

Europäische Säule sozialer Rechte – Quo vadis?

Das dringende Anliegen eines sozialen Europas





Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Union

Impressum

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen, Königswinter
www.eza.org

Autoren/innen: Jozef Pacolet, Liesbeth Op de Beeck & Frederic De
Wispelaere, HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en
Samenleving, KU Leuven

Übersetzung aus dem Englischen: Stefanie Becker

Gestaltung: HellaDesign, Emmendingen, www.helladesign.de

Illustration: © Klaus Puth, Mühlheim/Main, www.klausputh.de

Druck: Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Stand: März 2018

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| Kurzfassung | | 7 |
| Vorwort | | 8 |
| 1 | Einführung | 13 |
| 2 | Das soziale Gesicht Europas: von früheren zu künftigen Initiativen | 17 |
| 2.1 | Das dringende Anliegen eines sozialen Europas | 18 |
| 2.2 | Institutionelle Meilensteine in der Entwicklung der Europäischen Union | 19 |
| 2.3 | Der soziale Acquis und die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik | 24 |
| 2.4 | Das Sozialkapitel des Vertrags von Maastricht | 29 |
| 2.5 | Die Europäische Beschäftigungsstrategie | 31 |
| 2.6 | Die offene Methode der Koordinierung | 32 |
| 2.7 | Die Strategie Europa 2020 | 33 |
| 2.8 | Stärkere wirtschaftspolitische Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): Six-Pack, Fiskalpakt und Two-Pack | 36 |
| 2.9 | Das Europäische Semester: Vereinbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen europäischen Ordnungspolitik | 40 |
| 2.10 | Das Paket zur Arbeitskräftemobilität | 42 |
| 2.10.1 | Überarbeitung der Arbeitnehmerentsenderrichtlinie | 43 |
| 2.10.2 | Die Koordinierung der Sozialversicherungsvorschriften | 45 |
| 2.10.3 | Erweitertes Europäisches Netzwerk der Beschäftigungsvermittlungen | 47 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2.11 | Ein insgesamt positiver Pfad wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts | 49 |
| 3 | Eine internationale Betrachtung: parallele soziale Initiativen | 54 |
| 3.1 | Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen | 55 |
| 3.2 | Übereinkommen der ILO über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit | 55 |
| 3.3 | Internationaler Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte | 57 |
| 3.4 | Millenniums- und Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen | 57 |
| 3.5 | Die Europäische Sozialcharta des Europarats | 59 |
| 3.6 | Die Verbindung zur sozialen Säule | 60 |
| 4 | Europäische Säule sozialer Rechte: Ziele und der Weg dorthin | 63 |
| 4.1 | Hintergrund | 64 |
| 4.2 | Umfang und Zielsetzungen | 69 |
| 4.3 | Inhalt | 71 |
| 4.3.1 | Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang | 71 |
| 4.3.2 | Faire Arbeitsbedingungen | 73 |
| 4.3.3 | Sozialschutz und soziale Inklusion | 74 |
| 4.4 | Durchsetzung und Überwachung | 76 |
| 4.4.1 | Durchsetzbarkeit in einem beschränkten Rechtsrahmen | 76 |
| 4.4.2 | Die Sozialpartner und der soziale/zivilgesellschaftliche Dialog als Eckpfeiler für die Umsetzung und Überwachung der sozialen Säule | 79 |
| 4.4.3 | Überwachungsprozess | 79 |
| 4.4.3.1 | Das sozialpolitische Scoreboard im Vergleich zu anderen Scoreboards | 80 |
| 4.4.3.2 | Nichts Neues unter der Sonne?! | 87 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.5 | Flankierende gesetzgeberische und nichtgesetzgeberische Initiativen | 88 |
| 4.5.1 | Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben | 89 |
| 4.5.2 | Zugang zu Sozialschutz | 91 |
| 4.5.3 | Nachweisrichtlinie | 92 |
| 4.5.4 | Arbeitszeitrichtlinie | 92 |
| 4.6 | Steigerung des Anspruchs: die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) und die Europäische Sozialversicherungsnummer (ESSN) | 93 |
| 4.7 | Zeitlicher Ablauf | 96 |
| 4.8 | Kritik an der Säule | 100 |

5 Die europäische Säule sozialer Rechte: Teil eines sozialeren Europas? 103

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.1 | Die europäische Säule sozialer Rechte als Teil einer breiteren Debatte | 104 |
| 5.2 | Fünf Wege für die künftige Entwicklung Europas | 105 |
| 5.2.1 | Szenario 1: Weiter wie bisher | 106 |
| 5.2.2 | Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt | 106 |
| 5.2.3 | Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr | 107 |
| 5.2.4 | Szenario 4: Weniger, aber effizienter | 107 |
| 5.2.5 | Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln | 108 |
| 5.2.6 | Frühere Ansätze und die künftige Vorgehensweise | 109 |
| 5.2.7 | Ein sechstes Szenario: volles europäisches und nationales Engagement | 109 |
| 5.3 | Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas | 110 |
| 5.3.1 | Szenario 1: Begrenzung der sozialen Dimension auf die Freizügigkeit | 111 |
| 5.3.2 | Szenario 2: Wer mehr im sozialen Bereich tun will, tut mehr | 111 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.3.3 | Szenario 3: Die EU-27 vertiefen die soziale Dimension Europas gemeinsam | 112 |
| 5.4 | Wahrscheinlichkeit des idealen Szenarios und Bedingungen für den Erfolg | 112 |
| 5.5 | Sich überschneidende Zeitleisten: die Europäische Säule sozialer Rechte im Vergleich zu den fünf Wegen für die Zukunft Europas und dem Reflexionspapier | 114 |
| 6 | Fazit: Ein soziales Europa ist unsere vordringliche Verantwortung | 117 |
| 6.1 | Ein dringendes soziales Streben auf europäischer Ebene | 118 |
| 6.2 | Eine dringende europäische und nationale Verantwortung | 121 |
| | Bibliografie | 130 |

Kurzfassung

Mit der Ankündigung der Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte vor nunmehr drei Jahren weckte die Europäische Union hohe Erwartungen. Manche befürchteten, die europäische Säule sozialer Rechte werde diese nicht erfüllen können. Die soziale Säule zeigt einen dringenden Wunsch, die soziale Dimension Europas wieder zu stärken, aber innerhalb der aktuellen Spielregeln, Befugnisse und vor allem Subsidiaritätsvorschriften, die der nationalen Ebene die Hauptzuständigkeit für die Sozial- und Haushaltspolitik lassen. Die Initiative weckt hohe Erwartungen, aber sie müssen wahrscheinlich auf nationaler Ebene erfüllt werden. Das lässt den Großteil der Verantwortung auf der nationalen Ebene und bei ihren politischen Akteuren. Die europäische Säule sozialer Rechte erinnert an diese politischen Befugnisse, um nicht von Weckruf zu sprechen. Gleichzeitig haben die jüngsten europäischen Initiativen mit europäischer Gesetzgebung die nationalen Befugnisse erweitert. Es herrscht kein Widerspruch zwischen nationalen Befugnissen und europäischen Zielen. Die sechste Option für die künftige Entwicklung Europas könnte volles Engagement auf europäischer und nationaler Ebene sein. Es sollte das Narrativ für die Europawahlen im Mai 2019 sein.

Vorwort

Erfahrungsbericht 1

Seminar von Eurofedop, Belgien, Gent, 8. bis 9. Juni 2017: Auf dem Weg zu einer europäischen Säule sozialer Rechte

Es war fast schon Sommer, aber für die Realisierung der sozialen Säule noch Frühjahr. Wir trafen uns in den erhabenen Mauern eines augustini-schen Klosters. Es herrscht immer noch Misstrauen, ob Europa wirklich den Anspruch hat, die Arbeitsbedingungen zu gestalten, und ob es umsetzen kann, was es verspricht. In der Frühphase der Debatte hob der euro-päische Gewerkschaftsverband Eurofedop deutlich hervor, dass es nicht die erste und einzige Charta sozialer Rechte ist, wie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Europäische Sozialcharta des Europarats zeigen. Die Mitglieder von Eurofedop nannten Beispiele, wie die Grundsätze und Rechte, einschließlich Gewerkschaftsrechten, in den Sektoren umgesetzt werden, in denen ihre Gewerkschaften aktiv sind, also Telekommunikation, Gesundheitsdienste ... oder wie in anderen diese noch vor höheren Gerichten geltend gemacht werden müssen.

Seitdem haben immer mehr Analysen bestätigt, dass die gemeinsame feierliche Proklamation der sozialen Säule und der Weg dorthin eine Dynamik oder sogar einen Neustart für sozialen Fortschritt in Europa und soziale Aufwärtskonvergenz geschaffen haben.

