

Felix Syrovatka*

Stabilisierung statt Paradigmenwechsel¹

Zur sozialen Offensive der EU seit 2017

Zusammenfassung: Seit 2017 sind auf EU-Ebene erhebliche sozialpolitische Aktivitäten zu beobachten. Der 2020 vorgestellte Richtlinienentwurf für einen europäischen Mindestlohn stellt den vorläufigen Höhepunkt einer Entwicklung dar, die besonders von der Europäischen Kommission forciert wird. Der Artikel untersucht die Ursachen der sozialpolitischen Aktivitäten und des damit einhergehenden diskursiven Wandels europäischer Arbeitspolitik. Entgegen der Annahme, dass derzeit ein grundlegender Paradigmenwechsel beobachtet werden kann, wird argumentiert, dass die Initiativen einen weitgehend symbolischen Charakter haben und aus den politischen Desintegrationstendenzen und den neuen geopolitischen Herausforderungen resultieren.

Schlagwörter: Europäische Integration, Sozialpolitik, Europäische Union, Arbeitspolitik, China, USA, Eurokrise, Corona-Pandemie

Stabilisation Instead of Paradigm Shift

On the EU's Social Offensive Since 2017

Abstract: Since 2017, considerable social policy activities have been observed at the EU level. The draft directive for a European minimum wage, presented in 2020, represents the preliminary culmination of a development that is being pushed particularly by the European Commission. The article examines the causes of social policy activities and the accompanying discursive change in European labour policy. Contrary to the assumption that a fundamental paradigm shift can currently be observed, it is argued that the initiatives have a largely symbolic character and result from the political disintegration tendencies and the new geopolitical challenges.

Keywords: European Integration, Social Policy, European Union, Labour Policy, China, USA, Euro Crisis, Corona Pandemic

* **Felix Syrovatka**  ist Postdoc und Koordinator des Promotionskollegs »Gerechtigkeit durch Tarifvertrag« an der FU Berlin und PROKLA-Redakteur.

1 Der Text hat einen langen Entstehungsprozess hinter sich. Für die vielen Anmerkungen und Kommentare danke ich Tobias Haas, Etienne Schneider, René Jokisch, Thomas Sablowski, Jakob Graf, Florian Rödl und Dorothea Schmidt.

1. Einleitung

Gleich zu Beginn ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union (EU) im September 2021 betonte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen (2021: 8) ihr Anliegen, die Corona-Pandemie müsse sozialverträglich bewältigt werden und mit einer Kompetenzerweiterung für die EU einhergehen. Die Schaffung »fairer Arbeitsbedingungen« und »menschenwürdige Arbeitsplätze« seien zentrale Ziele der EU-Kommission. Die blumigen Worte erscheinen vor dem Hintergrund der arbeitspolitischen Interventionen in den EU-Mitgliedsstaaten während der Eurokrise skurril, hatte doch insbesondere die Kommission auf eine kompetitive Restrukturierung der nationalen Arbeitsmärkte gedrängt (Syrovatka 2022). Die Krise wurde damals auf zu hohe Lohnkosten, verkrustete Arbeitsmärkte, starre Kündigungsfristen und machtvolle Gewerkschaften zurückgeführt und die Krisenbearbeitung daher auf die Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit fokussiert.

Allerdings beobachtet die Forschung spätestens seit 2017 einen Wandel. Zeitlin/Vanhercke (2018) sehen etwa eine stärkere sozialpolitische Schwerpunktsetzung in der wirtschaftspolitischen Koordinierung des Europäischen Semesters, Bekker (2018) in der Arbeits- und Sozialpolitik. Diese Beobachtungen können durch verstärkte sozialpolitische Aktivitäten auf EU-Ebene bestätigt werden: Die Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte, die Revision der Entsenderichtlinie, die europäische Arbeitsbehörde, die Diskussion über eine europäische Arbeitslosenversicherung und zuletzt der Richtlinienentwurf für einen europäischen Mindestlohn zeigen, dass eine Schwerpunktverschiebung stattgefunden hat, die mit der Amtsübernahme von Jean-Claude Juncker ihren Anfang nahm und nun – unter den Vorzeichen der Pandemie – auch unter Ursula von der Leyen (2019) weitergeführt wird. Dementsprechend sprachen zuletzt auch kritische Beobachter von einem »Paradigmenwechsel« in der EU-Sozial- und Arbeitspolitik (Schulten/Müller 2021).

Der Einschätzung wird im Folgenden widersprochen. Denn bei der »sozialen Offensive« der EU handelt es sich weniger um einen substanziellen und nachhaltigen Kurswechsel als vielmehr um den Versuch, den Integrationsprozess durch symbolische Zugeständnisse zu stabilisieren. Vor dem Hintergrund der historischen Schwäche der europäischen Linken sind die sozialpolitischen Initiativen nicht das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen, sondern als Reaktion der EU auf die geopolitischen Umbrüche und politische und ökonomische Desintegrationstendenzen zu deuten. Die Gemengelage aus verschiedenen Kontextfaktoren führt dazu, dass die Sozialpolitik der EU für die Stabilisierung der eigenen Globalisierungs- und Wettbewerbsstrategie

eine wichtigere Rolle für den herrschenden Machtblock einnimmt, allerdings ohne die Bereitschaft zu substanziellen Zugeständnissen.

Diese These wird im Folgenden in einem Dreischritt ausgeführt: Zuerst wird die EU-Arbeitspolitik in der Eurokrise kurz skizziert, um vor diesem Hintergrund die sozialpolitischen Aktivitäten der EU seit 2017 zu kontrastieren. Danach werden die Erklärungsfaktoren erörtert, um die Motivation für die Aktivitäten darzulegen. Schließlich werden die verschiedenen Initiativen auf ihren substanziellen Gehalt hin geprüft. Die Argumentation versucht zu beantworten, warum die sozialpolitische Offensive der EU gerade jetzt virulent wird und wie die Initiativen eingeschätzt werden können.

2. Europäische Arbeitspolitik in der Eurokrise

Laut der dominanten Europaforschung konnten in der Eurokrise kaum Fortschritte in der europäischen Sozialpolitik beobachtet werden. Quasi abrupt sei die dynamische Entwicklung der 2000er-Jahre durch den Krisenausbruch gestoppt worden (expl.: Mailand/Arnholz 2015). Diese Feststellung kann jedoch nur dann Gültigkeit für sich beanspruchen, wenn der Bereich der EU-Sozialpolitik isoliert betrachtet wird. Erweitert man die Perspektive auf die EU-Wirtschaftspolitik, wird eine Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung arbeits- und sozialpolitischer Regelungsformen offensichtlich. Im Zuge der Krisenbearbeitung konnte sich ein arbeitspolitischer Gesamtkomplex herausbilden (Syrovatka 2018, 2021a), der auch als Neue Europäische Arbeitspolitik (NEA) bezeichnet wird. Er besteht aus formellen und informellen, regelbasierten und institutionalisierten Strukturen, Mechanismen und Prozessen, die miteinander verknüpft und teils automatisiert funktionieren. Sie ergänzen den horizontalen Reformdruck (»negative Integration«) des Binnenmarktsprojekts durch vertikale Eingriffsmechanismen zur Sicherstellung arbeitspolitischer Reformen in den Mitgliedsstaaten.

Im Zentrum der NEA steht das Europäische Semester, das innerhalb eines jährlichen Policy-Zyklus die nationalen Lohnregime und Arbeitspolitiken minutiös überwacht und zugleich durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und das *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP) über verbindliche Steuerungskapazitäten² verfügt. Seinen arbeitspolitischen Schwerpunkt erhält das Europäische Semester formell durch die Implementierung der EU-Beschäftigungsstrategie und ihren Auftrag, eine makroökonomische

² Das Europäische Semester wurde 2020 durch die Einrichtung des europäischen Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU) erneut gestärkt, da die Auszahlung der Corona-Hilfsgelder an die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen gebunden wurde.

Koordinierung in der EU zu gewährleisten. Flankiert wird es durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB). Sowohl die Memoranda of Understanding als auch die EZB-Politik stellten die tarif- und arbeitsmarktpolitischen Strukturen in den Mittelpunkt ihrer Kreditbedingungen.

