester-Economic-Governance-and-Social-Policy-Coordination-in-Europe-2020.pdf?origin=publication_detail.

Philipp Gerhartinger und Martin Saringer

EINE EUROPÄISCHE POLITIK FÜR MEHR STEUERGERECHTIGKEIT: HINDERNISSE UND PERSPEKTIVEN

1 EINLEITUNG

Fragen der Steuergerechtigkeit sind eng mit der sozialen Frage verzahnt. Das gilt innerhalb einzelner Länder, noch mehr allerdings zwischen Nationalstaaten. Die Mitgliedsländer der Europäischen Union befinden sich untereinander in einem massiven Steuerwettbewerb, was zu einem Wettlauf nach unten führt: Senkt ein Staat seine Steuersätze oder schafft ein neues „Steuerzuckerl", ziehen andere nach. Hierdurch kommt nicht nur mangelnde europäische Solidarität besonders deutlich zum Vorschein, sondern dieser desaströse Steuerwettbewerb entzieht zudem den öffentlichen Haushalten finanzielle Mittel und damit fiskalischen Spielraum für soziale Antworten. Außerdem verschärft er bestehende steuerliche und damit ökonomische Ungleichgewichte (vgl. Piketty 2014), und das sowohl zwischen als auch innerhalb der Mitgliedstaaten. Gabriel Zucman (2017) spricht von einem „Motor der Ungleichheit". Doch damit nicht genug: Gerade die Verschärfung verteilungspolitischer Schieflagen hat mit dazu beigetragen, dass verantwortliche politische Kräfte einen Legitimationsverlust erlitten haben (vgl. Bieling 2017), sich rechte und europafeindliche Parteien im Aufwind befinden (vgl. Kronauer 2017; Bieling 2017; Eribon 2016) und damit Europa und paradoxerweise insbesondere die Idee eines sozialen Europas weiter unter Druck geraten.

Die Interdependenzen zwischen einem Kurswechsel hin zu einem sozialen Europa und Fragen der Steuergerechtigkeit sind also mannigfaltig. Thomas Rixen meint, „[i]m Steuerwettbewerb kommt das soziale Europa unter die Räder" (Rixen 2016, 49). Steuer- und verteilungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten sind natürlich unmittelbar miteinander verbunden, womit die Beendigung des Systems der internationalen Steuertricks jedenfalls eine wesentliche (fiskalische) Voraussetzung für das Gelingen eines sozialen Kurswechsels in Europa darstellt. Umgekehrt ist jedoch ein sozialeres Europa gewissermaßen auch Bedingung für einen Kurswechsel hin zu mehr europäischer Steuergerechtigkeit, zumal es hierfür einer Kompetenzerweiterung der Europäischen Union bedarf, die unter der derzeitigen Legitimationskrise und den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen geradezu utopisch erscheint. Sollte allerdings ein soziales Europa mit einem Legitimationsgewinn der europäischen Ebene einhergehen, sind derartige Reformen durchaus machbar.

Es braucht ein handlungsfähigeres Europa, um dem Problem der internationalen Steuertricks Herr zu werden. Aktuell halten die Mitgliedstaaten jedoch – aus unterschiedlichen Gründen – an ihrer Souveränität im Steuerbereich fest, verhindern so effektive multilaterale Reformen, die ihnen gemeinsam zu einer stärkeren Position gegenüber großen Konzernen und SteuertrickserInnen verhelfen würden, und untergraben dadurch gegenseitig ihre Wohlfahrtsstaatsmodelle. Tatsächlich ist diese Steuersouveränität wegen der ökonomischen In-

tegration, des Grads der Internationalisierung und Digitalisierung der Wirtschaft und der teils veralteten Steuersysteme jedoch längst nicht mehr gegeben. Rixen unterscheidet zwischen „De-jure-“ und „De-facto-Souveränität“ und meint, „dass die Mitgliedstaaten ihre De-jure-Souveränität teilen müssen, um ihre tatsächliche (De-facto-)Souveränität zurückzuerobern“ (Rixen 2016, 49). Andernfalls wird der Unterbietungswettlauf, das „race to the bottom“, weitergehen, und multinationale Konzerne werden die Einzigen sein, die als GewinnerInnen aus dem Ring steigen.

Das Zusammenspiel der Kräfte ist ein komplexes, und bereits der einleitende Blick verdeutlicht, dass es schwierig ist, einen einzelnen Faktor oder einen/eine AkteurIn zu identifizieren, der/die für die problematische Situation verantwortlich zeichnet. Um zu verstehen, wie die steuerpolitische Pattstellung innerhalb der EU genau aussieht, wer daran beteiligt ist und was letztlich dagegen getan werden kann, ist es notwendig, einige Hintergründe zu diskutieren, was im zweiten Abschnitt dieses Beitrags geschieht. Anschließend werden in Abschnitt 3 Ausmaß und Konsequenzen des Systems (auch für ein soziales Europa) genauer thematisiert. In Abschnitt 4 wird sodann skizziert, welche Lösungsansätze und Initiativen in der EU ergriffen wurden und wie diese zu bewerten bzw. sinnvoll zu ergänzen sind, bevor in Abschnitt 5 in einem Fazit auch strategische Überlegungen angestellt werden.

2 HINTERGRÜNDE

Steuerwettbewerb und Steuertricks sind zwei Seiten derselben Medaille: Die Möglichkeit zum Tricksen ist vielfach bedingt durch den Steuerwettbewerb bzw. mangelnde Koordination der Staaten untereinander. Zwar werden bestehende Rechtslagen von TrickserInnen häufig durchaus großzügig ausgelegt und die Intermediären-Industrie, bestehend aus Anwältinnen und Anwälten, Steuer- und UnternehmensberaterInnen, Banken und FinanzdienstleisterInnen, beweist durchaus Kreativität in der Identifikation neuer Umgehungsstrategien für ihre KlientInnen. Es greift aber wohl zu kurz, ausschließlich Großkonzerne und andere Steuersubjekte dafür zu kritisieren, dass sie das bestehende System ausnutzen. Sol Picciotto (2012) verortet den Kern des Problems (der Besteuerung multinationaler Konzerne) in der Diskrepanz zwischen der Macht transnationaler Unternehmen, ihre globalen Verhältnisse so zu gestalten, dass sie damit ihre Steuerverbindlichkeiten minimieren, auf der einen Seite und der schwachen internationalen Koordination von Steuern, welche Lücken und Schlupflöcher ermöglicht, auf der anderen Seite. Dabei ist das Ausbleiben adäquater Koordination durchaus auch Ausdruck des zwischenstaatlichen Steuerwettbewerbs, denn keinesfalls wird dieser ausschließlich über günstige Steuersätze geführt.

2.1 Entwicklung des internationalen Steuersystems

Letztlich sind viele der bestehenden Lücken und Unstimmigkeiten in bzw. zwischen Steuersystemen aber auch auf die Entwicklung des internationalen Steuersystems zurückzuführen. Es handelt sich um ein relativ komplexes, gewachsenes Gebilde. Insgesamt gibt es weltweit über 700 unabhängige Steuerjurisdiktionen (vgl. Collier 2013), hinzu kommen zahlreiche zwischenstaatliche Abkommen. Erschwerend ist zudem, dass das aktuelle internationale Steuersystem im frühen 20. Jahrhundert entwickelt wurde, zu einer Zeit, in der Unternehmen noch

nicht in einem mit der heutigen Situation vergleichbaren Ausmaß international aufgestellt waren bzw. transnationale Unternehmen noch keine so hohe Relevanz hatten (vgl. Picciotto 2012). Zahlreichen antiquierten und national orientierten Regelungen stehen heute jedoch multinational agierende Konzerne gegenüber, deren Wirtschaftstätigkeit und Profite sich nicht mehr klar einzelnen Nationalstaaten zuordnen lassen. An den Schnittstellen nationaler Steuergesetzgebungen sind im Laufe der Zeit deshalb zahlreiche Lücken und Schlupflöcher entstanden (vgl. Gerhartinger/Schmidt 2014), welche – aufgrund des langjährigen internationalen Fokus auf bilaterale Steuerabkommen und der Vernachlässigung multinationaler Lösungen – nicht zu beseitigen waren.