Erfahrungsbericht 2

Seminar von CET Europe, Belgien, nicht in einem Kloster oder historischen Mauern, sondern in den Räumlichkeiten des Europäischen Wirtschafts-

und Sozialausschusses, Brüssel, 20. Juni 2017: Soziale Rechte, Integration und Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Als flämische Wissenschaftler/innen der Katholischen Universität Löwen treffen wir dank Europa – natürlich in Brüssel – unsere französischsprachigen „Landsleute“ wieder, entdecken den Geist sozialer Basisinitiativen in ihrem Teil des Lands und im restlichen Europa und erfahren mehr über die gemeinnützigen Initiativen zur Schulung und sozioökonomischen Integration von Menschen, die von Ausgrenzung bedroht sind.

Einst gehörten wir zu den Letzten, die noch von der Stärke und Relevanz eines föderalen Sozialschutzsystems in Belgien überzeugt waren. Uns wird inzwischen klar, dass Menschen in unserem Land aus verschiedenen Regionen sich immer seltener begegnen. Man kann von „Selbstverwaltung“ sprechen, aber wir kamen nun zufällig in einer europäischen Initiative zusammen. Es wurden Erfahrungen mit Basisinitiativen aus dem belgischen Süden vorgestellt, die die bunte Vielfalt sozialer Initiativen verdeutlichen, aber auch Enttäuschung über das europäische Projekt. Die europäischen Politiken waren nicht immer von linearem sozialem Fortschritt gekennzeichnet. Trotz des Anspruchs, Regression auszuschließen, gab es Zeiten und Entscheidungen, die für manche Mitgliedstaaten zeitweise echten Rückschritt bedeuteten. Im letzten Jahrzehnt haben die Basisinitiativen die Enttäuschung über die fehlenden Perspektiven für Sozialschutz oder sozialen Fortschritt geäußert. Daher kam die soziale Säule zum richtigen Zeitpunkt. Für einige scheint es bereits zu spät. Anderen reicht sie nicht aus und kommt zu spät. Für mich gilt: Besser spät als nie. Zurückblickend werden wir sie wahrscheinlich für einen Fortschritt halten. Allein die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in diese Aufwärtsentwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Schutzes ist schon ein Riesenschritt nach vorn.

Im EZA-Bildungsjahr 2017/2018 stellten wir einen Entwurf dieses Dokuments bei neun Seminaren vor, die im Rahmen des Bildungsprogramms von EZA stattfanden. Diese sind eine gute Stichprobe des Denkens und vielleicht auch Umdenkens, das man im letzten Jahrzehnt im gesellschaftlichen Diskurs beobachten kann. Zu Beginn herrschte große Skepsis bezüglich des Mehrwerts der sozialen Säule und ihres Potenzials, die Versprechungen einzuhalten. Es gab sogar Zweifel, ob die europäischen Institutionen in der Lage sein würden, sie zu einem guten Abschluss zu führen. Am Jahresende mussten die Skeptiker zugeben, dass die Einführung der sozialen Säule sogar schneller abgeschlossen wurde als geplant, flankiert mit weiteren und neuen Initiativen. Es wächst ein Bewusstsein, dass das nicht das Ende der Fahnenstange ist, sondern eher ein neuer Ausgangspunkt.

Die soziale Säule und die begleitete Debatte, die übrigens von den europäischen Institutionen selbst organisiert oder zumindest eingeleitet wurde, waren für viele ein Signal, weitere und schnelle institutionelle Reformen in Richtung einer sozialen und wirtschaftlichen Integration zu verfolgen. Andere glauben nicht, dass die soziale Säule jemals halten kann, was sie verspricht. Wieder andere wiederholen die Enttäuschung über die fehlende Perspektive für sozialen Schutz oder Fortschritt, die im letzten Jahrzehnt geäußert wurde, und weisen auf den negativen Einfluss hin, den diese auf die Haltung gegenüber Europa hat. Aus all diesen Gründen kam die soziale Säule zum richtigen Zeitpunkt. Für manch einen scheint es bereits zu spät, anderen reicht die soziale Säule nicht aus und kommt zu spät. Für mich gilt: Besser spät als nie. Wir sollten aber vor allem nicht den langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt vergessen, der für eine wachsende Anzahl von Mitgliedstaaten und ihre Bevölkerungen erzielt wurde. Dieser soziale Fortschritt muss größtenteils national geschaffen werden und ist daher unsere eigene Verantwortung. Auch das ruft uns die Europäische Säule sozialer Rechte in Erinnerung.

Wir führten 1992 eine Studie durch, um die Auswirkungen der währungs- und wirtschaftspolitischen europäischen Integration auf die für das europäische Sozialmodell typischen nationalstaatlichen Sozialsysteme zu bewerten. Wir kamen damals zu dem Schluss, dass eine europaweite Umverteilung angestrebt werden könnte, die soziale Konvergenz aber von den gut etablierten nationalen Sozialstaaten bereits hinreichend unterstützt werde.¹ Daher hat HIVA alle fünf Jahre eine Konferenz für EZA zum Zustand der (nationalen) sozialstaatlichen Systeme in den Mitgliedsstaaten der EU organisiert. Einmal berichteten wir, dass die einzelstaatlichen Sozialstaatssysteme „gesund und munter“ seien. Wir stellten gemeinsame wirtschaftliche und soziale Fortschritte fest, auch für die neuen Mitgliedstaaten, die einem ähnlichen oder gemeinsamen Wachstumspfad folgen. Dann mussten wir an die „Horrorgeschichten“ des Sparzwangs und der Reformen erinnern, die aus sozialer Sicht nicht wünschenswert waren. Das Modell des sozialen Europas basiert auf gut etablierten, nationalen Systemen des sozialen Schutzes. Diese werden häufig von europäischen Initiativen unterstützt oder angeregt. Das gilt auch für die europäische Säule sozialer Rechte. Auch andere Beobachter/innen des europäischen Sozialstaats scheinen zum gleichen Schluss zu gelangen: „Die Europäische Union ist kein Sozialstaat, aber sie unterstützt und fördert die Entwicklung blühender nationaler Sozialstaaten“.² Wenn es der europäischen sozialen Säule nur gelänge, dies zu verstärken, wäre es ein echtes Versprechen sozialen Fortschritts. Es obliegt sozialen Bewegungen und der Politik, das Versprechen zu verwirklichen. Das ist das Narrativ der europäischen Säule sozialer Rechte.

1 Pacolet J., Gos E., (1994, S. 134). „Damals waren wir der Meinung, dass diese langfristig weniger notwendig sein würden, da es zu einer regionalen und europäischen Konvergenz käme. Kurzfristig oder für eine Übergangszeit wäre eine Umverteilung auf föderaler, d.h. europäischer Ebene, sowie auf zwischenmenschlicher und interregionaler Ebene erforderlich. Eine stärkere föderale Umverteilung (und/oder die Bewahrung der nationalen Systeme) ist notwendig, um die WWU politisch tragfähig zu machen.“ Es scheint, dass Europa mitten in der Debatte über die politische Tragfähigkeit der wirtschafts- und währungspolitischen Integration ist.

2 F. Vandenbroucke (2018), S. 89

Wir danken EZA und der Europäischen Union für die Forschungsmöglichkeiten bei der Erstellung dieses Dokuments und dessen Vorstellung bei den jeweiligen Seminaren und Konferenzen der EZA-Mitglieder. Wir danken außerdem den Mitgliedsorganisationen von EZA für die Gastfreundschaft und die Chance, uns an den Debatten und Überlegungen zu beteiligen. Vor allem möchten wir unseren Kollegen/innen Liesbeth Op De Beeck und Frederic De Wispelaere für ihren Beitrag zu diesem Bericht und ihren Einsatz für das Thema des Sozialstaats danken. Abschließend müssen wir Esmeralda Van den Bosch, der Leiterin des Brüsseler EZA-Büros, für ihr Engagement in Sachen Sozialstaat, soziale Bewegungen und ihrer Bildungsrolle danken.