Damit wurden die zuvor »weichen Steuerungsmechanismen« der EU-Beschäftigungspolitik durch quasi-verbindliche Vorgaben ersetzt. Die arbeitspolitische Steuerung folgt einer »Governance by Numbers« (Supiot 2015), einer quantitativen Disziplinierungstechnik, wie sie auch in großen multinationalen Konzernen üblich ist (Erne 2018: 240). So wird die wirtschafts- und arbeitspolitische Entwicklung der Mitgliedsstaaten anhand von quantitativen Indikatoren überwacht und bei Überschreitung von Schwellenwerten werden automatisch Korrekturmechanismen und Sanktionsprozesse in Gang gesetzt. Die Verbindlichkeit der neuen Überwachungs- und Koordinierungsmechanismen wurde durch die Verkopplung mit der Struktur- und Kohäsionspolitik im Jahr 2014 gestärkt und auf alle EU-Staaten ausgeweitet. Die freiwilligen europäischen Empfehlungen in der Arbeitspolitik sind einem »Command-and-Control«-Modus gewichen (Dawson 2015: 984).

Die inhaltliche Stoßrichtung der NEA ist durch das marktliberale Konzept geprägt, das ab Mitte der 2010er-Jahre als »ökonomische Resilienz« bezeichnet wurde (Syrovatka 2019). Das Konzept der Resilienz geht von regelmäßigen Erschütterungen des ökonomischen Systems durch »externe Schocks« aus, die durch eine Anpassung der nationalen Regulationsformen aufgefangen und bearbeitet werden können. Im Fall der Arbeitspolitik soll die Regulation des Lohnverhältnisses soweit flexibilisiert und dereguliert werden, dass die Unternehmen möglichst schnell und flexibel ihre Arbeits- und Personalkosten an die konjunkturellen Schwankungen anpassen können. Daher ist im Zusammenhang mit dem Konzept ökonomischer Resilienz nicht selten von einer Dezentralisierung der Lohnfindung, einer Lockerung des Kündigungsschutzrechts und einer stärkeren Sanktionierung und Aktivierung von Arbeitslosen die Rede.

3. Die sozialpolitische Offensive der Kommission seit 2017

Auch wenn mit der Mindestlohnrichtlinie, der neuformulierten Jugendgarantie und dem EU-Kurzarbeiterprogramm SURE³ viele sozial- und arbeitspolitischen Initiativen in die Zeit der Pandemie fallen (vgl. Schmid/Schroeder 2020), beginnt die sozialpolitische Neuorientierung früher. Bereits 2017 hatte die EU auf Initiative der Kommission Juncker die sogenannte Europäische

3 Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

Säule sozialer Rechte (ESSR) feierlich verabschiedet. In Tradition der 1989 beschlossenen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte postuliert die ESSR eine Vielzahl individueller Rechte. Auch wenn die 20 Grundrechte der ESSR keine rechtlich bindenden Normen darstellen, so hat die Kommission verstärkt versucht, die ESSR in ihre Arbeit miteinzubeziehen⁴ und diese etwa in das Europäische Semester zu integrieren (COM 2018). Zugleich muss die ESSR als Auftakt für die sozialpolitische Offensive der Kommission verstanden werden: Zum einen, weil die ESSR der Kommission im weiteren Verlauf als strategisch-programmatischer Anker diene, zum anderen, weil sich nach ihrer Proklamation die Zeiträume zwischen neuen sozialpolitischen Initiativen der Kommission deutlich verkürzten (COM 2021).

Ein Beispiel für die sozialpolitische Offensive ist die Revision der Entsenderichtlinie. Die 2018 verabschiedete Revision postuliert das Prinzip »gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort« und korrigiert damit die arbeitsrechtlich verheerenden Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) Ende der 2000er-Jahre (»Laval-Quartett«). Damals hatte der EuGH in vier Urteilen verschiedene Maßnahmen gegen transnationale Lohnkonkurrenz durch Entsendung als ungerechtfertigte Verstöße gegen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bewertet und unter anderem das Streikrecht massiv beschnitten. Mit der Revision der Entsenderichtlinie wurde zugleich die aktuelle Rechtsprechung des EuGHs etwa zur Zulässigkeit von Vergabemindestlöhnen (bspw. C-115/14 & C-396/13) integriert. Mit der Revision ist die Installation einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) verbunden, die in Zusammenarbeit mit den nationalen Zoll- und Arbeitsbehörden den Missbrauch von Entsendungen verhindern und die Durchsetzung des Territorialprinzips kontrollieren soll (Cremers 2020).

Ebenfalls auf die Initiative der Kommission geht die Debatte über eine EU-Arbeitslosenversicherung zurück. Das Projekt ist seit der Amtszeit von Sozialkommissar László Andor Anfang der 2010er-Jahre im sozialpolitischen Initiativkoffer der Generaldirektion Arbeit & Soziales (DG EMPL) verankert. Allerdings plädierte Andor für eine europäische Basisversicherung, wonach die EU eine allgemeine Grundlage der Lohnersatzleistungen für alle europäischen BürgerInnen anbietet, die dann durch die nationalen Arbeitslosenversicherungen ergänzt werden würde (vgl. Dullien 2013). Dagegen wird aktuell der Vorschlag einer Arbeitslosenrückversicherung diskutiert, die die Solvenz

4 Im Januar 2020 hat die Kommission einen Konsultationsprozess zur Umsetzung der ESSR gestartet und im März 2021 einen Aktionsplan zur rechtlichen Umsetzung der ESSR veröffentlicht (COM 2020b). Der Aktionsplan blieb jedoch weitgehend allgemein gehalten und deutlich hinter den Erwartungen progressiver Akteure zurück (COM 2021).

der nationalen Arbeitslosenversicherungen durch einen europäischen Fonds absichert. Da eine europäische Arbeitslosenversicherung den Charakter eines makroökonomischen Stabilisierungsinstruments in sich trägt, wird sie insbesondere im Kontext einer Reform der Währungsunion debattiert. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion muss das SURE-Kurzarbeiterprogramm verstanden werden, das in der Pandemie beschlossen wurde. Dieses sieht einen Rückversicherungsfonds (100 Milliarden Euro) zur Refinanzierung und Stabilisierung der europäischen Arbeitslosenversicherungen vor, um die erhöhten Ausgaben für Kurzarbeiterregelungen abzufedern (Rat 2020). Der Fonds wird durch die Ausgabe europäischer Anleihen finanziert und die akquirierten Gelder in Form von Krediten an die betroffenen Länder weitergegeben. Allerdings wurde das SURE-Programm nicht institutionalisiert, sondern auf die Pandemiebewältigung befristet. Nach Andor (2020) sollte jedoch das Potenzial einer dauerhaften Institutionalisation nicht unterschätzt werden, da nicht nur der Rückzahlungszeitraum offengelassen, sondern auch der Kommission die Möglichkeit eingeräumt wurde, Kredite zu verlängern oder sogar in Transfers umzuwandeln.

Zuletzt veröffentlichte die Kommission (2020d) einen Richtlinienentwurf für »angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union«. Der Entwurf überraschte nicht nur, weil er sich der juristisch verbindlicheren Form einer Richtlinie bediente, sondern auch, weil er auf einem neuen Verständnis von Tarifstrukturen und Gewerkschaften beruht. Anders als in der Eurokrise werden Tarifstrukturen und Mindestlöhne darin nicht als Hindernisse dynamischer Wirtschaftsentwicklung verstanden, sondern als Instrument zur Bekämpfung von Armut und zur Förderung inklusiven Wachstums (COM 2020d: 1ff.). Daher beinhaltet der Richtlinienentwurf überraschende arbeitspolitische Regelungen.

Zum einen definiert der Richtlinienentwurf Kriterien, mit denen die Höhe und die Zugangsvoraussetzungen nationaler Mindestlöhne bestimmt werden sollen. So sollen Mitgliedsstaaten zukünftig »bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne Richtwerte zugrunde [legen], wie sie auf internationaler Ebene üblich sind« (COM 2020d: 27). Was genau darunter verstanden wird, expliziert die Kommission zwar nicht im Gesetzestext, allerdings in den für die Interpretation wichtigen Erwägungsgründen. Darin wird auf den Kaitz-Indikator verwiesen, der Mindestlöhne dann als angemessen bestimmt, wenn diese 60 Prozent des Bruttomedianlohns entsprechen (COM 2020d: 22f.). Der Bezug macht deutlich, dass mit der Richtlinie kein einheitlicher Mindestlohn, sondern ein transparenter Rechtsrahmen für die Festsetzung der nationalen Mindestlöhne geschaffen werden soll.