Hinzu kommt, dass eben diese zwischenstaatlichen Lösungen ursprünglich in erster Linie versucht haben, eine doppelte Besteuerung zu verhindern – daher kommt der Name Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Erträge und Gewinne transnationaler Unternehmen und ausländischer Direktinvestitionen können sowohl im Ursprungsland des Gewinns bzw. Ertrags (Quellenstaatprinzip) als auch im Herkunftsland der Konzernmutter (Ansässigkeitsprinzip) besteuert werden. Besteuern beide Länder, kommt es zu besagter Doppelbesteuerung.

In den bilateralen Abkommen, welche größtenteils auf Musterabkommen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Vereinten Nationen (UN) basieren, wird meist ein Kompromiss zwischen einer Besteuerung im Quellen- und einer Besteuerung im Ansässigkeitsland geschlossen. Kapital exportierende Länder haben eher ein Interesse an einer stärkeren Berücksichtigung des Ansässigkeitsprinzips (weswegen im weiter verbreiteten OECD-Musterabkommen dieses auch stärker zum Ausdruck kommt als im UN-Musterabkommen) und argumentierten, dass dem Quellenstaat lediglich das Besteuerungsrecht (mit Ausnahme kurzfristiger Aktivitäten) für Gewinneinkünfte der lokal tätigen Unternehmenseinheiten zukommen soll, während Kapitaleinkünfte bzw. Zahlungen an ausländische InvestorInnen im Ansässigkeitsstaat besteuert werden sollen (vgl. Avi-Yonah 2005).

Nationale Steuern werden heute in der Regel auf jene Gewinneinkünfte angewandt, die aus der im Land aktiven Einheit resultieren, und jeder Teil eines transnationalen Unternehmens wird steuerlich im Wesentlichen wie ein rein lokal agierendes Unternehmen behandelt. Das internationale Steuersystem behandelt transnationale Unternehmen also so, als wären sie eine lose Ansammlung separater Unternehmensteile, die in verschiedenen Ländern aktiv sind, obwohl sie betriebswirtschaftlich betrachtet eine Einheit darstellen, die meist unter zentraler Leitung in verschiedenen Ländern aktiv ist (vgl. Picciotto 2012). Grenzüberschreitende Transaktionen von Gütern, Dienstleistungen oder Finanzströmen zwischen den über den Globus verstreuten Einzelteilen eines Unternehmens erscheinen vom Blickpunkt einzelner Steuerjurisdiktionen aus als internationale Transaktionen von Gütern oder ausländische Direktinvestitionen.

Zu einer Zeit, in der transnationale Unternehmen keine große Relevanz hatten und noch keine hochkomplexen Strukturen aufwiesen, mag das plausibel gewesen sein. Insbesondere seit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Bedeutung von transnationalen Unternehmen stark angestiegen ist, wurden die länderweise Betrachtung multinationaler Konzerne in der Gewinnbesteuerung sowie bestehende Schlupflöcher jedoch zunehmend zu einem Problem, weil sie steuerlich motivierter Gewinnverschiebung und damit Steuervermeidungsstrategien den Nährboden liefern.

Bei Steuervermeidung geht es im Wesentlichen darum, die Feinheiten von Steuergesetzen sowie die fehlende Abstimmung zwischen Steuersystemen zum eigenen Vorteil auszunutzen (vgl. Europäische Kommission 2012b). Für multinational aufgestellte Unternehmen bietet sich

die Möglichkeit, ihre Geschäfte rein formell über Briefkastenfirmen bzw. verbundene Unternehmen in Steueroasen abzuwickeln. Sie leiten ihre Gewinne aus Ländern, in denen sie erwirtschaftet wurden, aber höher zu versteuern wären, in Länder um, in denen sie wenig bis gar keine Gewinnsteuern zahlen (vgl. Gerhartinger/Schmidt 2014). Weltweit erfolgen bereits zwei Drittel des grenzüberschreitenden Handels innerhalb von multinationalen Konzernen, und mehr als die Hälfte des Welthandels fließt – zumindest auf dem Papier – durch Steueroasen (vgl. Shaxson 2011).

Die Digitalisierung und der zunehmende Bedeutungsgewinn immaterieller Güter und Vermögenswerte (wie z. B. Patente, Markenrechte, Daten und Informationen oder auch transnational erbrachte Dienstleistungen) haben die Entwicklung weiter befeuert. Heute führt das internationale Steuersystem in der Konsequenz jedenfalls häufig zu einer doppelten Nichtbesteuerung (vgl. Troost 2013). Auch vonseiten der OECD heißt es, dass Staaten in der Ausgestaltung ihrer nationalen Steuergesetzgebung die Effekte von Regelungen in anderen Staaten nicht immer ausreichend in Betracht ziehen (vgl. OECD 2014).

Hinzu kommt, dass es neben diesen gewachsenen Lücken auch gute Beispiele für Schlupflöcher und Vergünstigungen gibt, die nicht nur belassen, sondern bewusst geschaffen worden sind – etwa Vergünstigungen für bestimmte unternehmerische Tätigkeiten wie z. B. Patent-Boxen (vgl. Gerhartinger/Schmidt 2015), hybride Gestaltungsmöglichkeiten oder auch garantierte steuerliche Vorzugsbehandlungen (sogenanntes „advance ruling“) und Ähnliches. Hier ist der kausale Konnex zum Steuerwettbewerb noch klarer ersichtlich.

2.2 Steuerwettbewerb im Spannungsfeld der Legitimität

Rixen (2016) nennt mehrere Typen des Steuerwettbewerbs. So gibt es etwa einen realen Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen, um tatsächliche ökonomische Aktivitäten. Doch obgleich Steuern eine Rolle in Standortentscheidungen spielen können, so bleiben sie doch nur ein Faktor unter vielen anderen, wie etwa den Arbeitskosten, Rechtssicherheit, Qualifikationsniveaus oder der verfügbaren Infrastruktur in all ihren Facetten. Studien verweisen zudem darauf, dass Steuern nicht zu den bedeutendsten Faktoren bei Standortentscheidungen zählen (vgl. De Mooij/Ederveen 2008).

Daneben gibt es aber auch den virtuellen Wettbewerb um buchhalterische Gewinne ohne die Intention, reale (Produktions-)Standorte anzulocken. Hier werden die Illegitimität bzw. die antisolidarische Ausgestaltung des Steuerwettbewerbs noch viel deutlicher. Durch den virtuellen Steuerwettbewerb wird es großen Konzernen ermöglicht, durch systematische Gewinnverschiebung Steuervermeidung in großem Stil zu betreiben. Die Studie von De Mooij und Ederveen (2008) zeigt, dass die buchhalterischen (fiktiven) Unternehmensgewinne im Gegensatz zu den realen Standortentscheidungen sehr elastisch auf Unterschiede in den Körperschaftsteuersätzen zwischen Ländern reagieren. Rixen (2016) verweist zudem darauf, dass eine Einschränkung des virtuellen Wettbewerbs sehr wahrscheinlich zu einer stärkeren Wirkung des realen Steuerwettbewerbs führen würde.

Die Europäische Union war in den letzten Jahrzehnten der Wirtschaftsraum mit dem stärksten Steuerwettbewerb bei der Unternehmensbesteuerung weltweit (vgl. KPMG 2011). Der durchschnittliche nominelle Körperschaftsteuersatz in der EU ist zwischen 1995 und 2017 von 35,3 % auf 21,9 % gesunken. Im Vergleich dazu ist die Senkung der Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer zwischen 1995 und 2017 von 47 % auf 39 % noch verhältnismäßig

moderat ausgefallen. Und der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz (beim Normalsteuersatz) ist in dieser Zeit von 19,3 % auf 21 % angestiegen (vgl. European Commission 2017). Diese Entwicklung – in Verbindung mit der Finanzkrise 2008, deren negativen Folgen (schleppende wirtschaftliche Entwicklung, steigende Arbeitslosigkeit, staatliche Hilfe für die Finanzindustrie in Milliardenhöhe, steigende Staatsschulden) und dem öffentlichen medialen Druck, der selbst vor allem ein Resultat zahlreicher Enthüllungsskandale (von „Offshore Leaks“ über „Luxembourg Leaks“ bis hin zu den „Panama Papers“) ist – hat dazu geführt, dass das Thema Steuergerechtigkeit endlich auf der politischen Agenda gelandet ist.