Prof. Dr. em. Jozef Pacolet

1 Einführung

Erfahrungsbericht 3

Seminar von Cartel Alfa, Rumänien, Predeal, 5. bis 8. Oktober 2017: Die Effektivität nationaler Systeme des sozialen Schutzes

Es wurde über den Einfluss der Gewerkschaften auf die Sozialpolitik und die Wirkung der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten diskutiert. Der wichtigste Aspekt ist der Nettoeinkommen, den die Beschäftigten erhalten. Es besteht (weiterhin) Misstrauen gegenüber der Rolle des Staats und der Frage, wie er den erforderlichen Sozialschutz gewährleisten kann. Dies wird unter anderem durch die negativen Erfahrungen mit einer zweiten Rentensäule und anhaltenden Betrugsfällen auf allen Ebenen verschärft. Die großen Herausforderungen, vor denen die neuen Mitgliedstaaten stehen, wurden deutlich: Sie müssen gleichzeitig die primären Arbeitsbedingungen und die Einkommen der Beschäftigten, den traditionellen Sozialstaat mit angemessenem Sozialschutz, den neuen Sozialstaat mit angemessenen Diensten für Kranke, für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen und seit kurzem auch würdige Arbeitsbedingungen auf dem primären Arbeitsmarkt und den sich daraus ableitenden Sozialschutz für Beschäftigte in den neuen Branchen der Sharing-Wirtschaft und „Uberisierung“ verbessern. Die soziale Säule scheint alle diese Aspekte zu behandeln. Sie bestätigt den hohen Anspruch Europas. Alle Aspekte gleichzeitig zu bearbeiten, scheint für ein Land eine echte Herausforderung zu sein, die starke soziale Bewegungen mit einer lauten Stimme und einem offenen Ohr auf Seiten der Regierung erfordert. Die soziale Säule könnte dabei helfen. Es erinnert mich an die Worte Willem Drees', der nach dem Zweiten Weltkrieg für den Aufbau des sozialstaatlichen Systems in den Niederlanden verantwortlich war: „Nicht alles ist möglich, und nicht alles ist gleichzeitig möglich.“

Am Morgen lief ich im Regen durch dieses Bergdorf. Es ist ein Wintersportort. Ich laufe durch Straßen, die nicht instandgehalten werden, und sehe Privathäuser im gleichen Zustand. Der Eindruck ist der einer benachteiligten Region statt einer touristischen „Destination“. Wer ist schuld daran, frage ich mich, während ich zurück zum Seminar laufe. Im August 2018 gehen Menschen in Bukarest in Massen auf die Straße, um gegen die anhaltenden Betrugs- und Korruptionsfälle³ und Justizversäumnisse zu protestieren.

HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, Forschungsinstitut für Arbeit und Gesellschaft der KU Leuven) wurde vom Europäischen Zentrum für Arbeitnehmerfragen (EZA) eingeladen, gemeinsam ein akademisch-praktisches Projekt zur Einführung der europäischen Säule sozialer Rechte durch die europäischen Institutionen durchzuführen.

Die europäischen Institutionen haben ein ehrgeiziges Projekt zur Vertiefung der sozialen Dimension des Einigungsprojekts im Allgemeinen und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Besonderen gestartet. Die Vertiefung umfasst die Stärkung des sozialen Dialogs, der Finanzanstrengungen für Strukturreformen und Infrastrukturinvestitionen und der sozialen Besitzstände sowie die Verbesserung der sozialen Dimension der europäischen Wirtschaftsführung, die auch im Zentrum der WWU und des Stabilitäts- und Wachstumspakts steht.

Die Stärkung des sozialen Besitzstands beinhaltet die Schaffung einer europäischen Säule sozialer Rechte, die Reform der Arbeitnehmerentsende-Richtlinie für einen tieferen und gerechteren europäischen Arbeitsmarkt und den Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit, der die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen verbessert, indem er für bessere und erschwinglichere Produkte und Dienstleistungen sorgt.

³ De Standaard, 13. August 2018, Bart Beirlant, Zelfs de Roemeens expats hebben genoeg van corruptie.

Die Stärkung des sozialen Dialogs bedeutet die stärkere Beteiligung der Sozialpartner am Europäischen Semester, die Stärkung des Kapazitätsaufbaus der nationalen Sozialpartner und die Förderung der beschäftigungspolitischen und sozialen Wirkung von Reformen und Politikinitiativen. Die europäische Säule sozialer Rechte beinhaltet die Dimensionen der Chancengleichheit und des Arbeitsmarktzugangs, fairer Arbeitsbedingungen und des angemessenen und nachhaltigen Sozialschutzes.

All diese Initiativen hängen zusammen. Die Vertiefung der WWU und die damit zusammenhängende Steuerung sind mit der europäischen Säule sozialer Rechte verbunden, werden aber auch von Finanz- und Investitionszielen und der stärkeren Berücksichtigung des sozialen Dialogs bei Veränderungsprozessen und Zielfestlegungen beeinflusst.

Diese Initiativen, die sich auf die nationale Politikgestaltung, Entscheidungen und ihre Ergebnisse auswirken, könnten die soziale Entwicklung Europas behindern, aber auch fördern. Im Mittelpunkt einer stärkeren Beteiligung nationaler sozialer Bewegungen und Politiker an diesem europäischen Prozess steht ein stärkeres Bewusstsein für die Wirkung der europäischen Zielsetzungen zur Stärkung der sozialen Dimension im europäischen Einigungsprojekt und deren Potenzial.

In Belgien wird derzeit eine lebhafteste Debatte über die Arbeitszeit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Notwendigkeit der Reform der Körperschaftssteuer (d.h. Senkung) geführt. Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2017 behandelt die gleichen Themen, um eine gerechtere Besteuerung von Unternehmen im Binnenmarkt und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für berufstätige Eltern zu fördern. Man stelle sich vor, wie nationale Politiken verstärkt und Risiken gemindert werden könnten, wenn diese Politiken auf die europäische Ebene übertragen würden.

Das EZA-Projekt beinhaltet die Erarbeitung eines wissenschaftlichen Beitrags zur Einführung der europäischen Säule sozialer Rechte und den Abgleich dieses Beitrags in Form eines „akademisch-praktischen Projekts“ mit den Meinungen und Debatten in mehreren Seminaren und Workshops von EZA. Dieser Bericht enthält die Ergebnisse des Gemeinschaftsprojekts. Das akademisch-praktische Projekt bietet einen Überblick dieses Reformwerts unter besonderer Beachtung des Inhalts und der potenziellen Wirkung der europäischen Säule sozialer Rechte auf die Steuerung nationaler Politiken. Der Bericht soll einen Leitmotiv für den dringenden Wunsch bieten, den man an der langen Liste von Initiativen ablesen kann, die die Europäische Kommission mit der europäischen Säule sozialer Rechte eingeleitet hat. All dies steht im Mittelpunkt des Europäischen Semesters. Die europäische Säule sozialer Rechte soll dazu beitragen, soziale Prioritäten und Auswirkungen stärker in das Europäische Semester einzubinden und die Sozialpartner einzuladen, sich am Europäischen Semester zu beteiligen. Dieser Bericht erörtert, wie dies erreicht werden soll. Er untersucht außerdem, inwiefern diese Debatte auch im Herzen nationaler Politiken steht. Die Gegenüberstellung dieses Leitmotivs mit der Debatte in neun von EZA-Mitgliedsorganisationen veranstalteten Seminaren bietet eine realistische Stichprobe der Erwartungen, die Arbeitnehmerbewegungen in Europa hegen.

2 Das soziale Gesicht Europas: von früheren zu künftigen Initiativen

Erfahrungsbericht 4

Seminar von UNAIE (Unione Nazionale delle Associazioni degli Immigrati ed Emigrati), Italien, Riva del Garda, 19. bis 22. Oktober 2017: Europa von allen und für alle: Die europäische Säule sozialer Rechte

Italienische Migranten/innen sind in die ganze Welt gezogen, pflegen aber auch ihre Bindungen zur Heimat und schaffen so eine informelle Gemeinschaft ohne Grenzen. Die Geschichte der Migration und der Kampf zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Sozialschutzes dieser mobilen Arbeitnehmer/innen und ihrer Familien reicht bis zu den Anfängen der Europäischen Union, der Gründung der Montanunion (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) und der Verordnung von 1959 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit mobiler Arbeitnehmer/innen zurück. Italien gehörte zu den Gründungsstaaten dieser Institutionen. Organisationen wie Trentini nel mondo und UNAIE zeigen, dass es sich dabei nicht nur um eine gemeinsame institutionelle Geschichte handelt, sondern für diese mobilen Arbeitnehmer/innen Teil ihrer persönlichen oder Familienbiographie ist. Das Anliegen, die grenzübergreifende Mobilität und besseren Sozialschutz für die mobilen Arbeitnehmer/innen zu fördern, stand im Mittelpunkt der europäischen Rechtsvorschriften und diese Absichten werden in Neufassungen der bestehenden Verordnungen konkretisiert. Dennoch waren in einigen Wortmeldungen beim Seminar „Ressentiments“ gegenüber „Brüssel“, seinen Politiken oder politischen Absichten zu spüren. Möglicherweise sind diese „Ressentiments“ stark durch die Sparpolitik seit 2008 gefärbt. Betrachtet man das Wahlergebnis und die Regierungsbildung in Italien im Frühjahr 2018, kann man wohl

sagen, dass dieses Gefühl anhält. Es ist hoffentlich nur zu früh, als dass man die Wirkung der europäischen Säule sozialer Rechte bereits spüren könnte, die diesen „Ressentiments“ vielleicht entgegenwirken kann.