Zum anderen zielt der Richtlinienentwurf auf eine Stärkung der Tarifbindung, die in den Mitgliedsstaaten nicht weniger als 70 Prozent betragen soll. Mitgliedsländer, deren Tarifbindung niedriger liegt, sollen verpflichtet werden, einen Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung zu entwickeln, wobei der Richtlinienentwurf ganz explizit Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen vorschlägt. Von dieser Regelung wären mehr als die Hälfte aller Mitgliedsstaaten (17 von 27) betroffen (Lübker/Schulten 2021: 5). Damit werden nicht nur die großen Ambitionen deutlich, sondern auch ein neues Verständnis von Branchen- und Flächentarifverträgen als Garant für angemessene Löhne und Arbeitsbedingungen (COM 2020d: 26).

4. Erklärungsfaktoren: Desintegrationstendenzen und geopolitische Verschiebungen

Die Gründe für die (Wieder-)Entdeckung der sozialen Dimension sind vielfältig und haben auch mit Verschiebungen innerhalb der Kommission zugunsten der DG EMPL zu tun (Zeitlin/Vanhercke 2018). Mit der Amtsübernahme durch Jean-Claude Juncker 2017 hat die DG EMPL eine politische Aufwertung erfahren (Seikel 2020: 25ff.). Nach Jahren der Dominanz der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN) scheint das Kräfteverhältnis zwischen den Generaldirektionen in der Kommission eine Neuordnung zu erfahren. Es greift aber zu kurz, diese Neuordnung als Ergebnis reflexiven Lernens vonseiten der Kommission und einer strategischen Anpassung der DG EMPL zu erklären (exempl.: Zeitlin/Vanhercke 2018: 168f.). Denn damit werden nicht nur Machtverhältnisse verdeckt, sondern auch kontextuelle Verschiebungen und sich dadurch wandelnde Akteursstrategien ignoriert. Daher werden im Folgenden die Faktoren beleuchtet, die den Ausschlag für die soziale Offensive der Kommission gaben, und analytisch mit den Strategien und Interessen sozialer Akteure ins Verhältnis gesetzt.

4.1. Europäische Desintegration und Krise der Politik

Die Eurokrise hat die Desintegrationstendenzen in der EU erheblich verstärkt, die zunehmend auch in den europäischen Zentrumsstaaten sichtbar und spürbar werden. Neben der ökonomischen Auseinanderentwicklung der Mitgliedsstaaten und der zunehmenden Zentrum-Peripherie-Spaltung (Becker u.a. 2020), bedrohen insbesondere politische Umwälzungsprozesse in den Mitgliedsstaaten die Kohäsion der EU. Ein EU-weit verfestigtes gesellschaftliches Unbehagen, das klassenübergreifend bis hinein in die gehobenen Mittelschichten wirkt und von der Angst vor sozialem Abstieg, Erfahrungen von Kontrollverlust und fehlender Anerkennung genährt wird, übersetzt sich in

den Mitgliedsstaaten politisch in eine Transformation des Parteiensystems, eine Zuspitzung der Debattenkultur, eine Verdichtung politisch-ideologischer Konflikte, einen tiefen Vertrauensverlust in das politische System und eine Implosion ehemaliger Volksparteien. Diese »Krise der Politik« (Bieling 2018) verbindet sich mit der seit längerem schwelenden Legitimationskrise der europäischen Integration und findet ihren Ausdruck in der offenen Ablehnung der EU. Einen erheblichen Anteil daran hatten die Eurokrise und ihre autoritäre Bearbeitung, vergrößerten sie doch die EU-Skepsis in der Bevölkerung (COM 2020a: 119; 134). Der Umgang mit dem »Sommer der Migration« 2015 verstärkte zudem auf kultureller und politischer Ebene die aufgebrochenen Konflikte. Das Austrittsvotum der britischen Bevölkerung im Juni 2016, die Wahl der »Regierung des Wandels« in Italien aus rechtspopulistischer 5-Sternebewegung und rechtsradikaler Lega im Jahr 2018, wie auch die Regierungseintritte rechter Parteien in Österreich, Slowenien, der Slowakei, Kroatien und Estland offenbarten die existenzielle Bedrohung des europäischen Projekts.

Der Erfolg rechtspopulistischer und faschistischer Bewegungen und Parteien bedroht zudem die Funktionsfähigkeit europäischer Institutionen. Das EU-Parlament ist als spezifischer Staatsapparat direkt von Verschiebungen im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis betroffen und Probleme in der Mehrheitsfindung wurden darin bereits nach den Wahlen 2014 offensichtlich. Diese haben sich seit der Europawahl 2019 so verschärft, dass nun nicht einmal mehr eine »Große Koalition« aus Konservativen und Sozialdemokraten ausreicht, um Parlamentsmehrheiten organisieren zu können.

Zudem werden die Verhandlungen im Rat immer komplizierter, da rechtspopulistische Regierungen Regelungen zum Schutz von Ratsminderheiten (»Kompromiss von Ioannina«) zunehmend dazu nutzen, Entscheidungen zu verzögern oder zu blockieren. Damit lähmen sie die formellen Politikprozesse und stellen grundlegend die Funktionsweise der EU infrage. Dies zeigte sich in der Vergangenheit insbesondere in den Bereichen Menschenrechte, Asyl- und Gleichstellungspolitik, aber auch bei Fragen der Arbeits- und Sozialpolitik (Meißner 2020: 217f.).

Dass die Kommission ihre sozialpolitischen Initiativen als Reaktion auf die Momente manifester politischer Desintegration verstanden wissen will, hat bereits Jean-Claude Juncker in seiner ersten Rede als Kommissionspräsident vor dem EU-Parlament verdeutlicht (Juncker 2014: 34f.). Damals kündigte er an, die sozioökonomische Reorganisation der nationalen Akkumulationsregime mit einer Sozialregulation begleiten zu wollen, um somit den neoliberalen Entwicklungspfad zu stabilisieren und durch materielle Zugeständnisse der »Krise der Politik« zu begegnen. Als Reaktion auf die Ergebnisse der Europawahlen 2014 gab Juncker ein »sozialen Triple A« als Zielmarke für die

Sozialpolitik der Kommission aus: Dem Aufstieg des Rechtspopulismus in der EU sollte ein sozialpolitisches »Schutzschild für alle« (Juncker 2014: 31) entgegengesetzt werden. Der Start der »sozialpolitischen Offensive« verspätete sich allerdings mit der Veröffentlichung der ESSR um drei Jahre, womit die Motivation erkennbar ist, auf das Leave-Votum der britischen Bevölkerung im Jahr 2016 zu reagieren. Der nächste Schub sozialpolitischer Initiativen lag in zeitlicher Nähe zur Bildung der eurokritischen Regierung in Italien 2018. Das Ereignis wurde in den europäischen Institutionen als Weckruf verstanden, nun endlich im sozialpolitischen Bereich »zu liefern«⁵ (Kowalsky 2020: 57; Seikel 2020: 30). Die Pandemie und der damit verbundene zusätzliche Bedarf sozialpolitischer Regulation hat diesen Prozess beschleunigt.

Dabei fallen die Interessen unterschiedlicher Akteure zusammen. Zum einen das Eigeninteresse der Kommission an einer Erhaltung und Stabilisierung des Integrationsprozesses sowie an einem Ausbau ihrer Kompetenzen und ihrer Stellung im europäischen Staatsapparate-Ensemble. Die permanente Aus- und Überdehnung der eigenen Kompetenzen gehört seit Jahrzehnten zur eingeübten Praxis der Kommission, um das marktliberale Integrationsprojekt voranzutreiben, wie Riekmann (1998) detailliert herausgearbeitet hat. Dabei nutzte sie in der Vergangenheit ihr Initiativmonopol strategisch geschickt, um sich als Treiber der Integration zu etablieren. Selbst wenn die Richtlinien- und Verordnungsentwürfe nur einen diskurspolitischen Charakter aufwiesen, stießen sie doch oftmals eine Debatte an und ermöglichten, die Übernahme in den *acquis communautaire* (Riekmann 1998: 83ff.).