Die Hoffnung, dass die EU die Intention hat, jegliche Art von Steuerwettbewerb einzuschränken, bleibt unter den bestehenden Kräfteverhältnissen aber unerfüllt. Zwar hat es seit dem Erstarken des virtuellen Wettbewerbs und der öffentlichen Empörung im Zuge der medialen Aufdeckung manch unverschämter Tricksereien ein Umdenken gegeben, und Steuerwettbewerb wird seither nicht mehr gänzlich undifferenziert positiv betrachtet. Abseits eines „schädlichen Steuerwettbewerbs“ wird aber immer noch davon ausgegangen, dass ein „fairer“ Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten um die Gunst der Unternehmen durchaus förderlich sei. Dabei ist aber nicht ganz klar, wie die Differenzierung vorgenommen wird. Niedrige Steuersätze werden grundsätzlich nicht als schädliche Maßnahmen angesehen. Als schädlich gelten Maßnahmen üblicherweise dann, wenn es sich um präferenzielle und intransparente Steuerregime handelt (vgl. Europäische Kommission 2015). Ob Steuerwettbewerb grundsätzlich legitim sein kann, bleibt wohl eine politische Frage. Letztlich wird auch ein realer Steuerwettbewerb die Beiträge der Unternehmen zum Gemeinwohl langfristig betrachtet weiter sinken lassen.

Der Vollständigkeit halber sei hier angemerkt, dass es neben den bislang im Fokus der Diskussion stehenden (halb) legalen Steuervermeidungsstrategien multinationaler Konzerne durchaus auch klare Gesetzesüberschreitungen gibt, welche unter dem Begriff der (illegalen) Steuerhinterziehung zu subsumieren sind. Hierzu zählen klare steuerrechtliche Verstöße, wie etwa die Hinterziehung von Ertragsteuern durch die Verlagerung von Portfoliokapital in Steueroasen, um steuerpflichtige Erträge vor der heimischen Finanz und damit der Besteuerung zu verstecken, oder der umsatzsteuerliche Karussellbetrug[1]. Auch hierbei kann es sich um eine Form des fiktiven Steuerwettbewerbs handeln.

Aber auch im Bereich der Steuervermeidung sind die Grenzen der Legalität oft vage. Das zeigt sich etwa an aktuellen Verfahren der EU-Kommission gegen (präferenzielle) Steuerregime einzelner Mitgliedsländer für bekannte Großkonzerne wie Apple, Fiat oder aktuell IKEA. Fokus der EU-Kommission ist dabei jedoch kein per se steuerlicher Aspekt, sondern ein wettbewerbsrechtlicher. Deswegen werden derartige Prozesse auch von der Generaldirektion Wettbewerb lanciert.

2.3 Rolle und Kompetenzen der Europäischen Union

Das bestehende System der internationalen Steuertricks basiert kurz gesagt auf dem Zusammentreffen zweier Phänomene: Auf der einen Seite finden sich antiquierte Steuerstrukturen

[1] Beim – innerhalb der EU relativ weit verbreiteten – Karusellbetrug handelt es sich um eine Umsatzsteuerbetrugsform, in der sich mehrere Unternehmen in einer Lieferkette (aus verschiedenen EU-Ländern) die Umsatzsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Lieferungen zunutze machen. Während eines der Unternehmen die Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt abführt, bringen die restlichen Partner dennoch die Vorsteuer in Abzug. Vor Fälligkeit der Steuerschuld verschwindet schließlich jenes Unternehmen, das die Abgabenhinterziehung begangen hat („missing trader“), von der Bildfläche.

mit geduldeten – aber auch bewusst geschaffenen – Lücken bzw. Unstimmigkeiten zwischen nationalen Steuergesetzen und bilateralen Abkommen. Auf der anderen Seite lassen sich mangelnde internationale Koordination aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen und ein intensiver Steuerwettbewerb in Wechselwirkung mit der massiven Machtverschiebung hin zu transnationalen Großkonzernen konstatieren.

Verantwortlichkeiten sind jedenfalls nicht einfach zuzuschreiben. Weder können alleine die Großkonzerne verantwortlich gemacht werden, noch kann die gesamte Verantwortung einer ausgewählten Liste von Staaten zugeschoben werden. Ebenso verfehlt wäre es, die EU an sich dafür zu kritisieren, dass sich am bestehenden System nichts ändert.

Die EU besitzt nur sehr eingeschränkte Kompetenzen in Steuerangelegenheiten. Steuern sind im Wesentlichen nationale Souveränität, es gibt kein eigenes Besteuerungsrecht in der EU. Bei Beschlüssen im Steuerrecht gilt auf EU-Ebene das Einstimmigkeitsprinzip. Sowohl für die Harmonisierung der indirekten Steuern auf Grundlage von Art. 113 AEUV als auch für Art. 115 AEUV, der regelmäßig die Grundlage für die wenigen Rechtsakte der Europäischen Union zu den direkten Steuern bildet, gilt, dass die Beschlussfassung im Rat einstimmig erfolgen muss.

Bei den indirekten Steuern, und hier insbesondere bei der aufkommensmäßig wichtigsten Steuer, der Mehrwertsteuer, ist die Harmonisierung in der Europäischen Union sehr weit fortgeschritten. Durch die Mehrwertsteuersystemrichtlinie werden einheitliche Regelungen für die EU-Mitgliedstaaten festgelegt (vgl. Rat der Europäischen Union 2006, RL 2006/112/EG). Weitgehend harmonisiert sind auch die Verbrauchsteuern auf Energieerzeugnisse, Alkohol und Tabak (vgl. Rat der Europäischen Union 2008, RL 2008/118/EG).

Bei der Gründung der Europäischen Union – bzw. eigentlich deren Vorgängerorganisationen – ist man davon ausgegangen, dass für das vorrangige Ziel, die Errichtung des Binnenmarktes, der Wegfall von Zöllen und einheitliche Regelungen bei den indirekten Steuern (insbesondere der Mehrwertsteuer) unerlässlich seien, da diese ein Hemmnis für einen funktionierenden Binnenmarkt samt freiem Warenverkehr und Dienstleistungsfreiheit darstellen.

Die Harmonisierung der direkten Steuern wurde als weniger wichtig angesehen. Trotzdem gab es auch schon in den 1960er-Jahren erste Versuche zur Vereinheitlichung der Körperschaftsteuer in der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese Versuche sind bis dato allesamt gescheitert (vgl. Farny et al. 2015, 45 f.). Und die wenigen Rechtsakte bei den direkten Steuern, wie etwa die Mutter-Tochter-Richtlinie (vgl. Rat der Europäischen Union 1990, RL 90/435/EWG) oder die Zinsen- und Lizenzgebühren-Richtlinie (vgl. Rat der Europäischen Union 2003a, RL 2003/49/EG), liefen regelmäßig darauf hinaus, steuerliche Hindernisse zu beseitigen. Die Europäische Kommission hat noch im Jahr 2001 als steuerpolitische Strategie angeführt, dass kein Bedarf für eine allgemeine Harmonisierung der Steuersysteme der Mitgliedstaaten bestehe und dass die Mitgliedstaaten jenes Steuersystem wählen können, welches sie für angebracht halten, sofern sie den Vorgaben der EU entsprechen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass die vier Grundfreiheiten eingehalten werden müssen und Diskriminierungen von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Personen oder Unternehmen nicht zulässig sind (vgl. Europäische Kommission 2001a).

Das Einstimmigkeitsprinzip, gepaart mit dem europäischen Steuerwettbewerb, ist jedenfalls ein zentrales Problem. Da einige EU-Staaten den Steuerwettbewerb erheblich befeuern bzw. ganz klar als Steueroasen fungieren, ist die Einstimmigkeit im Kampf gegen (schädlichen) Steuerwettbewerb und damit im Kampf gegen die Steuertricks aktuell nicht zu erlangen. Es

müsste steuerliche Kompetenz an die EU abgetreten werden bzw. das Einstimmigkeitsprinzip zumindest im Bereich der Unternehmensbesteuerung gelockert werden, um die EU in Fragen der Steuergerechtigkeit handlungsfähiger zu machen. Hierfür braucht es letztlich eine Änderung der EU-Verträge, was wiederum von den politischen Kräfteverhältnissen innerhalb der EU abhängt. Denn es muss hier nicht nur Druck auf einzelne Steueroasen ausgeübt werden, damit sich diese dem Gemeinschaftsinteresse fügen, sondern es müssen eben auch jene politischen Kräfte wieder an Bedeutung verlieren, die sich eine Schwächung der EU und mehr nationalstaatliche Souveränität herbeisehnen.