2.1 Das dringende Anliegen eines sozialen Europas

Bisweilen wird der Sachstand des europäischen Einigungsprojekts als Stillstand oder Sackgasse beschrieben. Andere verbinden die aktuelle Lage des europäischen Projekts mit einem Totalausfall Europas und der Rückkehr zu Nationalismus und sogar Populismus. Die Diskrepanz zwischen der Realität der ambitionierten Initiativen und Zielsetzungen der europäischen Institutionen, nicht zuletzt zur Verankerung einer sozialen Dimension und für die Eurozone, und der wahrgenommenen Sackgasse andererseits könnten zu anhaltender Skepsis oder im günstigsten Fall zur Bestätigung eines demokratischen Defizits führen. Die Transparenz der Ereignisse, die Frage nach der Teilhabe der Bürger/innen und deren Nutzen sowie die Vergewisserung, dass dies zum Guten sein wird, sind das „Leitmotiv“, das sich durch den Bericht zieht, um sich im Labyrinth der Reformen zurechtzufinden.

Diese wissenschaftliche Stellungnahme besteht aus drei Teilen:

1. Überblick der geplanten Reformen zu Beginn des Jahres 2017 und die Entwicklung seit diesem Zeitpunkt
2. Was können oder sollten Bürger/innen von diesen Reformen erwarten und was passiert schon? Handelt es sich wirklich um einen schrittweisen und wesentlichen Systemwechsel, bleibt vielmehr alles beim Alten oder sind die Reformen diesmal möglicherweise umfangreich genug und nicht zu spät?
3. Wie können sich Arbeitnehmerbewegungen an der Debatte und dem Prozess beteiligen und die Wirkung und Relevanz für die Bürger/innen oder Arbeitnehmer/innen deutlicher machen?

Diese dritte Dimension dient als Leitmotiv, um zu zeigen, was Europa für seine Bürger/innen tun kann, damit sie sich wiederum überzeugter für Europa einsetzen.⁴ Durch die Teilhabe können wir diese sozialen Dimensionen gewährleisten.

2.2 Institutionelle Meilensteine in der Entwicklung der Europäischen Union

Bevor sich der Bericht detailliert einigen „sozialen Initiativen“ zuwendet, die die Europäische Union in den letzten Jahren ergriffen hat, folgt ein Überblick über wichtige Meilensteine in der Entwicklung der Europäischen Union.

Tabelle 2.1 Institutionelle Meilensteine der Europäischen Union

| | |
|------------|--|
| April 1951 | Vertrag von Paris (Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als Vorgängerin der Europäischen Union und erstem Schritt zur europäischen Einigung; die Gründungsländer: Frankreich, BRD, Italien, Benelux-Staaten) |
| 1957 | Römische Verträge (Europäische Gemeinschaft mit sechs Mitgliedstaaten: Belgien, BRD, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) |
| 1958 | Erste Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für mobile Personen, greift ab 1959 |

⁴ In Anlehnung an ein Zitat von John F. Kennedy aus seiner Antrittsrede im Januar 1961: „Fragen Sie nicht, was Ihr Land für Sie tun kann. Fragen Sie stattdessen, was Sie für Ihr Land tun können.“

| | |
|--------------|---|
| 1973 | Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich treten der EG bei |
| 1974 | Erstes Sozialpolitisches Aktionsprogramm |
| 1981 | Griechenland tritt der EG bei |
| 1985 | Die Kommission übermittelt dem Europäischen Rat ein Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts (bis 1992) |
| 1986 | Spanien und Portugal treten der EU bei |
| Februar 1986 | Einheitliche Europäische Akte |
| 1989 | Zweites Sozialpolitisches Aktionsprogramm – Sozialcharta |
| Februar 1992 | Vertrag von Maastricht (7. Februar 1992) mit Sozialprotokoll |
| 1992 | Beseitigung der verbleibenden Hemmnisse für den Binnenmarkt |
| 1993 | Start des europäischen Binnenmarkts |
| 1995 | Finnland, Österreich und Schweden treten der EU bei, die damit 15 Mitgliedstaaten zählt |
| 1995 | Drittes Sozialpolitisches Aktionsprogramm |
| 1996 | Stabilitätspakt zur Stärkung der Konvergenz |
| Oktober 1997 | Vertrag von Amsterdam, in dem das Sozialkapitel des |

Vertrags integriert wird; er erweitert die Rolle der EU im Gesundheitswesen und ist der Beginn der Europäischen Beschäftigungsstrategie

- | | |
|----------------|--|
| Januar 1999 | Start der WWU in elf Mitgliedstaaten (Eurozone) |
| 2000 | Lissabon-Strategie für Wachstum, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt |
| 2000 | Anpassung der ersten Sozialpolitischen Agenda 2000-2005 |
| Dezember 2000 | Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Europäischer Rat von Nizza |
| Januar 2001 | Griechenland wird 12. Mitgliedsland der Eurozone |
| 2001 | Start der offenen Methode der Koordinierung für die Renten und soziale Integration |
| Dezember 2001 | Einrichtung des Konvents über die Zukunft Europas |
| 1. Januar 2002 | Einführung der Euro-Geldscheine und -Münzen |
| 2002 | Vertrag von Nizza: Formalisierung des Ausschusses für Sozialschutz |
| 2003 | Ankündigung einer Straffung der offenen Methode der Koordinierung für Renten, soziale Integration, Gesundheitswesen und Langzeitpflege |
| 2004 | Start der offenen Methode der Koordinierung für Gesundheit und Langzeitpflege |

| | |
|--------------|---|
| Mai 2004 | EU-Osterweiterung mit zehn neuen Mitgliedstaaten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern |
| Oktober 2004 | Vorschlag für einen Vertrag zur Einführung einer Verfassung für Europa |
| Februar 2005 | Verabschiedung der Sozialpolitischen Agenda 2005-2010 |
| 2006-2008 | „Vollständige Straffung“ der Leitlinien für die Wirtschaftspolitik, europäischen Leitlinien zur Politik über Beschäftigungsfähigkeit und zur offenen Methode der Koordinierung zum Sozialschutz |
| Januar 2007 | Bulgarien und Rumänien treten der Europäischen Union bei |
| 2007 | Slowenien führt den Euro ein |
| 2007 | Vertrag von Lissabon |
| 2008 | Zypern und Malta führen den Euro ein |
| 2009 | Die Slowakei führt den Euro ein |
| 2010 | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität für die Mitgliedstaaten der Eurozone |
| 2010 | Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, der 2012 greift |
| 2010 | Überwachung und Koordinierung der Haushalts- und |

Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten im Europäischen Semester

- 2011 Estland führt den Euro ein
- 2011 Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten und ‚Six-Pack‘ zur Überwachung, Koordinierung und Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Regierungsführung
- 2012 Europäischer Fiskalpakt des „Vertrags zur Stabilität, Koordinierung und Steuerung“ für die Eurozone-Mitgliedstaaten
- 2012 Der Europäische Stabilitätsmechanismus greift
- 2013 Gemeinsame Zeitpläne der Eurozone-Mitgliedstaaten für die Erstellung ihrer Haushalte: „Two-Pack“
- 2014 Kroatien tritt der Europäischen Union bei
- 2014 Lettland führt den Euro ein
- 2014 Überprüfung des Six-Pack und Two-Pack
- 2015 Litauen führt den Euro ein
- 2015 Mitteilung „Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität“
- 2015 Verabschiedung des Pakets zur Arbeitskräftemobilität
- 2016 Start einer Konsultation zur europäischen Säule sozialer

Rechte in der Eurozone; für die anderen Mitgliedstaaten optional

- | | |
|-------------------|--|
| 1. März 2017 | Veröffentlichung eines Weißbuchs zur Zukunft Europas |
| 26. April 2017 | Empfehlung der Europäischen Kommission zur europäischen Säule sozialer Rechte + Sozialpaket (flankierende legislative und nichtlegislative Initiativen, Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas) |
| 17. November 2017 | Feierliche Erklärung der europäischen Säule sozialer Rechte |
-

Quelle: Pacolet, J. & De Wispelaere, F., 2015, S. 673-675; Bean, C. et al., 1998

2.3 Der soziale Acquis und die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik

Der soziale Besitzstand ist Teil des *acquis communautaire*, d.h. der gesammelten Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften. Zum sozialen Besitzstand zählen Rechtsakte, Grundsätze, politische Ziele, Erklärungen, Entschlüsse und internationale Abkommen zur Sozialpolitik der EU.