In der aktuellen Situation dominiert nun das Interesse der Kommission an einer Stabilisierung des Integrationsprozesses und ermöglicht einzelnen Generaldirektionen wie der DG EMPL sozialpolitische Projekte zu lancieren. Die institutionellen Verschiebungen innerhalb der Hierarchie der Generaldirektionen rühren daher weniger aus vergangenen und erfolgreichen Kämpfen progressiver Akteure, sondern vielmehr aus dem Interesse der Kommission an der Stabilisierung des Integrationsprozesses. Dass die Kommission die Entsenderichtlinie durchsetzen und den Richtlinienentwurf für den Mindestlohn veröffentlichen konnte, zeugt einerseits von ihrem institutionellen Eigeninteresse als Hüterin der europäischen Verträge, andererseits von ihrer relativen Autonomie als Organisatorin der langfristigen Interessen des europäischen Blocks an der Macht und ihrer hegemonialen Fraktionen (Poulantzas 2002: 157-171).

⁵ Diese Innenansichten aus dem europäischen Institutionenapparat verdankt der Autor den 30 leitfadengestützten ExpertInneninterviews im Rahmen seiner Dissertation (Syrovatka 2022).

Außerdem ist der Druck, die einseitige ökonomische Integration durch sozialpolitische Initiativen zu flankieren, vonseiten einiger Mitgliedsstaaten gestiegen (Seikel 2020: 30). Zum einen forderten die südeuropäischen Mitgliedsstaaten unter französischer Führung eine sozial- und fiskalpolitische Ergänzung der Währungsunion ein. Insbesondere der französische Präsident Emmanuel Macron, der sich erst in der Stichwahl gegen seine rechtsradikale Konkurrentin durchsetzen konnte, warb bereits kurz nach seiner Wahl auf europäischer Ebene für eine sozialpolitische Ergänzung des neoliberalen Integrationspfades. Zum anderen flexibilisierten sich die ordnungspolitischen Positionen der deutschen Bundesregierung, insbesondere nach der Übernahme des Bundesfinanzministeriums durch die SPD 2018. Die Flexibilisierung der EU-Position der deutschen Bundesregierung muss allerdings vor dem Hintergrund der geopolitischen Verschiebungen und den veränderten Interessenpräferenzen im deutschen Machtblock verstanden werden.

4.2. Geopolitische Verschiebungen und veränderte Interessenpräferenzen

Ebenso müssen die geopolitischen Verschiebungen als Kontextfaktoren zur Erklärung herangezogen werden. Das Handeln der Kommission erklärt sich nicht nur aus dem eigenen institutionellen Interesse an der Erhaltung der EU und einem Ausbau ihrer Kompetenzen, sondern auch aus der veränderten strategischen Bedeutung des europäischen Binnenmarktes für die dominanten Fraktionen im europäischen Block an der Macht (Lavery/Schmid 2021). Das hat insbesondere mit der veränderten Rolle Chinas im Weltsystem und der neuen Position in der internationalen Arbeitsteilung⁶ zu tun wie auch mit der wirtschaftspolitischen Neuausrichtung der USA auf einen protektionistischen und wirtschaftsnationalistischen Kurs (Schmalz 2018: 296ff.). Während die chinesische Wirtschaft ihre Exportabhängigkeit reduzierte und auf dem Weltmarkt zunehmend konkurrenzfähig geworden ist, verfolgt die USA seit einigen Jahren eine neue Außenhandelsstrategie, die durch Zölle, Handelsbeschränkungen und Steuererleichterungen für Unternehmen Wertschöpfungsketten in die USA zurückholen und ausländische Direktinvestitionen anlocken soll.

Auch wenn sich die protektionistische Strategie in erster Linie gegen China richtet, trifft sie ebenso die EU und insbesondere die deutsche Exportwirtschaft (Meiritz 2020). Gerade mittelständische Exportunternehmen aber auch

⁶ Nach Angaben des Centre für International Development CID (2021), das jährlich ein ökonomisches Komplexitätsranking veröffentlicht, konnte zwischen 2008 und 2019 ein erheblicher Anstieg des ökonomischen Komplexitätsgrads der chinesischen Volkswirtschaft beobachtet werden. So stieg die Position Chinas im Ranking in diesem Zeitraum um sieben Plätze von Platz 36 auf Platz 29.

die großen Stahl- und Aluminiumproduzenten waren von den US-amerikanischen Handelszöllen zuletzt stark betroffen. Zwar verkündeten Joe Biden und Ursula von der Leyen am Rande des G20-Treffens im Oktober 2021 eine Einigung im Handelsstreit, allerdings sieht auch diese keine vollständige Zollaufhebung vor. Zudem haben Export- und Investitionskontrollen erhebliche Auswirkungen auf die Exporte und Lieferketten europäischer Firmen, die nicht nur zu Produktionsengpässen führen, sondern ebenso den Handel mit China komplett verhindern können. So hatte zuletzt die US-amerikanische Regierung die niederländische Regierung dazu gebracht, dem niederländischen Maschinenbauer ASML den Export von Maschinen zur Halbleiterherstellung zu untersagen (Hofer 2021).

Doch nicht nur von US-amerikanischer, auch von chinesischer Seite gerät die EU unter Druck. Die deutschen Exporte im Bereich Maschinen- und Anlagen waren 2020 erstmals hinter die chinesischen Exporte zurückgefallen (VDMA 2021). Die verschärfte Weltmarktkonkurrenz bedroht zunehmend die europäische Position innerhalb der globalen Arbeitsteilung. Als Exporteur von Hochtechnologieprodukten sind europäische Firmen in die Defensive geraten, insbesondere im Maschinen-, Anlagen-, und Automobilsektor. Im Bereich technischer Innovationen können sie mit chinesischen Unternehmen nur noch schwer mithalten, die durch eine staatliche Industriepolitik erheblichen Rückenwind erhalten. Zugleich sind europäische Unternehmen verstärkt Ziel von Übernahmen chinesischer Unternehmen, was nicht selten mit geopolitischem Kalkül verbunden ist. Insbesondere der chinesische Einstieg bei Daimler, die Übernahme des Roboterherstellers Kuka oder die Beteiligung am deutschen Netzwerkbetreiber 50Hertz haben in der europäischen Politik für Aufsehen erregt und die politische Handlungsnotwendigkeit unterstrichen (Rabe/Gippner 2017). Dennoch bleibt China für das europäische Kapital weiterhin ein attraktiver Absatzmarkt, auch weil Investitionen und Nachfrage dort weiterhin hoch bleiben. Viele europäische Unternehmen konnten im Corona-Jahr 2020 nur deswegen schwarze Zahlen schreiben, weil ihr China-Geschäft florierte. Die Abhängigkeit des europäischen und insbesondere des deutschen Exportkapitals⁷ vom chinesischen Binnenmarkt manifestierte sich zuletzt im China-EU-Investitionsabkommen, das 2020 trotz heftiger Kritik vonseiten der USA geschlossen wurde, auch wenn dessen Ratifizierung aufgrund der Kritik an der Menschenrechtspolitik Chinas nun ins Stocken geraten ist.

Die traditionelle und historisch fest verankerte politische und ökonomische Westbindung und die zunehmende Abhängigkeit der europäischen

7 Rund ein Drittel des gesamten Außenhandels der EU mit China entfällt auf Deutschland.

Exportindustrie vom chinesischen Binnenmarkt machen es der EU schwer, sich im sino-amerikanischen Konflikt zu positionieren. Hinzu kommt, dass der Handelsstreit zwischen China und den USA zu einer ökonomischen und technologischen Dualisierung führt, die es europäischen Firmen zunehmend erschwert, auf beiden Märkten präsent zu sein. Mithilfe der Etablierung technologischer Normen und Standards sowie dem Ausbau eigener Infrastrukturprojekte wie etwa der Initiative für eine »Neue Seidenstraße« bindet die chinesische Staatsführung Länder und Regionen wirtschaftlich, aber auch zunehmend ideologisch an sich, während die USA ebenso versuchen, ihre Verbündeten mit politischem Druck und ökonomischen Zugeständnissen enger an sich zu binden (Hein 2021).