3 AUSMASS UND KONSEQUENZEN DES SYSTEMS

Der Steuerwettbewerb ist jedenfalls kein klassischer Wettbewerb. Das gilt umso mehr für den virtuellen Steuerwettbewerb. Er führt in letzter Konsequenz zu einer Entkoppelung von Leistung und Gegenleistung bzw. dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Dem mangelnden Engagement der EU gegen Steuerwettbewerb jeglicher Art liegt eine Marktgläubigkeit zugrunde, die auch vor den Toren öffentlicher Güter nicht haltmacht. Wie in klassischen Marktmechanismen wird unterstellt, dass sich über Preise (im Falle von öffentlichen Gütern sind das Steuern) ein effizientes Marktergebnis, also die beste Allokation der Nachfrage nach öffentlichen Gütern (Gesamtheit der Standortbedingungen), einstellt. Die Umlegung klassischer Marktbedingungen auf öffentliche Güter ist bereits an sich problematisch. Vor allem aber die Tatsache, dass ein Großteil des Steuerwettbewerbs virtueller Natur ist, dass also reale Standorte in der Regel gar nicht verlegt werden, sondern lediglich buchhalterische Gewinne, macht den Steuerwettbewerb zu keinem klassischen Wettbewerb (vgl. Rixen 2016). Er stellt vielmehr ein gravierendes Problem für jene Staaten dar, in denen die realen Standorte bleiben. Denn diese Staaten finanzieren weiterhin die öffentlichen Güter, die den Unternehmen als Grundlage für deren Wirtschaften dienen. Sie stellen den Unternehmen wertvolle Infrastruktur zur Verfügung, z. B. Industrie- und Gewerbeflächen sowie Verkehrsanbindungen, finanzieren öffentliche Bildungssysteme und sorgen so für qualifizierte Arbeitskräfte und schaffen Rechtssicherheit, um nur einige staatliche Aufgaben zu nennen. Durch die Steuervermeidungsstrategien erhalten sie für diese Vorleistungen aber immer weniger Gegenleistung von international agierenden Unternehmen – ein Geschäft ohne Gegenleistung bzw. ein klarer Fall von Trittbrettverhalten.

Aber auch das Leistungsfähigkeitsprinzip wird durch Steuerhinterziehung und Steuertricks verletzt, denn es sind immer diejenigen, die tricksen, die es sich eigentlich leisten könnten, einen fairen Beitrag zu leisten. Die Leidtragenden sind allen voran die ArbeitnehmerInnen, die den Steuerausfall in den Ländern, die um ihre Einnahmen gebracht werden, kompensieren müssen. Auch in Österreich wird das Steueraufkommen immer mehr auf den Faktor Arbeit verlagert (vgl. Gerhartinger 2017). Gleichzeitig sind ArbeitnehmerInnen von staatlichen Ausgabenkürzungen überproportional betroffen, wenn die Kompensation nicht gelingt – das bei nur minimalen Möglichkeiten, auf ihre eigenen Steuerleistungen Einfluss zu nehmen, denn über den Lohnzettel wird alles automatisch abgezogen.

Aber auch KonsumentInnen müssen die Ausfälle oft durch höhere Konsumsteuern kompensieren, und selbst Klein- und Mittelunternehmen sind negativ von den Tricks der Großen

betroffen, denn ihnen fehlen oft die Möglichkeiten, Steuervermeidung in großem Stil zu betreiben. Spektakuläre Einzelfälle wie beispielsweise Apple, Starbucks, Google, McDonald's oder IKEA sind allerdings nur die Spitze des Eisberges. Transnationale Unternehmen zahlen im Schnitt 30 % weniger Gewinnsteuern als national agierende (vgl. European Commission 2016). Letztere können deswegen oft mit den großen Konzernen nicht mehr mithalten.

Insgesamt wird das Ausmaß des Problems von der Europäischen Kommission mit einem jährlichen Einnahmenverlust (innerhalb der EU) von einer Billion Euro beziffert (vgl. Europäische Kommission 2012a). Das ist ca. das dreifache Bruttoinlandsprodukt Österreichs. Die OECD geht in ihren Berechnungen davon aus, dass durch die Steuertricks multinationaler Unternehmen den Staaten jährlich bis zu 240 Mrd. US-Dollar an Körperschaftsteuereinnahmen entgehen, das entspricht bis zu 10 % des jährlichen weltweiten Körperschaftsteueraufkommens (vgl. OECD 2015). Durch die fortschreitende Digitalisierung der Wirtschaft hat sich diese Entwicklung noch verstärkt. Die Europäische Kommission verweist auf aktuelle Untersuchungen, die deutlich zeigen, dass die effektive Körperschaftsteuerbelastung für Unternehmen der digitalen Wirtschaft mit 9 % nur halb so hoch ist wie in der traditionellen Wirtschaft, wo die effektive Steuerbelastung rund 18 % beträgt (vgl. Europäische Kommission 2017).

Mit den steuerlichen Schieflagen zwischen und innerhalb von Staaten steht darüber hinaus natürlich eine ganze Reihe an Folgeerscheinungen in Verbindung. So ergeben sich dadurch direkte und indirekte Verschärfungen in der Verteilung von Einkommen und Vermögen. Aber auch Legitimationskrisen staatlicher Institutionen, wie auch der EU, stehen damit in Verbindung. All das macht die aktuelle Dimension des Problems deutlich und zeigt auf, dass im Bereich der Steuerpolitik der Europäischen Union dringender Handlungsbedarf herrscht.

4 DIE STEUERPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Konsequenzen von Steuerwettbewerb und Steuervermeidung wurden bereits im vorigen Abschnitt dargestellt. In den letzten Jahren ist vieles in Bewegung geraten. Mögliche Lösungsansätze werden bereits diskutiert. Es ist erfreulich, dass in wichtigen Teilbereichen bereits einiges umgesetzt wurde, was vor einigen Jahren noch undenkbar war. Bis dato hat in wesentlichen Bereichen allerdings die Bereitschaft zahlreicher Regierungen im Rat zur Umsetzung der notwendigen großen Reformen gefehlt – bei einigen Regierungen aufgrund deren neoliberaler Ausrichtung, bei anderen wiederum aufgrund der Angst vor dem Verlust der Souveränität in Steuerangelegenheiten.

4.1 Unternehmensbesteuerung: Systemumstellung vs. Reparatur

Die Kommission beschäftigt sich seit Anfang 2000 intensiver mit Harmonisierungsüberlegungen zur Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union. Anfänglich argumentierte die Kommission, dass eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU insbesondere für die Unternehmen ein Vorteil sei, weil die Befolgungskosten gesenkt und Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden (vgl. Europäische Kommission 2001b). Die Eindämmung

des schädlichen Steuerwettbewerbes und die Bekämpfung der Steuertricks der Konzerne spielten bei diesen Überlegungen ursprünglich nur eine untergeordnete Rolle. Will man diese Tricks bekämpfen, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Man kann im bisherigen System bleiben und rein steuerlich motivierte Gewinnverlagerungen mittels entsprechender Regelungen (Abzugsverbote für überhöhte Zinsen u. Ä. m.)[2] einschränken. Damit können die Steuervermeidungsstrategien eingeschränkt werden. Es wird allerdings nicht möglich sein, diese Probleme völlig zu lösen.