Abb. 2.1 Sozialer Besitzstand



Die Sozialpolitik hat in Europa eine lange Geschichte der kontinuierlichen Weiterentwicklung. Anfangs diente sie als Mittel, um die Integration der Märkte zu vollenden und zu sichern. In den Folgejahren entwickelte sie sich zur Methode, sozialpolitische Ziele umzusetzen (Europäische Kommission, 2016d). Das Arbeitsrecht durchlief ebenfalls eine Entwicklung und gewann als politisches Instrument an Bedeutung. Es wandelte sich vom reinen Arbeitnehmerschutz zum beschäftigungsfördernden Instrument. Dennoch beschränkt sich das Arbeitsrecht der EU wie auch die Sozialgesetzgebung auf einige Sonderthemen (z. B. Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, schwangere Arbeitnehmerinnen, Elternzeit, Nachweisrichtlinie, Arbeitszeit, Entsendung von Arbeitnehmern/innen, „Nichtnormbeschäftigung“, Eingliederung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossener Menschen, Arbeitsschutz) (ILO, 2016, S. 25). Wie es im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt, „unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten“ auf diesen Gebieten.

Schon 1957 wurde durch die Römischen Verträge ein Europäischer Sozialfonds (ESF) gegründet. Ziel des ESF war, die Beschäftigungsmöglichkeiten

für die Arbeitnehmer/innen zu verbessern und zu ihrem Lebensstandard beizutragen. Bei der Beschäftigung, dem Entgelt und den Arbeitsbedingungen wurde jede Form der Diskriminierung zwischen den Arbeitnehmern/innen der Mitgliedstaaten aufgrund der Staatsangehörigkeit beseitigt und die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist inzwischen ein Recht. Die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie gleiches Entgelt für gleiche Arbeit stehen ebenso im Mittelpunkt wie der Schutz von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Die Römischen Verträge verpflichteten außerdem den Rat, im Bereich der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme zu handeln. Daher hat die EU seitdem in diesem Bereich Sekundärgesetzgebung (Europäische Kommission, 2016d, S. 3).

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen und Bürger/innen ist seit jeher die Quintessenz des europäischen Einigungsprojekts gewesen. Um diese zu fördern und die Ansprüche der europäischen Bürger/innen und Arbeitnehmer/innen zu sichern, wurden die Systeme der sozialen Sicherheit von Anfang an koordiniert (Verordnung Nr. 3/1958 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und Verordnung (EG) Nr. 883/2004). Zugleich wurde ein beratender Ausschuss gegründet, der diese Rechtsvorschriften sorgfältig überwacht und umsetzt. Sie hat sich als solide Rechtsgrundlage erwiesen, die regelmäßig modernisiert wurde, einschließlich der im Dezember 2016 vorgeschlagenen Überarbeitung (siehe Abschnitt zum Paket über die Arbeitskräftemobilität).

Mitte der 1980er Jahre trat die Idee einer europäischen Sozialpolitik stärker in den Vordergrund. Es war das Ergebnis einer stärkeren Integration, die mit dem Binnenmarktprogramm, der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft und dem Druck zur Einführung von Mindestarbeitsstandards einherging (Bean, C. et al., 1998, S. 2). Ein weiterer Schritt in der Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik war die Einheitliche Europäische Akte von 1986, die zur Aufnahme von Mindestanforderungen an Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten führte. Das Sozialprotokoll des Vertrags von Maastricht

schließlich erweiterte die Zuständigkeitsbereiche der EU, wenn auch nur minimal. Die Bestimmungen des Sozialprotokolls wurden in den Vertrag von Amsterdam von 1997 aufgenommen und galten somit für alle Mitgliedstaaten, was vorher nicht der Fall war. Eines der Kernelemente des Vertrags von Lissabon von 2007 ist das Ziel, eine hoch wettbewerbsfähige, soziale Marktwirtschaft zu werden (Europäische Kommission, 2016d, S. 3).

Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer/innen von 1989, die von allen Mitgliedstaaten außer dem Vereinigten Königreich angenommen wurde, gehört zu den ersten Eckpfeilern der sozialen Grundrechte der EU. Viele ihrer Bestimmungen sind heute Bestandteil der EU-Charta, die zahlreiche soziale und sozialstaatliche Rechte und Grundsätze enthält, die sowohl von den EU-Institutionen wie auch den Mitgliedstaaten eingehalten werden müssen.

Die EU soll das Wohlergehen ihrer Menschen fördern, auf eine nachhaltige, hoch wettbewerbsfähige, soziale Marktwirtschaft mit Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt hinarbeiten, die durch ein hohes Maß an Schutz geprägt ist. Soziale Ausgrenzung und Diskriminierung werden bekämpft und soziale Gerechtigkeit, Schutz, Gleichheit und Solidarität in einer Atmosphäre des allgemeinen Zusammenhalts gefördert. Zur Verwirklichung dieser Ziele verfügen die EU und ihre Mitgliedstaaten über die geeigneten (gesetzlichen) Mittel, die im Primär- und Sekundärrecht geregelt werden (Europäische Kommission, 2016d, S. 4-5).

Beim sozialen Acquis handelt es sich überwiegend um Sekundärrecht, das vor allem aus Richtlinien besteht. Die Richtlinien sind die konkrete Ausgestaltung oder Umsetzung der sozialen Rechte, die in den Verträgen und der EU-Charta (Primärrecht) festgelegt werden. Es gibt mehrere Richtlinien über den Schutz der Arbeitnehmer/innen, wie die Richtlinien zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft (Anti-

rassismus-Richtlinie), zur Verbesserung des Schutzes und der Gesundheit schwangerer Arbeitnehmerinnen, über den Elternurlaub, über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen, über die Arbeitszeit und die Arbeitnehmerentsendung sowie arbeitsrechtliche Richtlinien über „atypische“ Beschäftigungsverträge. Die Sozialgesetzgebung ist beim sozialen Schutz eher begrenzt (Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherung), da die EU hier nicht die gleichen Befugnisse hat wie bei der Gesetzgebung zum Arbeitnehmerschutz. Die gesetzgeberischen Befugnisse zur Verabschiedung von Richtlinien sind beschränkt, da die EU in diesen Bereichen eine gemeinsame Zuständigkeit hat und nur Mindestanforderungen festlegen kann (Europäische Kommission, 2016d, S. 4, 6-11).

Neben dem Primär- und Sekundärrecht kann die EU nichtzwingende, rechtliche Instrumente nutzen (Soft Law). Obwohl sie nicht rechtverbindlich sind, können sie einen Rahmen für soziale Rechte bilden. Außerdem ist die EU befugt, die Beschäftigungspolitiken ihrer Mitgliedstaaten zu koordinieren (Europäische Kommission, 2016d, S. 12-13). Nichtzwingende Koordinierungsmechanismen und Rechtsakte müssen gestärkt werden, um eine Konvergenz bei den sozialen und beschäftigungspolitischen Wirkungen zu erzielen, wie sie heute angestrebt wird. Das meint die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Die nichtzwingende soziale Konvergenz kann aber nur dann effektiv sein, wenn sie auf einer sozialen Basis aufbaut, die für alle Mitgliedstaaten gilt. Die europäische Säule sozialer Rechte könnte die Chance bieten, auf stärkere Koordinierungsmechanismen und Steuerungsprozesse hinzuwirken (ILO, 2016, S. 30-31). Ein weiterer Weg für die EU, sozialpolitische Gesetzgebung umzusetzen, sind Abkommen zwischen den Sozialpartnern (Europäische Kommission, 2016d, S. 5).

Die Welt befindet sich ständig im Wandel. Aktuelle Veränderungen und Umbrüche machen es notwendig zu hinterfragen, ob die Sozialgesetzgebung in ihrer heutigen Form noch zeitgemäß ist. Bietet der soziale Acquis immer

noch einen Gesetzesrahmen, der für Europa und seine Zukunft die bestmögliche Lösung ist? (ILO, 2016, S. 25). Die Sozialgesetzgebung wurde im Kontext der Entstehung der europäischen Säule sozialer Rechte überarbeitet. So gesehen, baut die europäische Säule nicht nur auf dem sozialen Acquis auf, sondern stellt in einigen Aspekten ein „Update“ dar.

2.4 Das Sozialkapitel des Vertrags von Maastricht

Das Sozialkapitel bezieht sich auf das Sozialprotokoll und das Sozialabkommen, die dem Vertrag von Maastricht bei seiner Unterzeichnung am 7. Februar 1992 als Protokoll beigefügt wurden. Der Vertrag von Maastricht bereitete den Weg für eine Europäische Währungsunion und führte Elemente einer politischen Union ein (z. B. gemeinsame Außenpolitik und internationale Politik). Der Vertrag von Maastricht wird auch als EU-Vertrag bezeichnet.