Die neue globale Unordnung wird daher von den europäischen Institutionen als Konkurrenz zwischen zwei regionalen Blöcken verstanden, in der die EU zunehmend zwischen die Fronten gerät (COM 2019). Diese Perspektive wird auch von den Wirtschaftsverbänden geteilt, die in den letzten Jahren ihre China-Strategie korrigierten. Zwar wird weiterhin daran festgehalten, China als Absatz- und Beschaffungsmarkt zu nutzen und auszubauen, aber China wird verstärkt als Konkurrenz wahrgenommen und die europäische Politik aufgefordert, europäische Unternehmen durch eine europäische Industriepolitik zu unterstützen und vor chinesischen Übernahmen rechtlich zu schützen (BDI 2019; BE 2019; ERT 2019, 2021).

Im Einklang mit den Interessen europäischer Wirtschaftsverbände kommt es zu einer strategischen Reorientierung auf die EU als Raum industriepolitischer Innovation, um die eigene Position in der globalen Arbeitsteilung zu erhalten – eine Rückkehr zur Strategie des selektiven Europrotektionismus, der bereits Mitte der 1980er-Jahre angesichts der japanischen Weltmarktkonkurrenz verfolgt wurde (van Apeldoorn 2002: 124ff.).⁸ Die Forderung des europäischen Industriekapitals nach einer einheitlichen Wachstums- und Industriestrategie wird dabei mit den geo- und sicherheitspolitischen Interessen der EU verbunden. Mit der Rede vom »Systemwettbewerb« wird ihr eine gewisse Dramatik verliehen (vgl. exemplarisch: Bastian/Heide 2021; ERT 2021). Die Ausrichtung auf eine »offene strategische Autonomie« (COM 2020c: 12) manifestiert sich im Ausbau eigener Infrastrukturprojekte wie der europäischen Wasserstoffstrategie, dem europäischen Cloud-Projekt Gaia-X oder dem European Green Deal, die unter den Begriffen der »europäischen Souveränität« und der »strategischen Autonomie« subsumiert werden (Abels/Bieling 2022).

Allerdings nimmt dadurch die Notwendigkeit einer verstärkten supranationalen Integration und Konvergenz im europäischen Binnenmarkt zu

8 Diesen Hinweis verdanke ich Etienne Schneider.

(Lavery/Schmid 2021: 9). Dies ist jedoch nur möglich, wenn einerseits die konsensuale Zustimmung einer tieferen europäischen Integration wiederhergestellt und andererseits die wirtschaftlich ungleiche Entwicklung im Binnenmarkt abgeschwächt wird. Dementsprechend kommt der Arbeits- und Sozialpolitik auch eine geopolitische Bedeutung zu, da sie zu einer stärkeren Konvergenz beitragen, aktiv einer ungleichen Entwicklung entgegenwirken und auch die Meinung der EU-BürgerInnen zur Integration verbessern könnte. Die sozialpolitische Offensive ist somit auch der Versuch, die Konvergenz der EU zu stärken, um den neuen Herausforderungen der globalen Unordnung begegnen und eine einheitliche Globalisierungsstrategie garantieren zu können. Gemeinsam mit den Ansätzen europäischer Industrie- und Infrastrukturpolitik sind die sozialpolitischen Initiativen als Bestrebung der EU und insbesondere der Kommission zu interpretieren, vor dem Hintergrund der Verschiebungen auf globaler Ebene eine einheitliche europäische Strategie zu formulieren.

4.3. Veränderte Interessenpräferenzen im Block an der Macht

Die dargelegten Momente kontextualisieren in ihrem Zusammenspiel die aktuellen sozialpolitischen Debatten und Initiativen auf EU-Ebene und bieten Erklärungen für das strategische Handeln der Kommission und einzelner Mitgliedsstaaten. Versteht man staatliches Handeln als verdichtetes Substrat sozialer Auseinandersetzungen, so spiegeln sich in den dargestellten sozialpolitischen Initiativen die Bereitschaft des weltmarktorientierten Kapitals zu diskursiven Zugeständnissen mit dem Ziel, eine breite soziale Basis für eine reformulierte Wettbewerbsstrategie herzustellen. Dabei nimmt die Kommission eine zentrale Rolle als Organisatorin der langfristigen strategischen Interessen des europäischen Machtblocks ein. Sie versucht einerseits durch Konvergenzinitiativen die EU als politischen und ökonomischen Raum zu stabilisieren und überführt andererseits die divergenten China-Strategien europäischer Mitgliedsstaaten in eine gemeinsame europäische Industriestrategie.

Ausgangspunkt ist hierbei die Reorientierung des weltmarktorientierten Kapitals auf den europäischen Binnenmarkt als strategischen Absatz-, Produktions- und Innovationsraum. Der zunehmende Wettbewerbsdruck infolge des Aufstiegs chinesischer Unternehmen führte zu einem Strategiewechsel, wonach der EU-Binnenmarkt als selektiv-protektionistisches Bollwerk und zugleich als Sprungbrett für eine Ausweitung globaler Exporte dienen soll. Zwar blieb die aggressive Exportorientierung erhalten, allerdings wurde eine stärkere Konzentration auf qualitative und strategische Aspekte von Wettbewerbsfähigkeit eingefordert. Insbesondere die großen weltmarktorientier-

ten Industrieunternehmen drängten auf Unterstützung durch die EU, etwa in Form einer Reform des Wettbewerbs- und Beihilferecht, aber auch einer strategischen Industriepolitik, die die Herausbildung globaler Champions im internationalen Wettbewerb ermöglichen und zugleich den europäischen Binnenmarkt vor chinesischem Einfluss schützen soll (ERT 2021; Schneider 2020: 32). Vor und in der Eurokrise dominierte eine Wettbewerbsstrategie, die primär auf die »Beseitigung einer Reihe von internen Hindernissen auf der Angebotsseite« (Lavery/Schmid 2021: 8; Übers. F.S.) zielte. Dagegen sehen wir nun eine Verschiebung dahingehend, dass verstärkt nicht-preisliche Wettbewerbsfaktoren und kontextuelle Herausforderungen adressiert werden (ERT 2019).

Zugleich wird von den hegemonialen Kapitalfraktionen im europäischen Machtblock eine stärkere Konvergenz und Kohärenz zwischen den EU-Mitgliedsstaaten beschworen, um eine einheitliche europäische Position gegenüber China einnehmen zu können. Für den BDI (2019: 12) ist ein »starkes und geeintes Europa« die notwendige Grundlage, um im »Systemwettbewerb« mit China mittelfristig bestehen zu können (vgl. auch ERT 2019: 5). BusinessEurope (2018: 2) plädierte vor dem »Hintergrund globaler Herausforderungen« gar für Maßnahmen, die den »wirtschaftlicher Zusammenhalt zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten [stärken] und soziale Integration [fördern]«. Hintergrund ist die Einschätzung, dass der Aufstieg rechter Bewegungen und Parteien das europäische Projekt bedroht und damit auch die globale Wettbewerbsstrategie gefährdet (BE 2017). Ein politisches Auseinanderbrechen des europäischen Wirtschaftsraums wäre für die herrschenden Kapitalfraktionen in der aktuellen Konkurrenzsituation globaler Unordnung fatal. Bereits eine EU, deren Handlungsmacht eingeschränkt ist, stellt einen Wettbewerbsnachteil dar und gefährdet die europäische Position innerhalb der globalen Arbeitsteilung (BE 2021; ERT 2021). Zudem besteht die reale Gefahr, dass einzelne Länder (bspw. Italien, Ungarn, Polen) aus dem europäischen Block ausbrechen und sich tiefer in die chinesische Seidenstraßeninitiative⁹ einbinden lassen (Amighini 2021; ERT 2021: 43).

Dementsprechend eröffnete die strategische Reorientierung der hegemonialen Kapitalfraktionen im europäischen Machtblock erst die Möglichkeit, sozialpolitische Initiativen zu initiieren, da diese jene Desintegrations-tendenzen berühren, die die Wettbewerbsstrategie akut gefährden könnten.