Diese Steuervermeidungsstrategien laufen allerdings dann ins Leere, wenn man die steuerlichen Regelungen den wirtschaftlichen Gegebenheiten anpasst und anstelle der einzelnen Gesellschaften den Konzern als eine Einheit sieht und besteuert. Solche Modelle einer Konzernbesteuerung („unitary taxation") sind bereits bekannt. Dieses Konzept wurde von der Europäischen Kommission mittels der sogenannten Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) – auf Englisch: Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) – aufgegriffen (vgl. Europäische Kommission 2003). Im Jahr 2011 hat die Kommission einen ersten Richtlinien-Vorschlag zur Einführung der GKKB vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2011). In diesem Fall soll der Konzerngewinn, d. h. die Summe aller Gewinne und Verluste sämtlicher Konzerngesellschaften, besteuert werden. Dieser Gewinn soll anhand bestimmter Parameter wie Umsatz, Vermögen und Personal auf die einzelnen Staaten, in denen der Konzern wirtschaftlich aktiv ist, aufgeteilt werden. Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer innerhalb der EU werden damit unmöglich. Mit entsprechenden Antimissbrauchsbestimmungen können auch Gewinnverlagerungen in Steueroasen unterbunden werden. Aber auch hier wurde relativ rasch klar, dass eine Implementierung auf absehbare Zeit wegen des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten nicht zu erwarten ist.

Unabhängig von der GKKB hat die Kommission aber auch erkannt, dass Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung, zur Eindämmung aggressiver Steuerplanung und zur Bekämpfung von Steuervermeidung dringend notwendig sind. In mehreren Mitteilungen (z. B. im Aktionsplan für eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung im Juni 2015, vgl. Europäische Kommission 2015) wurden mehr oder weniger umfangreiche Maßnahmen als mögliche Optionen angekündigt.

Parallel dazu hat sich auch die OECD im Auftrag der G20 im Rahmen des BEPS- Projektes (Base Erosion and Profit Shifting) mit den Steuervermeidungsstrategien der Konzerne auseinandergesetzt. Bereits 2013 wurde von den Staats- und RegierungschefInnen der G20 der BEPS-Aktionsplan zur gemeinsamen Vorgehensweise gegen Gewinnverkürzung und -verlagerung beschlossen. Und schließlich wurde im Herbst 2015 ein 15 Punkte umfassendes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Gewinnverlagerungen und Gewinnverkürzungen vorgelegt (vgl. OECD 2015). Es ist erfreulich, dass die OECD hier innerhalb kurzer Zeit umfangreiche Maßnahmen ausgearbeitet und präsentiert hat. Aber man muss auch festhalten, dass diese – zum Teil sehr umfangreichen und technischen Maßnahmen, wie die Einführung einer

[2] Das Ziel der Steuervermeidungsstrategien ist es regelmäßig, die Gewinne der Konzerngesellschaften, die in sogenannten „Hochsteuerländern" angesiedelt sind, möglichst gering zu halten. Das erreicht man beispielsweise dadurch, dass Konzerngesellschaften in Niedrigsteuerländern oder Steueroasen Darlehen an Konzerngesellschaften in Hochsteuerländern vergeben. Die Zinszahlungen in diesem Zusammenhang vermindern den steuerlichen Gewinn in den „Hochsteuerländern". Vice versa erhöhen sich die Gewinne der Gesellschaften in den Steueroasen. Diese werden allerdings dort regelmäßig nicht oder nur sehr niedrig besteuert. Die Modelle, die in der Praxis zur Anwendung kommen, sind sehr vielfältig. Ähnliche Ergebnisse erzielt man auch, indem Lizenzgebühren oder Ähnliches an die Steueroasengesellschaften gezahlt werden. Der steuerliche Abzug derartiger Zahlungen kann auch auf nationaler Ebene beschränkt werden (Zinsschranke).

Hinzurechnungsbesteuerung (CFC-Rules)[3] oder die Country-by-Country-Reports (CbCR)[4] – zwar ein Schritt in die richtige Richtung sind, letztendlich aber nicht ausreichen werden, um die aktuellen Probleme der internationalen Konzernbesteuerung wirklich in den Griff zu bekommen. Der ursprünglich angekündigte Paradigmenwechsel in der Unternehmensbesteuerung ist ausgeblieben, und die OECD hat keine Modelle einer Konzernbesteuerung („unitary taxation") ausgearbeitet bzw. vorgelegt. Zur Verteidigung der OECD muss man allerdings auch erwähnen, dass die Mitgliedstaaten dazu keine Maßnahmen wollten.

Im Anschluss an die vorgestellten BEPS-Aktionspunkte hat die Europäische Union im Jänner 2016 ihr Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung (vgl. Europäische Kommission 2016a) vorgestellt.

Im Juni 2016 wurde die Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken (auf Englisch: Anti Tax Avoidance Directive, kurz: ATAD) mit wesentlichen Punkten zur Missbrauchsbekämpfung, wie etwa CFC-Regeln, Regeln zur Wegzugsbesteuerung, Regelungen für eine Zinsschranke und eine allgemeine Anti-Missbrauchsklausel, beschlossen (vgl. Rat der Europäischen Union 2016, RL 2016/1164).

Im Oktober 2016 hat die Kommission schließlich auch einen zweiten Anlauf zur Einführung der GKKB gestartet. Die Kommission hat zwei Richtlinien-Vorschläge vorgelegt und einen zweistufigen Implementierungsprozess vorgeschlagen. In einem ersten Schritt sollen einheitliche Gewinnermittlungsvorschriften in der EU eingeführt werden (vgl. Europäische Kommission 2016b), und erst in einem darauffolgenden zweiten Schritt soll die Konsolidierung (also die Gesamtbetrachtung des Konzerngewinns über Ländergrenzen hinweg) erfolgen. Aber auch hier ist eine rasche Umsetzung nicht zu erwarten (vgl. Europäische Kommission 2016c). Ohne eine Systemumstellung in der Gewinnbesteuerung wird ein effektiver Kampf gegen Steuervermeidung jedoch nicht möglich sein.

4.2 Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung

Im Bereich der Steuerhinterziehung sind die internationalen Reformmaßnahmen bereits weiter fortgeschritten. Im Juni 2003 wurde in der Europäischen Union nach jahrelangen Verhandlungen mit der Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen eine erste EU-weite Maßnahme beschlossen, die Steuerhinterziehung im Bereich von grenzüberschreitenden Kapitaleinkünften unterbinden sollte (vgl. Rat der Europäischen Union 2003b, RL 2003/48/EG). Die Richtlinie erwies sich jedoch insgesamt als zahnlos und blieb wegen zahlreicher Ausnahmen erfolglos.

Jedoch hat die OECD im Jahr 2014 den sogenannten Common Reporting Standard als Grundlage für den automatischen grenzüberschreitenden Austausch von Finanzinformationen verabschiedet. Über 100 Länder und Wirtschaftsräume, darunter auch die EU-Mitgliedstaaten, nehmen mittlerweile am automatischen Informationsaustausch teil. Die Europäische Union hat ihn durch entsprechende Änderungen in der Amtshilferichtlinie entsprechend den OECD-Vorgaben übernommen und als Standard in der EU festgelegt. Die Zinsenrichtli-

[3] Bei der Hinzurechnungsbesteuerung (CFC-Rules) werden Einkünfte einer ausländischen Gesellschaft unter bestimmten Voraussetzungen wie etwa der Ansässigkeit in einer Steueroase, Passiveinkünften (Einkünften aus Kapitalvermögen …) etc. bei der inländischen Gesellschaft (Muttergesellschaft) besteuert.

[4] Mit dem Country-by-Country-Reporting sollen Konzerne zur Veröffentlichung bestimmter länderweiser Informationen (Umsätze, Ergebnisse, bezahlte Steuern …) über ihre dortigen Aktivitäten verpflichtet werden.

nie wurde aufgehoben. Diese Entwicklung ist grundsätzlich erfreulich. Denn noch vor wenigen Jahren war die OECD der Ansicht, dass ein automatischer Informationsaustausch nicht erforderlich sei.

5 ANFORDERUNGEN AN DIE KÜNFTIGE STEUERPOLITIK DER EU

Im Falle der Betrugsbekämpfung und der Bekämpfung der Steuervermeidungsstrategien ist in der EU-Steuerpolitik einiges in Bewegung geraten. Das Thema wird mittlerweile ernsthaft diskutiert, und wichtige Schritte, wie der automatische Informationsaustausch oder die Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken und andere Maßnahmen zur Beseitigung von Schlupflöchern bei der internationalen Unternehmensbesteuerung, wurden bereits umgesetzt. Die Kommission hat zudem im März 2018 ein Maßnahmenpaket bestehend aus zwei Richtlinienvorschlägen und einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur effektiven Besteuerung der digitalen Wirtschaft vorgelegt (vgl. European Commission 2018).