Der Vertrag von Maastricht reagierte auf den Stillstand bei den sozialpolitischen Bestimmungen. Das Sozialprotokoll war ein Rechtsmechanismus, der als Ausweg aus dieser Sackgasse geschaffen wurde. Elf EU-Mitgliedstaaten stimmten den Bestimmungen in diesem neuen Sozialkapitel zu. Diese spiegeln die Bestimmungen aus dem am 31. Oktober 1991 von den europäischen Sozialpartnern geschlossenen Abkommen über die Sozialpolitik wider. Ein Mitgliedstaat war dagegen: das Vereinigte Königreich. Für die Verabschiedung des Vertrags von Maastricht war jedoch Einstimmigkeit erforderlich. Letztendlich wurden das Sozialprotokoll und Sozialabkommen dem Vertrag von Maastricht als Anhang beigefügt. Der Vertrag beinhaltet einen Kompromiss in Form eines „Selbstaustritts“ des Vereinigten Königreichs (<https://www.eurofound.europa.eu>).

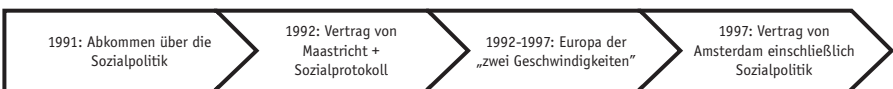
Im Grundsatz bedeutete das Sozialkapitel eine geringfügige Erweiterung der Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können,

um einige Bereiche der Sozialpolitik. Dazu gehören die Chancengleichheit, die Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung sowie Eingliederung der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen. Das Sozialkapitel hält an der Einstimmigkeit für Entscheidungen über die Sozialversicherung, Kündigungen, Arbeitnehmervertretung, Beschäftigung von rechtmäßig in der EU wohnhaften Drittstaatsangehörigen und der finanziellen Unterstützung von Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und Arbeitsplatzschaffung fest. Fragen wie Entgelte und Gewerkschaftsrechte wurden nicht in das Sozialkapitel aufgenommen.

So bewegte sich Europa zwischen 1992 und 1997 bei Beschäftigungsfragen und Arbeitnehmerbeziehungen in „zwei Geschwindigkeiten“. Es gab zwei parallele Regelwerke: eines galt für alle, das andere für alle mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs. Erst als dort 1997 eine Labour-Regierung gewählt wurde, entschied sich das Vereinigte Königreich zur Anwendung der Sozialvorschriften. Die Bestimmungen des Abkommens über die Sozialpolitik wurden in den Vertrag von Amsterdam vom 7. Juni 1997 aufgenommen. Damit endete das Sozialprotokoll (<https://www.eurofound.europa.eu>).

Die nachfolgende Zeitleiste gibt einen schematischen Überblick.

Abb. 2.2 Zeitleiste des Sozialkapitels



2.5 Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Die Europäische Beschäftigungsstrategie entstand 1997. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten legten eine Reihe gemeinsamer Ziele für ihre Beschäftigungspolitik fest. Die Europäische Beschäftigungsstrategie soll

dazu beitragen, die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Während die Mitgliedstaaten im Wesentlichen die Zuständigkeit für ihre eigenen Politiken in diesem Bereich behalten, besteht die Rolle der Europäischen Union darin, im politischen Prozess zu beraten, zu überwachen und zu koordinieren. Die Umsetzung der vereinbarten Beschäftigungsstrategien erfolgt nach den im Rahmen des Europäischen Semesters festgelegten Schritten.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie besteht aus Beschäftigungsleitlinien. Seit 2005 sind sie Teil der allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien, die alle Wirtschaftsebenen (Mikro- und Makroebene) und -bereiche abdecken. Mit der Einführung der Europa-2020-Strategie im Jahr 2010 (siehe 2.7) wurden zehn solcher integrierten Leitlinien festgelegt. Vier davon beziehen sich direkt auf die Europäische Beschäftigungsstrategie, die damit Teil der Europa-2020-Strategie ist.

Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten haben sich auf ein spezifisches jährliches Überwachungsverfahren verständigt, das eher unter der Bezeichnung Europäisches Semester bekannt ist. Unter Bezugnahme auf die Leitlinien prüft die Europäische Kommission die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten jährlich. Dazu nutzt sie eine Reihe von Indikatoren. Nach der Bewertung der Beschäftigungspolitiken werden länderspezifische Empfehlungen für weitere Maßnahmen in den Mitgliedstaaten formuliert. Hier wird die offene Methode der Koordinierung verwendet, bei der der Beschäftigungsausschuss (Vertreter der Mitgliedstaaten) Politiken und Prioritäten erörtert. Dieser bietet ein Forum für das gegenseitige Lernen und den Austausch guter Praxis (Europäische Kommission, 2010a).

2.6 Die offene Methode der Koordinierung

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) ist ein zwischenstaatliches, nichtzwingendes Steuerungsinstrument. Obwohl es bereits in den 1990er Jahren als Teil der Beschäftigungsstrategie und des Luxemburg-Prozesses sowie der europäischen Strategie von 1997 mit Beschäftigungsleitlinien und nationalen Beschäftigungsaktionsplänen geschaffen wurde, wurde die OMK als Instrument formell erst mit der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 eingeführt. Sie soll wirksame Sozialpolitiken ermitteln und fördern. Ihr Ziel ist, vorbildliche Praxis zu verbreiten und Konvergenz mit den EU-Zielen zu erreichen, die teilweise oder vollständig in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, wie Beschäftigung, Sozialschutz, Bildung, Jugend und Berufsausbildung. Die Methode beinhaltet die Festlegung von Leitlinien, Indikatoren, Benchmarks, nationalen und regionalen Zielen, die sich auf regelmäßige Bewertungen stützen. Die Ergebnisse werden zwischen den Mitgliedstaaten verglichen und dabei vorbildliche Praktiken ausgetauscht, gegenseitiges Lernen gefördert und die Mitgliedstaaten angehalten, (mehr) Maßnahmen zu ergreifen. Die offene Methode der Koordinierung wurde 2001 zunächst für Renten und die soziale Eingliederung verwendet. Seit 2003 werden auch die Gesundheit und Langzeitpflege überwacht (<http://eur-lex.europa.eu/>). Der Luxemburg-Prozess erkannte die Notwendigkeit an, Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene zu fördern und diente als Anregung für einzelstaatliche Aktionspläne, die sich an der europäischen Ebene orientieren. Daher verdeutlicht der Prozess, wie lange es dauerte, endlich das massive Problem der Arbeitslosigkeit zu erkennen, das sich in vielen Ländern bereits seit den 1970er Jahren und den verschiedenen Ölkrisen abzeichnete. Die Schritte reichten nicht aus und kamen sicher zu spät, aber es zeigt auch, dass es seither eine europäische soziale Dimension gibt, die nationale Politiken beflügeln kann. Andere Bereiche wie der Sozialschutz und die Langzeitpflege wurden auf europäischer Ebene recht spät entdeckt. Die fehlenden europäischen Anreize können jedoch den Mitgliedstaaten nicht als Vorwand für fehlende nationale Wachsamkeit für neue Risiken und Bedürfnisse dienen.

Gleichzeitig haben uns die Beschäftigungsleitlinien der 1990er Jahre gelehrt, dass zu diesem Zeitpunkt fast alle Politiken begrüßt wurden. Nur die Senkung der wöchentlichen Arbeitszeit wurde nicht diskutiert und war ein europäisches Tabuthema. Einige Länder setzen sich darüber hinweg, wie zum Beispiel Frankreich, das 2000 die 35-Stunden-Woche einführte. Heute appelliert Europa, über die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und die Notwendigkeit von Maßnahmen nachzudenken. Kommt auch hier wieder zu wenig und zu spät? Vielleicht hätte das Thema seit 1997 auf der Tagesordnung stehen sollen.

Der frühere Vorsitzende des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, räumte (2015) ein, „dass die Europäische Union aufgrund der Einstimmigkeitsregel Gefahr läuft, ‚zu wenig und zu spät‘ zu liefern“. Dies erfordert dauerhafte Wachsamkeit, aber gleichzeitig müssen wir zugeben, dass die Entscheidungen, wenn sie erst einmal getroffen sind, weitreichende Wirkung haben und für die meisten Mitgliedstaaten vermutlich sehr ambitioniert sind. Dies gilt umso mehr, als dass – wie in der jüngsten Empfehlung (2018) so schön formuliert wurde (aus Sicht vieler wahrscheinlich „zu wenig“) – beim Sozialschutz „die Mitgliedstaaten mehr Ehrgeiz beweisen können“ (siehe unten).