9 In Konflikten mit der EU wird nicht selten die Kooperation mit China als ein Ausweg oder gar als Absicherung ins Spiel gebracht. Dies war sowohl 2015 in den Diskussionen über einen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion der Fall, als auch 2019 in Italien, als die rechtspopulistische Regierung im Konflikt mit der EU ankündigte, sich an der chinesischen Seidenstraßeninitiative zu beteiligen (Amighini 2021).

Allerdings ist die Bereitschaft im europäischen Machtblock zu materiellen Zugeständnissen, trotz blumiger Formulierungen, weiterhin begrenzt. Dies liegt einerseits daran, dass zwar der Binnenmarkt an Bedeutung gewinnt, aber dadurch gleichzeitig auch das Lohnniveau entlang der Wertschöpfungsketten wieder stärker ins Gewicht fällt. Dementsprechend wird insbesondere das weltmarktorientierte Industriekapital eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit verhindern wollen (BE 2021: 3). Andererseits sind die Interessendivergenzen innerhalb des europäischen Machtblocks durch die Eurokrise und die veränderten weltmarktpolitischen Bedingungen weiter angewachsen. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen und ihre Verbände stehen einer tieferen Integration skeptisch gegenüber und lehnen eine europäische Sozialpolitik ab (EFB 2019: 6f.; FU 2018: 22f.). Dem liegt die Befürchtung zugrunde, dass sie durch eine europäische Sozialpolitik nicht nur stärker belastet werden, sondern zugleich weniger Möglichkeiten haben, die konkrete Sozialpolitik mitzugestalten. Daher führt die sozialpolitische Offensive der Kommission sowohl zu Konflikten innerhalb der Kommission als auch zwischen ihr und den Mitgliedsstaaten, was in einer teils erheblichen Begrenzung der einzelnen Initiativen in ihrer Reichweite und ihrem sozialpolitischen Wirkungsgrad resultiert.

5. Sozialpolitische Offensive mit Einschränkungen

Die Initiativen leiden in ihrer konkreten Umsetzung, trotz ihres Innovationspotenzials, an regulatorischen Einschränkungen, fehlender Langzeitperspektive oder Kompetenzen. Sie basieren mitunter auf marktschaffenden Elementen. Daher fällt eine Bewertung der bisherigen Initiativen aus progressiver Perspektive weithin enttäuschend aus.

1. Viele Initiativen sind von der konkreten Umsetzung in den Mitgliedsstaaten abhängig oder verfügen auf europäischer Ebene nicht über die notwendigen Kompetenzen oder finanziellen Mittel, um korrigierend eingreifen zu können. Das prominenteste Beispiel hierfür ist die Revision der Entsenderichtlinie, deren Umsetzung in den Mitgliedsstaaten weit unter den regulatorischen Möglichkeiten geblieben ist, die ihnen der europäische Gesetzgeber eingeräumt hatte. Typisch dafür ist die Reform des deutschen Arbeitnehmerentendegesetzes, das wesentliche Neuerungen der revidierten Entsenderichtlinie nicht enthält (Rödl 2020). Zur unvollständigen nationalen Umsetzung kommt die fehlende finanzielle und personelle Ausstattung der nationalen Kontrollbehörden, die die Einhaltung der Entsenderichtlinie nur unzureichend kontrollieren können. Das kann auch nicht durch die neu geschaffene europäische Arbeitsbehörde ELA ausgeglichen werden, da diese

ebenso schlecht ausfinanziert und außerdem auf die Zusammenarbeit mit den nationalen Arbeitsbehörden angewiesen ist. Da die Kontroll- und Regulierungskompetenzen einseitig bei den Nationalstaaten liegen, kann die ELA nur aktiv werden, wenn sie mit den nationalen Kontrollbehörden kooperiert. Allerdings haben viele nationale Aufsichtsbehörden nur ein geringes Interesse daran, gegen Unternehmen vorzugehen, die im Ausland gegen die jeweiligen nationalen Entsendegesetze verstoßen. Dagegen fehlt dem SURE-Programm eine langfristige Perspektive. Obwohl das EU-Kurzarbeitsprogramm positiv bewertet, bleibt das Instrument zeitlich auf das Ende der Pandemie und im Umfang auf 100 Milliarden Euro begrenzt.

2. Die Initiativen korrigieren die vertikalen Anpassungsmechanismen der NEA nicht. Selbst wenn die Revision der Entsenderichtlinie die negative Integrationsdynamik und den horizontalen Anpassungsdruck abschwächt, bleibt die permanente Kontrolle und Überwachung nationaler Arbeitspolitiken durch die EU unverändert erhalten. Auch die mit der ESSR implementierten sozialpolitischen Indikatoren haben keinerlei Einfluss auf die NEA, da sie im Europäischen Semester nicht den gleichen Stellenwert haben wie die makroökonomischen Indikatoren des MIP. Sie sind ausschließlich als weiches Koordinierungsinstrument konzipiert und somit unverbindlich. Daher haben sie maximal eine diskursiv-symbolische Funktion. In der Logik der NEA steht der Vorschlag für eine Arbeitslosenrückversicherung, wie er im Entwurf des deutschen Finanzministeriums formuliert wurde. Demnach wäre der Zugang zur EU-Arbeitslosenrückversicherung an hohe Voraussetzungen geknüpft, etwa eine dauerhaft ausgeglichene Arbeitslosenversicherung oder die Existenz aktivierender arbeitspolitischer Instrumente, und damit zugleich so konzipiert, dass sie als zusätzlicher Hebel für Strukturreformen dienen würde (FAZ 2018). Ebenso würden die Gelder als Kredite vergeben, die nach fünf Jahren zurückgezahlt werden müssten, was die Staatsverschuldung erhöht und mittelfristig zu einem höheren Druck zu Strukturreformen führen würde.

3. Die fehlende Korrektur der vertikalen Anpassungsmechanismen der NEA zeigt sich auch in den vielen sozialpolitischen Initiativen verankerten marktliberalen Prämissen. So hat die Revision der Entsenderichtlinie nichts am Grundcharakter der Richtlinie als Vollharmonisierung geändert, womit ihr die Logik transnationaler Lohnkonkurrenz eingeschrieben bleibt (Rödl 2018: 75f.). Noch klarer werden die marktliberalen Prämissen bei der ESSR, die nach Wigger/Horn (2019) in ihrer inhaltlichen Stoßrichtung weitgehend kompatibel mit der NEA seien. Zum einen postuliert sie, dass »wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt miteinander verbunden« und die sozialen Rechte für »Europas Wettbewerbsfähigkeit [und der] Eignung für Investitionen so-

wie die Entstehung von Arbeitsplätzen« dienlich sein sollen (EU 2017: 7). So fordert insbesondere in Artikel 5b der ESSR, dass Löhne und sozialer Schutz die »notwendige Flexibilität für die Arbeitgeber gewährleisten [müssen], damit sie sich rasch an Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld anpassen können.« Zum anderen sind die Rechte der ESSR ausschließlich als Rechte von Individuen gegenüber Mitgliedsstaaten formuliert, wodurch kollektive Rechte (etwa in der Grundrechtecharta) indirekt abgewertet werden (Seikel 2017: 9; 13).

Einzig der Vorstoß der Kommission bezüglich eines europäischen Mindestlohns kann als Versuch gewertet werden, die Auswirkungen der NEA auf die kollektiven Arbeitsbeziehungen abzufedern. Die formulierte Perspektive zeugt vom Bewusstsein für die sozial- und arbeitspolitischen Folgen der NEA. Allerdings ist der Vorstoß mit politischen und juristischen Bedenken verbunden. So ist es unsicher, ob der Kommissionsentwurf überhaupt eine realistische Durchsetzungsperspektive besitzt. Erstens weil es Widerstände vonseiten verschiedener ost- und nordeuropäischer Mitgliedsstaaten und Kapitalverbänden gibt. Zweitens existiert auf EU-Ebene kein geschlossener progressiver Block. Insbesondere der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) ist gespalten, da sich die nordeuropäischen Mitgliedsgewerkschaften (außer Finnland) mit Verweis auf ihre Tarifautonomie einheitlichen Regeln verweigern. Damit sind die politischen Ausgangsbedingungen für den Kommissionsentwurf nicht ideal, auch wenn die neue deutsche Ampelregierung den europäischen Mindestlohn nun in ihrem Koalitionsvertrag verankert hat. Dies erhöht – insbesondere vor dem Hintergrund der französischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 – zwar die Wahrscheinlichkeit eines Kompromisses, jedoch bleibt fraglich, wie viel Substanz dieser noch besitzt (Syrovatka 2021b). Hinzu kommen juristische Unwägbarkeiten, ob die EU überhaupt befugt ist, im Bereich des Mindestlohns Regelungen zu erlassen. Arbeitgeberverbände wie BusinessEurope (2020) bezweifeln das und haben bereits Klagen angekündigt. Mit der Mindestlohnrichtlinie hat sich die Kommission daher auf juristisch unsicheres Terrain gewagt, was einerseits die dringende Notwendigkeit einer Sozialpolitik für die Neuausrichtung der EU zeigt, andererseits aber das Vorhaben noch unsicherer macht.