Die großen Reformen fehlen allerdings noch, und wenn man die angemessene Besteuerung multinationaler Konzerne erreichen will, ist die Einführung der GKKB in Verbindung mit einem Mindeststeuersatz unumgänglich. Für wirkungsvolle Maßnahmen zur Bekämpfung von Steueroasen ist es unabdingbar, ein zentrales (und öffentlich einsehbares) Register einzuführen, in dem die wirtschaftlichen EigentümerInnen angeführt werden.

Überlegungen für weiter reichende Steuerstrukturreformen in der EU fehlen allerdings vollkommen. Wenn man ein Steuersystem schaffen will, das wachstums- und beschäftigungsfreundlich ausgestaltet sein und auch für mehr Verteilungsgerechtigkeit sorgen soll, ist eine einheitliche Strategie zum Ausbau vermögensabhängiger Abgaben unumgänglich. Die zunehmende Vermögenskonzentration und auch die hohen Arbeitslosenraten in einigen EU-Mitgliedstaaten zeigen hier einen dringenden Handlungsbedarf auf. Hier gibt es allerdings aktuell keine Chance auf eine einheitliche Vorgehensweise.

Die anfangs vielversprechenden Überlegungen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer, zumindest im Wege der verstärkten Zusammenarbeit, sind mittlerweile de facto komplett zum Erliegen gekommen. Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in der Europäischen Union ist trotzdem längst überfällig und würde auch eine gute Möglichkeit zum Ausgleich der budgetären Mindereinnahmen im EU-Haushalt im Zuge des Brexit bieten.

Die aktuellen Probleme zeigen deutlich den Handlungsbedarf auf, um tatsächlich zu einer Steuerpolitik zu gelangen, die den Namen europäische Steuerpolitik auch verdient. Das in den EU-Verträgen verankerte Einstimmigkeitsprinzip im Steuerbereich hat sich in der Vergangenheit als großes Hindernis für dringend notwendige Reformen im Steuerrecht erwiesen, da die Mitgliedstaaten in diesem wichtigen Bereich nicht bereit waren, ihre Souveränität einschränken zu lassen. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, über Änderungen nachzudenken, die mehr Flexibilität im Steuerbereich ermöglichen. Das können sogenannte Brückenklauseln sein, die – sofern vom Rat einstimmig beschlossen – für einzelne Bereiche im Steuerrecht Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Rat ermöglichen. Denkbar wäre es beispielsweise,

diese Regelung für die Unternehmensbesteuerung, die Finanztransaktionssteuer und Teilbereiche der Mehrwertsteuer festzusetzen.

Insgesamt wird es im Kampf für mehr Steuergerechtigkeit und gegen Steuervermeidung und -hinterziehung auch weiterhin jenes großen öffentlichen Drucks bedürfen, der auch in der Vergangenheit so manches in Bewegung gebracht hat. Dies gilt sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, da auf beiden Ebenen (mit unterschiedlicher Nachhaltigkeit und Fristigkeit) Maßnahmen ergriffen werden können. Neben umfassender medialer Berichterstattung über bestehende Schieflagen, Ungerechtigkeiten und aufgedeckte (Steuer-)Skandale kann und sollte auch weiterhin gezielt Information über Daten, Fakten und Zusammenhänge durch nationale und internationale Organisationen sowie zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich dem Thema annehmen (wie z. B. das Tax Justice Network, aber auch Arbeiterkammern und Gewerkschaften u. v. a. m.), aufbereitet und in die Breite getragen werden. Auch europäische BürgerInneninitiativen und/oder EU-weite Online-Kampagnen können ein wesentliches Mittel zur Aufrechterhaltung und zum Ausbau des öffentlichen Drucks sein. Auch der Kampf gegen die bestehende Übermacht der Unternehmen und Großkonzerne im Hinblick auf Lobbying in Brüssel kann einen wesentlichen Beitrag leisten, um manch Gesetzesinitiative schneller und wirkungsvoller in Kraft bringen zu können. Ähnliches kann auch für einen Schulterschluss mit jenen Unternehmen und ihren VertreterInnen gelten, die im Wettbewerb selbst negativ von den Tricks multinationaler Konzerne betroffen sind.

Letztendlich wird es auch für die künftige Entwicklung der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung sein, wie die steuerlichen Herausforderungen bewältigt werden. Die in der jüngsten Vergangenheit beschlossenen Maßnahmen sind zweifelsohne ein Schritt in die richtige Richtung, die ganz großen Reformen, wie etwa die Einführung einer einheitlichen Konzernbesteuerung oder die Einführung der Finanztransaktionssteuer, stehen jedoch noch bevor. Es wird allerdings notwendig sein, dass die künftige Steuerpolitik der Europäischen Union so ausgerichtet wird, dass wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung gefördert werden, den Mitgliedstaaten ausreichend finanzielle Ressourcen zur Aufrechterhaltung des europäischen Sozialmodells zur Verfügung stehen und insgesamt auch mehr Verteilungsgerechtigkeit erzielt wird.

BIBLIOGRAFIE

Avi-Yonah, Rueven (2005), Source and Residence Taxation, Michigan.

Bieling, Hans-Jürgen (2017), Aufstieg des Rechtspopulismus im heutigen Europa – Umrisse einer gesellschaftstheoretischen Erklärung, in: WSI Mitteilungen 8/2017, 557–565.

Collier, Paul (2013), Keine Geheimnisse mehr!, in: Die Zeit 16/2013, https://www.zeit.de/2013/16/steueroasen-offshorefinanzzentren-reformvorschlag.

De Mooij, Ruud and Sjef *Ederveen* (2008), Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, in: Oxford Review of Economic Policy 24/4, 680–697.

Eribon, Didier (2016), Rückkehr nach Reims, Berlin.

Europäische Kommission (2001a), Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre, KOM(2001) 260 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission (2001b), Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse – Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU, KOM(2001) 582 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission (2003), Ein Binnenmarkt ohne unternehmerische Hindernisse – Ergebnisse, Initiativen, Herausforderungen, KOM(2003) 726 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission (2011), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), KOM(2011) 121 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission (2012a), Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung: Kommission zeigt Lösungsvorschläge auf, Pressemitteilung vom 6. 12. 2012, Brüssel.

Europäische Kommission (2012b), Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, COM(2012) 722 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2015), Eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Fünf Aktionsschwerpunkte, COM(2015) 302 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016a), Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung: nächste Schritte auf dem Weg zu einer effektiven Besteuerung und einer größeren Steuertransparenz in der EU, COM(2016) 231 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016b), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, COM(2016) 685 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2016c), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), COM(2016) 683 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017), Ein faires und effizientes Steuersystem in der Europäischen Union für den digitalen Binnenmarkt, COM(2017) 547 final, Brüssel.

European Commission (2016), Corporate Tax Transparency. Public Country-by-Country Reporting, CBCR Factsheet, Strasbourg.

European Commission (2017), Taxation Trends in the European Union, Luxemburg.

European Commission (2018), Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy, COM(2018) 146 final, Brüssel.

Farny, Otto, Michael *Franz*, Philipp *Gerhartinger*, Gertraud *Lunzer*, Martina *Neuwirth* und Martin *Saringer* (2015), Steuerflucht und Steueroasen, Wien.

Gerhartinger, Philipp (2017), Licht und Schatten im österreichischen Steuersystem (= Informationsblatt der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich, Nummer 16/2017), Linz.

Gerhartinger, Philipp und Michaela *Schmidt* (2014), Internationale Strategien gegen unternehmerische Steuervermeidungspraktiken, in: WISO 2/2017, 105–133.

Gerhartinger, Philipp und Michaela *Schmidt* (2015), Patent- und Lizenzboxen. Zwischen Forschungsförderung und Steuervermeidung, Linz, Salzburg.

KPMG (2011), Corporate Tax Rate Survey.

Kronauer, Martin (2017), Soziale Ungleichheit, Exklusion und der Aufstieg der Rechten, in: WSI Mitteilungen 8/2017, 621–626.