2.7 Die Strategie Europa 2020

Die Strategie Europa 2020 wurde 2010 im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise vorgestellt. Sie verkörpert die Vision Europas für den Markt des 21. Jahrhunderts und war eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Strategie für die zehn folgenden Jahre. Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum waren der Kern der Strategie Europa 2020. Intelligentes Wachstum steht für eine wissens- und informationsbasierte Wirtschaft. Nachhaltiges Wachstum fördert einen effizienteren, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigen Markt. Integratives Wachstum bedeutet eine beschäftigungsintensive Wirtschaft, die für sozialen und territorialen Zusam-

menhalt sorgt. Das Ziel dieser Strategie war, die strukturellen Schwächen der europäischen Wirtschaft zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu steigern und eine nachhaltige, soziale Marktwirtschaft zu verwirklichen (Europäische Kommission, 2010b, S. 2-5). In fünf Bereichen wurden Kernziele definiert, die bis Ende 2020 erreicht werden sollen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick der fünf Bereiche und ihrer Ziele.

Tabelle 2.2 Bereiche der Strategie Europa 2020 und Kernziele

| |
|---|
| Beschäftigung |
| 75% in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen sind erwerbstätig |
| Forschung und Entwicklung (F&E) |
| 3% des BIP der EU wird in F&E investiert |
| Klimawandel und Energie |
| 20% weniger Treibhausgase gegenüber dem Stand von 1990 |
| 20% der Energie kommt aus erneuerbaren Quellen |
| 20% Erhöhung der Energieeffizienz |
| Bildung |
| Senkung der Quote der vorzeitigen Schulabgänger/innen auf unter 10% |
| Mindestens 40% der 30- bis 34-Jährigen haben einen Hochschulabschluss |
| Armut und soziale Ausgrenzung |
| Mindestens 20 Millionen weniger von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffener und/oder bedrohter Menschen |

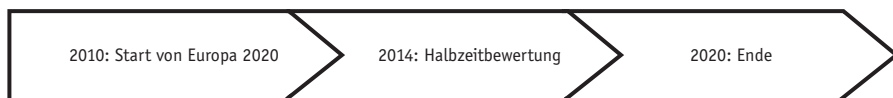
Quelle: Europäische Kommission, 2016b

Diese Kernziele vermitteln einen Überblick der Situation, wie sie in Europa bis Ende 2020 sein sollte. Sie stellen gemeinsame Zielsetzungen dar, die alle EU-Mitgliedstaaten erfüllen sollen. Daher ist eine Kombination aus EU-weiten und nationalen Maßnahmen erforderlich. Obwohl die Ziele für alle EU-Länder gelten, sind sie keine „Einheitslösung“. Jedes der Ziele wurde in nationale Ziele übersetzt, wobei die besondere Situation jedes Mitgliedstaats

beachtet wird. In ihren jährlichen nationalen Reformprogrammen berichten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters über ihre Bemühungen und Vorgehensweisen zum Erreichen der nationalen Ziele. Die Kernziele hängen zusammen und verstärken sich gegenseitig. Verbesserungen im Bildungswesen nützen der Beschäftigungsfähigkeit und helfen, Armut zu senken. Investitionen in saubere Technologien sind ein Schritt zur Bekämpfung des Klimawandels und bieten gleichzeitig Chancen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und Unternehmen (Europäische Kommission, 2010, S. 2-31). Bei näherer Betrachtung sieht man, dass die Kernziele nach Nachhaltigkeit streben, einschließlich der ökologischen Dimension, in Richtung einer echten sozialen und ökologischen Marktwirtschaft. Wendet man sich den länderspezifischen Empfehlungen zu, muss man jedoch feststellen, dass der Umsetzungsgrad in einigen Mitgliedstaaten schlecht ist.

Nach der halben Laufzeit der Strategie Europa 2020 fand eine Halbzeitbewertung statt. Eine der wesentlichen Erkenntnisse der Bewertung von 2014 war, dass die Strategie Europa 2020 fünf Jahre nach ihrem Start noch immer als geeigneter Rahmen zur Förderung von Arbeitsplätzen und Wachstum auf EU- und nationaler Ebene galt (Europäische Kommission, 2014a; Europäische Kommission, 2015, S. 1-6).

Abb. 2.3 Zeitleiste für die Ziele der Strategie Europa 2020



2.8 Stärkere wirtschaftspolitische Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): Six-Pack, Fiskalpakt und Two-Pack

Zunächst schien sich das Narrativ eines „sozialeren Europas“ auf die offene Methode der Koordinierung (OMK) zu beschränken. Es war ein guter Anfang. Die Straffung der makroökonomischen Politiken beinhaltete zunehmend eine soziale Dimension. Als es 2008 und 2009 zur großen Finanz- und Wirtschaftskrise kam, war bereits ein integrierter Ansatz entwickelt worden.

Das Gefühl der Dringlichkeit, das die Krise vermittelte, führte zu einer massiven Schaffung neuer Institutionen und Instrumente innerhalb der Europäischen Union und der Eurozone.⁵ Das vorrangige Ziel aller neuen Institutionen und Instrumente war, das Finanzsystem zu stabilisieren. Aber bald schon stand die Nachhaltigkeit der Staatshaushalte im Zentrum der europäischen Steuerung. Man kann sagen, dass der Sozialstaat als wesentlicher Teil der öffentlichen Finanzen zum Kern der wirtschaftlichen Überwachung und Ordnungspolitik wurde. Die europäische wirtschaftspolitische Steuerung, die sich nach der Krise von 2008 entwickelte, wurde zur vollumfänglichen Kontrolle der europäischen Sozialstaaten aufgrund von deren Einfluss auf die nationalen öffentlichen Finanzen. Diese europäische wirtschaftspolitische Steuerung kam jedoch nicht plötzlich. Die Einhaltung der Maastricht-Kriterien und später des Stabilitäts- und Wachstumspakts (1997) waren der Ausgangspunkt für das, was in den letzten acht Jahren entstand.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die sich anschließende Haushaltskrise bestimmten die Weiterentwicklung in Richtung einer strengeren wirtschaftlichen Steuerung. Die Tatsache, dass die fehlende Steuerung makro-

⁵ Seit der jüngsten Erweiterung von 2015 gehören der Eurozone Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern an.

ökonomischer Ungleichgewichte zu einer anhaltenden Haushalts- und Finanzkrise hätte führen können, resultierte in unzähligen neuen Mechanismen. Aus nichtzwingender Koordinierung von Politiken wurden harte Überwachung und Steuerung. De facto verschärften diese neuen Mechanismen die Sorgen, für die der Stabilitäts- und Wachstumspakt Antworten zu finden versuchte.

Die harte Kontrolle begann 2011 mit dem „Six-Pack“ (fünf neue Verordnungen und eine Richtlinie)⁶ für die EU insgesamt sowie für die Mitglieder der Eurozone, um die Überwachung und die Wirkung des bereits bestehenden Stabilitäts- und Wachstumspakts zu verbessern (Buffel, Vanalme, 2014 und de la Porte, Heins, 2016). Das Six-Pack senkte das bestehende Ziel für das Haushaltsdefizit auf eine strukturelle Defizitgrenze von 1% des BIP, führte eine verstärkte Überwachung der mittelfristigen Haushaltsziele in allen Mitgliedstaaten und ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) ein, das ein umfassenderes Scoreboard von Indikatoren festlegt, das die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) berücksichtigen muss und über rein finanzielle Kennziffern hinausgeht. Dazu zählen auch die Verschuldung der privaten Haushalte, die Lohnstückkosten und Arbeitslosigkeit. Das Six-Pack erweitert die Grundlage des Verfahrens bei übermäßigem Defizit durch Anpassung der Defizit- und Schuldenkriterien und sieht Sanktionen bei Nichteinhaltung vor. Und schließlich legt es Vorschriften für weitere automatische Steuerungsverfahren sowie Regeln für die Staatshaushalte und die Räte zu deren Verwaltung fest. Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) von 2012 beinhaltet einerseits den Europäischen Fiskalpakt und verbessert andererseits die Koordinierung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone (Buffel, Vanalme, 2014 und de la Porte, Heins, 2016). Der Vertrag galt für die EU-25 (ohne Vereinigtes Königreich, Tschechi-

6 Eine Verordnung ist in allen Mitgliedstaaten direkt anwendbar, während eine Richtlinie zunächst in nationale Gesetzgebung umgesetzt werden muss.

sche Republik und Kroatien) und ist für alle Mitgliedstaaten der Eurozone bindend. Mit dem Fiskalpakt wurde eine „goldene Regel“ eingeführt, die das strukturelle Defizit auf 0,5% des BIP begrenzt (1% bei einer Verschuldung von deutlich unter 60%). Diese Obergrenze soll vorzugsweise in den nationalen Verfassungen umgesetzt werden. Der SKS-Vertrag von 2012 überträgt außerdem dem Europäischen Gerichtshof eine Rolle im Überwachungsverfahren und ermöglicht die bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken innerhalb der Eurozone. Er trat 2013 mit Unterzeichnung des Vertrags durch die zwölf Mitgliedstaaten in Kraft.