Insgesamt begründen die sozialpolitischen Initiativen zwar einen diskurspolitischen Wandel in Bezug auf die Arbeitspolitik, nehmen zugleich allerdings keine oder nur geringe Korrekturen an der NEA und dem marktliberalen Charakter der Arbeitspolitik vor. Gerade bezüglich des Richtlinienentwurfs für einen europäischen Mindestlohn zeigt sich, wie umkämpft die sozialpolitische Offensive der EU derzeit ist.

6. Fazit: Kein Paradigmenwechsel – aber offene historische Situation

Der optimistischen Diagnose von Schulden/Müller (2021) ist zu widersprechen, dass es sich um einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel der EU handelt. Zu stark verbleiben die verschiedenen Initiativen eingebettet im marktliberalen und wettbewerbsstaatlichen Integrationsmodus und lassen die vertikalen Integrationsdynamiken unberührt. Die angestrebten Korrekturen weisen ausschließlich kosmetischen Charakter auf. Die Revision der Entsenderichtlinie führte zwar zu einer partiellen Korrektur der negativen Integrationsdynamik, allerdings blieb auch in diesem Fall die marktliberale Ausrichtung der Arbeitspolitik bestehen. Das SURE-Programm, das soziale Verwerfungen in den Nationalstaaten zumindest abmilderte, hat über die Pandemie hinaus keine langfristige Perspektive. Ein Paradigmenwechsel, der mit einem fundamentalen Wandel der politischen Stoßrichtung und des entsprechenden Instrumentariums einhergeht, bleibt bisher also aus.

Jedoch muss Schulden und Müller zugestimmt werden, wenn sie von einer neuen Dynamik im sozialpolitischen Feld sprechen. Insbesondere die Kommission beschreitet in der Sozialpolitik neue Wege und begibt sich dafür auch auf juristisch unsicheres Terrain. Sie ist die Triebkraft für den Ausbau sozialpolitischer Kompetenzen der EU, die in den letzten Jahren die wesentlichen Diskussionen und Initiativen vorangetrieben hat. Diese Aktivitäten waren durch die innen- und geopolitischen Entwicklungen motiviert und sind daher Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses im europäischen Machtblock.

Das institutionelle Eigeninteresse der Kommission und die strategischen Interessen der hegemonialen Kapitalfraktionen kreuzten sich darin, die EU als Wirtschaftsraum und Regulationsebene zu erhalten. Die Notwendigkeit einer konsensualen Absicherung der neuen Wettbewerbsstrategie ermöglichte der Kommission, sozialpolitische Initiativen zu formulieren und durchzusetzen, auch wenn die Bereitschaft zu materiellen Zugeständnissen weiterhin begrenzt bleibt. Als Organisatorin der langfristigen Interessen des europäischen Machtblocks zielen die sozialpolitischen Initiativen der Kommission auf eine Bearbeitung der sozialen und ökonomischen Ungleichgewichte und damit auf eine Beruhigung der politischen Krisenmomente. Dabei versucht die Kommission auch sozialdemokratische Interessen und Akteure in den europäischen Politikformulierungsprozess einzubinden, um somit unterschiedliche Interessen sowohl innerhalb des europäischen Machtblocks als auch zwischen den Mitgliedsstaaten auszubalancieren, die neue EU-Wettbewerbsstrategie auf eine breite soziale Basis zu stellen und damit in letzter Instanz auch die eigenen Handlungskompetenzen auszubauen.

Die Initiativen sollten deshalb auch kritisch betrachtet werden, da sie nicht das Resultat progressiver Interessenartikulation sind. Damit verbleibt die bisherige sozialpolitische Offensive im Muster der Vergangenheit: So gab es immer wieder sozialpolitische Aktivitäten, die zwar öffentlich stark rezipiert wurden, meistens allerdings schon nach kurzer Zeit versandeten oder einen weitgehend symbolischen Charakter erhielten. Zumeist erschöpften sie sich in Absichtserklärungen oder folgten dem neoliberalen Zeitgeist anderer Integrationsprojekte.

Ob die Initiativen am Ende zusammen ein progressives politisches Projekt für ein soziales Europa bilden können, bleibt fraglich. Allerdings befindet sich die EU in einer historischen Krise. Der Aufstieg der Rechten, die ungleiche Entwicklung in der EU und der Eurozone sowie die geopolitischen Verschiebungen bedrohen den Zusammenhalt der Union so stark wie niemals zuvor. Die Pandemie könnte daher ein Gelegenheitsfenster zur Durchsetzung von Bausteinen eines sozialen Europas darstellen, da sie auf europäischer Ebene eine offene Situation geschaffen hat (Schneider/Syrovatka 2020). Die derzeitige Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Einigung auf das EU-Investitionsprogramm NextGenerationEU sind Indikatoren für Konflikte im europäischen Machtblock, die wiederum Möglichkeitsräume für progressive Interventionen schaffen können. Auch die aktuellen Diskussionen über eine Reform oder sogar über eine Abschaffung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zeugen von der offenen Situation in der EU, in der viel von der Strategie und der projektspezifischen Taktik progressiver Akteure abhängt. Daher bleibt abzuwarten, ob die soziale Offensive der EU am Ende zu einem realen sozialpolitischen Fortschritt auf europäischer Ebene führen wird.

Literatur

- Abels, Joscha / Bieling, Hans-Jürgen (2022): Infrastructures of globalisation: Shifts in global order and Europe's strategic choices. Unver. Manuskript. Tübingen.
- Amighini, Alessia (2021): Italy's embrace of BRI and the role of internal political dynamics. In: Ntousas, Vassilis / Minas, Stephen (Hg.): *The European Union and China's Belt and road. Impact, engagement and competition*. London-New York: 202-217.
- Andor, László (2020): SURE – EU Capacity for Stabilising Employment and Incomes in the Pandemic. In: *Inter Economics* 55(3): 139-142. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0888-y>.
- Bastian, Nicole / Heide, Dana (2021) »Eine Schicksalsfrage der deutschen Wirtschaft. Interview mit Joe Kaeser«. In: *Handelsblatt*, 26.2.2021: 56-57.
- Becker, Joachim u.a. (2020): Uneven development in the EU. Processes of core-periphery relations. In: Bigo, Didier u.a. (Hg.): *The Routledge handbook of critical European studies*. London: 224-238.
- Bekker, Sonja (2018): Flexicurity in the European Semester: still a relevant policy concept? In: *Journal of European Public Policy* 25(2): 175-192. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363272>.