OECD (2014), Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, Paris.

OECD (2015), OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Executive Summaries 2015 Final Reports, Paris.

Picciotto, Sol (2012), Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations, London.

Piketty, Thomas (2014), Das Kapital im 21. Jahrhundert, München.

Rat der Europäischen Union (1990), Richtlinie 90/435/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedsstaaten.

Rat der Europäischen Union (1997), Schlussfolgerung des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik, Brüssel, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/coc_de.pdf.

Rat der Europäischen Union (2003a), Richtlinie 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedsstaaten.

Rat der Europäischen Union (2003b), Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen.

Rat der Europäischen Union (2006), Richtlinie 2006/112 EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

Rat der Europäischen Union (2008), Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. November 2008 über das allgemeine Verbrauchssteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG.

Rat der Europäischen Union (2016), Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts.

Rixen, Thomas (2016), Das soziale Europa im Räderwerk des Steuerwettbewerbs, in: WSI Mitteilungen 1/2016, 49–56.

Shaxson, Nicholas (2011), Schatzinseln. Wie Steueroasen die Demokratie untergraben, Zürich.

Troost, Axel (2013), Die EU bläst zur Jagd auf Steuersünder, http://www.axel-troost.de/article/7405.die-eu-blaest-zur-jagd-auf steuersuender.html.

Zucman, Gabriel (2017), Motor der Ungleichheit, in: Süddeutsche Zeitung, 6. 11. 2017, https://projekte.sueddeutsche.de/paradisepapers/wirtschaft/steueroasen-befeuern-ungleichheit-e198908/.

AUTORiNNEN

Georg *Feigl* ist Referent für öffentliche Haushalte und europäische Wirtschaftspolitik in der AK Wien, Redakteur des A&W Blog und Mitorganisator des europäischen TUREC-Netzwerks (Trade-Union Related EConomists).

Walter *Gagawczuk* ist Arbeitsrechtsexperte der Bundesarbeitskammer und in der Abteilung Sozialpolitik der AK Wien beschäftigt.

Philipp *Gerhartinger* ist Sozialwissenschaftler und arbeitet als volkswirtschaftlicher Referent für Steuer- und Verteilungspolitik in der Abteilung für Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik der Arbeiterkammer Oberösterreich.

Karin *Heitzmann* ist ao. Universitätsprofessorin am Forschungsinstitut Economics of Inequality und am Institut für Sozialpolitik der WU Wien.

Silvia *Hofbauer* ist Juristin und stellvertretende Leiterin der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration der AK Wien. Sie ist Expertin für nationale, regionale und internationale Arbeitsmarktpolitik.

Elisabeth *Klatzer* ist politische Ökonomin und Wissenschafterin/Aktivistin mit den Themenschwerpunkten Wirtschaftspolitik, feministische Ökonomie und demokratische, sozial- und geschlechtergerechte Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft.

Torsten *Müller* ist Senior Researcher am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) in Brüssel und dort verantwortlich für das Feld Löhne und Tarifpolitik in Europa.

David *Rautner* ist Rechtsanwaltsanwärter in der Kanzlei Freimüller/Obereder/Pilz in Wien. Er beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Jugend- und Europapolitik und unterstützte im Jahr 2017 das Brüsseler Büro der Bundesarbeitskammer (AK EUROPA).

Martin *Risak* ist ao. Universitätsprofessor am Institut für Arbeits- und Sozialrecht an der Universität Wien und unter anderem das österreichische Mitglied des die Europäische Kommission beratenden „European centre of expertise in the field of labour law, employment and labour market policies (ECE)“.

Martin *Saringer* ist Betriebswirt und als Referent in der Steuerrechtsabteilung der AK Wien beschäftigt. Er befasst sich u. a. mit Fragen zur Unternehmensbesteuerung und den aktuellen Entwicklungen der Steuerpolitik der Europäischen Union.

Christa *Schlager* ist Ökonomin und Redakteurin der Zeitschrift Kurswechsel.

Thorsten *Schulten* ist Leiter des Tarifarchivs des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Nikolai *Soukup* ist Referent in der Abteilung Sozialpolitik der AK Wien mit Arbeitsschwerpunkt zur sozialen Ausrichtung der EU und Mitglied des Redaktionsteams des A&W Blog.

Petra *Völkerer* ist Ökonomin und Leiterin des Brüsseler Büros der Bundesarbeitskammer (AK EUROPA). Sie beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Qualifizierungs- und Europapolitik.

Impressum:
Herausgeber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22.
Redaktion: Ursula Filipič, Nikolai Soukup, AK Wien, Abteilung Sozialpolitik.
© 2019 by Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH, Johann-Böhm-Platz 1, 1020 Wien.
Hersteller: Verlag des ÖGB GmbH
Grafik/Layout: Walter Schauer, Verlag des ÖGB GmbH
Lektorat: Florian Praxmarer
Printed in Austria
ISBN 978-3-99046-332-1

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Nikolai Soukup

- Der Beitrag behandelt die Frage, welche zentralen Hindernisse überwunden werden müssten, um eine substanzielle soziale Neuausrichtung der EU zu ermöglichen
- Dabei werden drei zentrale Faktoren analysiert: 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 zulasten der ArbeitnehmerInnen
- Seit einigen Jahren lassen sich zwar teilweise Veränderungen in Bezug auf diese Faktoren erkennen, jedoch keine grundlegend geänderte Ausgangslage
- Auf sozialen Fortschritt orientierte AkteurInnen sollten die Arbeits- und Lebensbedingungen in den Mittelpunkt der EU-Debatte rücken und auf den verschiedenen Handlungsebenen auf Verschiebungen der Kräfteverhältnisse abzielen, um die Erweiterung künftiger Handlungsspielräume zu ermöglichen

Georg Feigl

- Der Beitrag skizziert Vorschläge für eine Reform der europäischen Wirtschaftspolitik bzw. der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die eine sozialere Ausrichtung ermöglichen soll
- Zentrale These ist, dass es insbesondere eines neuen Leitbildes bedarf, nämlich einer Orientierung an Wohlstand und Aufwärtskonvergenz anstelle des bisherigen impliziten Fokus auf stabile öffentliche Haushalte und internationale Wettbewerbsfähigkeit. Dabei wird auf das etablierte Konzept des magischen Vielecks als allgemeinen Rahmen der Wirtschaftspolitik zurückgegriffen, das als zentrales Element für die wirtschaftspolitische Steuerung dienen soll
- Als weitere Eckpunkte werden eine flexiblere und auf die aggregierte Nachfrage fokussierte Budget- und Lohnpolitik unter Berücksichtigung länderspezifischer Herausforderungen und eine Demokratisierung reformierter Entscheidungsprozesse identifiziert

Elisabeth Klatzer und Christa Schlager

- Für eine kritische Bilanz der Gleichstellungspolitik der EU ist eine Erweiterung der Analyse auf die Budget- und Wirtschaftspolitik dringend nötig. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, nicht nur den Stellenwert von Gleichstellungspolitik in diesem Bereich bzw. die Auswirkungen von Wirtschaftspolitiken auf Frauen und Geschlechterverhältnisse, sondern auch die Verfasstheit in Bezug auf die wirtschaftspolitischen Institutionen, Regeln und AkteurInnen im Blick zu haben
- Wird der Ausgangs- und Mittelpunkt der Überlegungen in Bezug auf die Alltagserfahrung von Frauen und Männern gedacht, ergibt sich die Notwendigkeit einer Neukonzeptualisierung von Ökonomie und damit einhergehend auch von Wirtschaftspolitik
- Es geht um ein Verständnis von Ökonomie auf Basis der sozialen Reproduktion, einer „Care-Economy“: Nur eine Konzeptualisierung von Wirtschaft als ver- und vorsorgender Wirtschaft kann blinde Flecken im Bereich der Sorgetätigkeit überwinden und ist damit eine essenzielle Basis für Gleichstellung