- Bieling, Hans-Jürgen (2018): Die »Krise der Politik« als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverschiebungen und neuer Konfliktlinien. In: *Das Argument* 62(328): 492-501.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2018): *European Unemployment Stabilization Fund. Non-Paper*. Berlin.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2019): *Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?* BDI-Grundsatzpapier. Berlin.
- BusinessEurope (BE) (2017): »Netherlands voted in support of solution-oriented politicians«. Brüssel.
- (2018): *A Europe with opportunities for all. A business ambition for 2030*. Brüssel.
 - (2019): *An ambitious EU industrial strategy*. Brüssel.
 - (2021): *Conference on the future of Europe. Our 10 Key Messages*. Brüssel.
- Center for International Development Harvard University (CID) (2021): *Atlas of Economic Complexity*. URL: <https://atlas.cid.harvard.edu/>, Zugriff: 12.3.2021.
- Cremers, Jan (2020): *The European Labour Authority and rights-based labour mobility*. In: *ERA Forum* 21(1): 21–34. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00601-1>.
- Dawson, Mark (2015): *The Legal and Political Accountability Structure of »Post-Crisis« EU Economic Governance*. In: *Journal of Common Market Studies* 53(5): 976-993. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12248>.
- Die Familienunternehmer (FU) (2018): *Für ein stabiles Europa: Wie die EU sich jetzt weiterentwickeln muss! Ein Konzept von DIE FAMILIENUNTERNEHMER*. Berlin.
- Dullien, Sebastian (2013): *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabiliser: Who benefits and who pays*. Paper prepared for the European Commission (DG EMPL). Brüssel.
- Erne, Roland (2018): *Labour politics and the EU's new economic governance regime (European Unions)*. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 24(2): 237-247. DOI: <https://doi.org/10.1177/1024258918770046>.
- Europäische Kommission (COM) (2018): *Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte*. Straßburg.
- (2019): *EU-China – Strategische Perspektiven*. Straßburg.
 - (2020a): *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Brüssel. DOI: <https://doi.org/10.2775/907475>.
 - (2020b): *Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang*. Brüssel.
 - (2020c): *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*. Brüssel.
 - (2020d): *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union*. Brüssel.
 - (2021): *Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte*. Brüssel. DOI: <https://doi.org/10.2767/431393>.
- European Family Business (EFB) (2019): *The New Europe: The Family Business Vision*. Brüssel.
- European Round Table of Industrialists (ERT) (2019): *Turning Global Challenges into Opportunities. A Chance for Europe to Lead*. Brüssel.
- (2021): *Making Open Strategic Autonomy work. European Trade in a Geopolitical World*. Brüssel.
- European Union (EU) (2017): *Europäische Säule sozialer Rechte*. Brüssel.
- FAZ (2018) »Scholz entwirft Plan für Finanztransfers im Euroraum«. In: *FAZ*, 17.10.2018: 17.
- Hein, Christoph (2021) »Anti-China-Allianz formiert sich«. In: *FAZ*, 10.6.2021: 17.
- Hofer, Joachim (2021) »Warnung für Europa«. In: *Handelsblatt*, 22.7.2021: 29.
- Juncker, Jean-Claude (2014): *Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission*. Brüssel.
- Kowalsky, Wolfgang (2020): *From undefined »Social Europe« to »more democracy at work«*

- new trends, new paradigms? In: Kubera, Jacek / Morozowski, Tomasz (Hg.): *A Social Turn in the European Union? New trends and ideas about social convergence in Europe*. London: 55-91.
- Lavery, Scott / Schmid, Davide (2021): European Integration and the New Global Disorder. In: *Journal of Common Market Studies* 59(5): 1322-1338. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13184>.
- Lübker, Malte / Schulten, Thorsten (2021): WSI-Mindestlohnbericht 2021. Düsseldorf.
- Mailand, Mikkel / Arnholtz, Jens (2015): Formulating European work and employment regulation during the pre-crisis years: Coalition building and institutional inertia. In: *Journal of European Social Policy* 25(2): 194-209. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928715573482>.
- Meiritz, Annett (2020) »Trump riskiert eine Rezession«. In: *Handelsblatt*, 8.10.2020: 14.
- Meißner, Vittoria (2020): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*. Baden-Baden: 211-218. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748908432-211>.
- Ministre des finances et des comptes publics (Trésor) (2014): *An unemployment insurance scheme for the euro area*. Paris.
- Poulantzas, Nicos (2002): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*. Hamburg.
- Rabe, Wiebke / Gippner, Olivia (2017): Perceptions of China's outward foreign direct investment in European critical infrastructure and strategic industries. In: *International Politics* 54(4): 468-486. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0044-x>.
- Rat der Europäischen Union (Rat) (2020): *Verordnung 2020/672*. In: *Amtsblatt der Europäischen Union* (159): 1-7.
- Riekmann, Sonja Puntcher (1998): *Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration*. Wien.
- Rödl, Florian (2018): *Europäischer Pakt für Sozialen Fortschritt. Die Alternative zur liberalistischen Verfassung des EU-Binnenmarktes*. Wien.
- (2020): *Schriftliche Stellungnahme. Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 15. Juni. 2020, 10-11.30 Uhr zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957*. Berlin.
- Schmalz, Stefan (2018): *Machtverschiebungen im Weltsystem. Der Aufstieg Chinas und die große Krise*. Frankfurt/M.
- Schmid, Günther / Schroeder, Wolfgang (2020): *Europäische Arbeitsmarktpolitik nach der Krise*. In: *WSI-Mitteilungen* 73(6): 438-444. DOI: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2020-6-438>.
- Schneider, Etienne (2020): *Die neue deutsche Industriestrategie und das europäische Wettbewerbsrecht. Zur politischen Ökonomie eines umkämpften Paradigmenbruchs*. In: *Kurswechsel* (4): 27-38.
- / Syrovatka, Felix (2020): *Corona und die nächste Eurokrise*. In: *PROKLA* 199 50(2): 335-344. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v50i199.1873>.
- Schulten, Thorsten / Müller, Torsten (2021): *A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union*. In: *Italian Labour Law E-Journal* 14(1): 1-19. DOI: <https://doi.org/10.6092/ISSN.1561-8048/13368>.
- Seikel, Daniel (2017): *Was bringt die Europäische Säule sozialer Rechte?* Düsseldorf.
- (2020a): *Die Revision der Entsenderichtlinie. Wie der lange Kampf um die Wiedereinbettung exterritorialisierter Arbeitsrechtes gewonnen wurde*. URL: <https://www.boeckler.de>, Zugriff: 5.7.2021.
- Supiot, Alain (2015): *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France* (2012-2014). Nantes.
- Syrovatka, Felix (2018): *Arbeitsmarktregulierung unter Beschuss. Die neue europäische Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Reformpolitik Frankreichs unter Francois Hollande*. In: *Industrielle Beziehungen* 25(1): 82-104. DOI: <https://doi.org/10.3224/indbez.v25i1.04>.

- (2019): Resilienz oder die Fortschreibung neoliberaler Krisenbearbeitung. Das Resilienzkonzept in der europäischen Arbeitsmarktpolitik. In: PROKLA 197 49(4): 597-615. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v49i197.1809>.
 - (2021a): Labour market policy under the new European economic governance: France in the focus of the new European labour market policy. France in the focus of the new European labour market policy. In: Capital & Class 45(2): 283-309. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309816820943177>.
 - (2021b): Neustart des europäischen Integrationsmotors? Zum Comeback der deutsch-französischen Beziehungen. In: infobrief eu & international (4): 13-21.
 - (2022): Neue Europäische Arbeitspolitik. Umkämpfte Integration in der Eurokrise. Frankfurt/M. / New York.
- van Apeldoorn, Bastiaan (2002): Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration. London.
- Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) (2021): Corona fördert Chinas Aufstieg zur Wirtschaftsmacht. Frankfurt/M.
- von der Leyen, Ursula (2019): Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa. Brüssel.
- (2021): Lage der Union. Rede 2021. Straßburg.
- Wigger, Angela / Horn, Laura (2019): Neoliberale Industriepolitik im sozialen Schafspelz. Ein Nachruf auf die Europäische Sozialdemokratie. In: PROKLA 196 49(3): 407-425. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v49i196.1827>.
- Zeitlin, Jonathan / Vanhercke, Bart (2018): Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. In: Journal of European Public Policy 25(2): 149-174. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>.

contrast^e

zeitung für selbstorganisation

38. JAHRGANG **2021** **4'50 EUR**



CONTRASTE, die einzige überregionale Monatszeitung für Selbstorganisation, dient seit über 35 Jahren den Alternativen Bewegungen als Sprachrohr und Diskussionsforum. Aktivistinnen aus den unterschiedlichsten Bewegungen verfolgen mit der Herausgabe der Zeitung das Ziel, zu den von Globalisierung, Sozialabbau und Umweltzerstörung geprägten Verhältnissen Alternativen zu diskutieren, Entwicklungen aufzuzeigen, eigene Utopien zu entwickeln und diese zu erproben.

Gern versenden wir für 9 € ein dreimonatiges Schnupperabo.

www.contraste.org