Torsten Müller und Thorsten Schulten

- Der Beitrag analysiert unter dem Begriff des lohnpolitischen Interventionismus die unterschiedlichen Formen und Auswirkungen der Einflussnahme von europäischen Institutionen und nationalen Regierungen auf die nationalen Lohnpolitiken im Rahmen des europäischen Krisenmanagements
- Dabei zeigt sich, dass der lohnpolitische Interventionismus zwar einseitig auf Lohnmäßigung und Dezentralisierung der nationalen Tarifvertragssysteme abzielt, dass sich aber in jüngster Zeit auf europäischer Ebene – zum Beispiel im Rahmen der sogenannten „europäischen Säule sozialer Rechte“ – vermehrt Anzeichen für einen neuen stärker nachfrageorientierten lohnpolitischen Diskurs finden
- Darauf aufbauend skizziert der Beitrag inhaltliche und strategische Anforderungen an die Gewerkschaften, um selbst mittels einer solidarischen Lohnkoordinierung zur Überwindung des lohnpolitischen Interventionismus und damit zu sozialem Fortschritt in der EU beitragen zu können

Martin Risak

- Die EU hat das erhöhte Potenzial zur Prekarisierung, das atypischen Beschäftigungsverhältnissen und neuen Beschäftigungsformen innewohnt, als Problem wahrgenommen
- Darauf wurde im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte auch reagiert, wobei der Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen

besondere Beachtung verdient, denn er ist ein wichtiger Schritt in Richtung Absicherung gegen besondere Ausformungen atypischer Beschäftigung

- Freilich könnte der Richtlinienvorschlag inhaltlich weiter gehen, und es sind insbesondere die der Plattformarbeit innewohnenden Probleme weder angesprochen noch gelöst
- Auch wurde bei der erstmaligen gesetzlichen Definition des ArbeitnehmerInnenbegriffs auf europäischer Ebene die Chance nicht genützt, diese weiter zu fassen und auch schutzbedürftigen Selbstständigen den Schutz des Arbeitsrechts angedeihen zu lassen

David Rautner, Petra Völkerer, Silvia Hofbauer

- Noch immer ist jede/r sechste Jugendliche in der EU ohne Arbeits- oder Ausbildungsplatz. Damit droht eine ganze Generation junger Menschen ohne Zukunftsperspektive heranzuwachsen – mit dramatischen sozialen und wirtschaftlichen Folgen
- Die bisher umfangreichste und ambitionierteste Reaktion der EU war die sogenannte „Jugendgarantie“. Im Rahmen dieser soll allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule ein hochwertiger Ausbildungs- oder Arbeitsplatz angeboten werden
- Aus Sicht der AutorInnen sind insbesondere die unzureichende Finanzierung, die mangelnde soziale Treffsicherheit und die sehr unterschiedliche Qualität der angebotenen Maßnahmen zu kritisieren
- Dieser Beitrag behandelt Handlungsoptionen für die Verbesserung der Jugendgarantie ebenso wie die Notwendigkeit eines darüber hinausgehenden Maßnahmen-Mix zur effektiven Bekämpfung der besorgniserregend hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Walter Gagawczuk

- Es gibt nach wie vor ein ausgeprägtes Lohngefälle zwischen den meisten alten und den meisten neuen Mitgliedstaaten der EU. Dies führt zu einem Anstieg der grenzüberschreitenden Entsendungen sowie zu Lohn- und Sozialdumping
- Die einschlägige europäische Rechtslage ist keinesfalls ausreichend und zum Teil auch nicht geeignet, um Lohn- und Sozialdumping zu verhindern
- Auch die vor Kurzem beschlossenen und die geplanten Änderungen im EU-Recht sind nicht ausreichend, um das Problem nachhaltig zu lösen
- Große Defizite gibt es nach wie vor bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Behörden. Können diese Probleme nicht gelöst werden und ist folglich grenzüberschreitendes Lohndumping nicht in den Griff zu bekommen, dann muss eine Aussetzung der Dienstleistungsfreiheit möglich sein

Karin Heitzmann

- Der Beitrag skizziert die bisherigen EU-Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung
- Zwischen 1975 und 1994 wurden durch drei Anti-Armuts-Programme vor allem Fortschritte in der Definition und Messbarkeit von Armut und Ausgrenzung gemacht
- Zwischen 2000 und 2010 stand insbesondere die Etablierung einer Governance-Methode für die Armutspolitik – die offene Methode der Koordinierung – im Vordergrund
- Für die Periode 2010 bis 2020 wurden erstmals konkrete Armuts- und Ausgrenzungsziele festgelegt. Die Governance wurde durch die Integration der Armutsagenden in das Europäische Semester verstärkt
- Das hatte jedoch keine Auswirkungen auf die Zahl der Betroffenen. Ihre Anzahl hat sich zwischen 2008 und 2016 erhöht
- Letztlich wird auf EU-Ebene der Stabilität wirtschaftsrelevanter Institutionen und des Euro eine größere Bedeutung beigemessen als der Bekämpfung von Armut

Philipp Gerhartinger und Martin Saringer

- Steuerpolitik ist nach wie vor in der Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten
- Die negativen Folgen der fehlenden Harmonisierung der europäischen Steuerpolitik werden immer stärker spürbar
- Jährlich entgeht den EU-Mitgliedstaaten aufgrund von Steuervermeidung und -hinterziehung 1 Billion Euro an Steuereinnahmen
- Mittlerweile ist auf europäischer Ebene einiges in Bewegung geraten, die ganz großen Reformen sind allerdings ausgeblieben
- Ein Paradigmenwechsel in der Unternehmensbesteuerung („unitary taxation“ samt Mindeststeuersatz) ist unumgänglich, und Überlegungen für weiter reichende Steuerstrukturreformen, die wachstums- und beschäftigungsfreundlich wirken und für mehr Verteilungsgerechtigkeit sorgen, fehlen derzeit völlig
- Wechselwirkungen zwischen einem Kurswechsel hin zu einem sozialen Europa und Fragen der Steuergerechtigkeit sind mannigfaltig
- Auch Arbeiterkammern und Gewerkschaften sind gefordert, gezielt Fakten und Informationen an die Öffentlichkeit zu bringen und für notwendige Änderungen den Druck auf die politischen EntscheidungsträgerInnen zu erhöhen

Bisher erschienen

1 Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (Februar 2006)

2 Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (September 2006)

3 Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (März 2007)

4 Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (August 2007)

5 Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (November 2007)

6 Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung (Dezember 2007)

7 Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (Jänner 2008)

8 Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (August 2008)

9 Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (April 2009)

10 Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? (August 2009)

11 Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelosteuropa – Rückwirkungen auf Österreich? (August 2010)

12 Thomas Riesenecker-Caba und Alfons Bauernfeind, Verwendung personenbezogener Daten und Grenzen betrieblicher Mitbestimmung: Datenschutz in der Arbeitswelt (August 2011)

13 Ursula Filipič und Elisabeth Beer (Hg.), Sozialer Aderlass in Europa: Arbeit und soziale Sicherung unter Druck (März 2013)

14 Martina Chlestil (Hg.), Konflikte und Mobbing am Arbeitsplatz: Rechtliche Möglichkeiten und praktische Handlungsanleitungen (September 2013)

15 Sonja Ertl und Ursula Filipič (Hg.), Die Qualität der Arbeit auf dem Prüfstand: Der Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Arbeitsqualität (Dezember 2013)

16 Adi Buxbaum (Hg.), Perspektiven für sozialen Fortschritt: Sozialinvestitionen haben eine Mehrfachdividende (August 2014)

17 Josef Wöss (Hg.), Alterssicherung: Kapitalgedeckte Zusatzpensionen auf dem Prüfstand (Mai 2015)

18 Nadja Bergmann und Claudia Sorger (Hg.), 40 Jahre 40-Stunden-Woche in Österreich. Und jetzt? Impulse für eine geschlechtergerechte Arbeitszeitpolitik (Juni 2016)

19 Ursula Filipič und Annika Schönauer (Hg.), Zur Zukunft von Arbeit und Wohlfahrtsstaat: Perspektiven aus der Sozialforschung (Februar 2018)

ISBN 978-3-99046-332-1

Kostenloser Download der Publikation unter:
https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriten/zeitschriften/Sozialpolitik_in_Diskussion.html

Bestellung der Print-Ausgabe für einen Druckkostenbeitrag von 10 € bei:
fachbuchhandlung@oegbverlag.at

AK WIEN
wien.arbeiterkammer.at