Das Two-Pack gilt seit dem 30. Mai 2013 und verstärkt die Maßnahmen des Six-Pack mit zwei Verordnungen, die diesmal nur die Mitgliedstaaten der Eurozone betreffen (Buffel, Vanalme, 2014 und de la Porte, Heins, 2016). Es enthält für die Mitgliedstaaten der Eurozone sogar noch zwingendere Regeln zur Überwachung der Haushalte und klare Leitlinien, die den europäischen Institutionen das Recht erteilen, sogar kleinste Einzelheiten der Staatshaushalte und somit nationalen Politik zu prüfen, bevor über diese im nationalen Parlament abgestimmt wird: „Die Mitgliedsländer der Eurozone entwickeln jetzt Haushalte im Schatten der EU-Überwachung“ (de la Porte, Heins, 2016, S. 30). Für die Länder mit finanziellen Problemen wird die Steuerung auch verschärft. Außerdem müssen unabhängige nationale Stellen die Einhaltung der Haushaltsregeln überwachen.

Natürlich stehen diese strengen Regeln, die weit über die ursprünglichen makroökonomischen Ziele der WWU hinausgehen, wegen ihrer Wirkung auf die nationale Autonomie in der Kritik. Noch stärker kritisiert werden sie aber für das Risiko der Haushaltseinsparungen statt Haushaltskonsolidierung oder Deflation – wohl wissend, dass die europäische Wirtschaft nach ihrem Zusammenbruch 2008–2009 eher eine expansionistische Haushaltspolitik und neue Investitionen gebraucht hätte. Dennoch war auch hier eine zunehmende „Vergesellschaftung“ der Instrumente zu beobachten, was sich auch im Europäischen Semester zeigte (Zeitlin und Vanhercke, 2014). Die Über-

wachung wird sich weiter verschärfen, wenn die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte im Rahmen des Europäischen Semesters beobachtet und wie geplant eng an die Steuerung der Haushaltsdisziplin angelehnt sein wird (siehe unten). Für uns offenbart es das Potenzial, die soziale und wirtschaftliche Integration sowie Entwicklung und Konvergenz als gleichwertig anzusetzen, während andere schlussfolgern, dass die Überwachung und Umsetzung über das Europäische Semester nicht auf der gleichen Ebene angesiedelt sind (hoch bis mittlere Ebene für die Haushaltspolitik, mittlere bis schwache Überwachung bei der Sozialpolitik) (de la Porte, Heins, 2016, S. 37). Das Risiko separater Welten besteht fort, wenn zum Beispiel auch verschiedene Scoreboards eingeführt werden.

Die Gefahr einer Verschlechterung der Haushaltspolitik wird durch die Schaffung eines weiteren beratenden Gremiums zum „fiskalpolitischen Kurs“ bestätigt: dem Europäischen Fiskalausschuss. Gemäß der seit 2011 betonten Bedeutung der Haushaltsstabilität und unabhängigen haushaltspolitischen Steuerung oder Überwachung durch unabhängige nationale Räte für Finanzpolitik wurde dieser beratende Ausschuss im Bericht der fünf Präsidenten⁷ eingerichtet. Dort heißt es: „Er sollte beraten, nicht politische Maßnahmen umsetzen. Die Bestimmungen durchzusetzen, sollte Aufgabe der Europäischen Kommission bleiben, die ihr Vorrecht behält, in begründeten Fällen mit entsprechender Erklärung von den Standpunkten des Europäischen Fiskalausschusses abzuweichen.“ (Bericht der fünf Präsidenten: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 2017, S. 26). Wörtlich genommen, scheint hier ein nicht gewähltes Gremium großes Gewicht zu erhalten. Aber es entspricht dem für die nationalen Räte für Finanzpolitik geltenden Grundsatz „einhalten oder begründen“. Es drückt die Sorge um nachhaltige Staatsfinanzen aus, die über die Grundsätze des Vertrags von Maastricht mit einer nominellen Defizitgrenze von 3% und einem Verhältnis

⁷ Die fünf Präsidenten sind: der Präsident der Europäischen Kommission (Jean-Claude Juncker), des Europäischen Rats (Donald Tusk), der Eurogruppe (Jeroen Dijsselbloem), der Europäischen Zentralbank (Mario Draghi) und des Europäischen Parlaments (Martin Schulz).

von Staatsverschuldung zu BIP von 60% hinausgeht. Der Fiskalpakt als Teil des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung bestätigt, dass das Defizit unter 3% des BIP liegen soll, aber die strukturelle Defizitgrenze sollte weniger als 0,5% betragen (bzw. 1%, wenn der Quotient aus Verschuldung zu BIP geringer als 60% ist).

2.9 Das Europäische Semester: Vereinbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen europäischen Ordnungspolitik

Das Europäische Semester wurde 2010 als Rahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken innerhalb der Europäischen Union geschaffen. Es bietet den Mitgliedstaaten bei EU-weiten und länderspezifischen prioritären Reformen Orientierung und bietet die Möglichkeit, ihre Wirtschafts- und Haushaltspläne zu diskutieren und ihren Fortschritt unterjährig zu bestimmten Zeitpunkten zu überprüfen (Europäische Kommission, 2014b).

Das Europäische Semester wurde eingeführt, um solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten und übermäßige Staatsverschuldungen verhindern zu helfen. Es unterstützt Strukturereformen und fördert Investitionen und Wachstum, um mehr Arbeitsplätze in der EU zu schaffen. Außerdem überwacht es die Schritte und den Fortschritt der Mitgliedstaaten auf dem Weg zur Verwirklichung der Europa-2020-Ziele (Europäische Kommission, 2014b).

Das Europäische Semester basiert auf einem festgelegten jährlichen Zeitplan. Der jährliche Zyklus beginnt im November und endet im Oktober des Folgejahres mit verschiedenen Zwischenphasen. Das Europäische Semester beginnt jedes Jahr im November mit dem Jahreswachstumsbericht, der die Prioritäten der EU für das darauffolgende Jahr im Einklang mit den Europa-2020-Zielen festlegt. Im Februar veröffentlicht die Kommission Länder-

berichte zur wirtschaftlichen und sozialen Gesamtentwicklung. Zwischen März und April stellen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme und Haushaltsplanungen vor. Die nationalen Reformprogramme enthalten detaillierte Informationen zu den Reformplänen, die jedes Land für sich festlegt und die unter anderem beschreiben, wie es die Europa-2020-Ziele erreichen will. Dann bewertet die Kommission die Programme und gibt jedem EU-Mitgliedstaat spezifische Empfehlungen, wie es Arbeitsplätze und Wachstum fördern kann. Die Empfehlungen legen großes Gewicht auf die Beschäftigung und soziale Leistung. Bei der Verabschiedung ihrer Haushalte und Wirtschaftspläne für das Folgejahr sollten die Mitgliedstaaten die Empfehlungen berücksichtigen (Europäische Kommission, 2014b; Europäische Kommission, 2016d, S. 13).

Das Europäische Semester bildet den Rahmen zur Steuerung und Überwachung der wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen der Mitgliedstaaten. Die meisten Mitgliedstaaten erhielten Empfehlungen zu ihren öffentlichen Finanzen und Sozialstaatssystemen mit besonderem Augenmerk auf den Renten und dem Gesundheitswesen. Der Ausschuss für Sozialschutz bereitet die Diskussionen des Rats über den sozialen Schutz und die länderspezifischen Empfehlungen im Kontext des Europäischen Semesters vor. Die Kommission arbeitet ebenfalls in der offenen Methode der Koordinierung bei der sozialen Integration, Gesundheit, Langzeitpflege und den Renten mit diesem Ausschuss zusammen. Sie haben kürzlich einen Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes (Social Protection Performance Monitor, SPPM), den „Pension Adequacy Report“ (Bericht zur Angemessenheit der Renten) und einen Bericht zu den Herausforderungen in der Langzeitpflege veröffentlicht. Die „Ageing Reports“ (Berichte zur Bevölkerungsalterung) für die Jahre 2009, 2012, 2015 und zuletzt 2018 bewerten die künftige Nachhaltigkeit der Staatsausgaben für den sozialen Schutz (Europäische Kommission, 2009; 2012, 2015a, 2018). Wir haben das Zeitalter oder die Ära der „Nachhaltigkeit“ erreicht. Aber es sollte noch bis September 2015 dauern, bis Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsindikatoren unter den Kennziffern für

makroökonomische Ungleichgewichte aufgenommen wurden, die Teil der wirtschaftspolitischen Steuerung sind... und das obwohl die (Voll-)Beschäftigung seit den 1970er Jahren in den USA zu den Zielsetzungen der US-Notenbank *Federal Reserve System* gehört (Steelman, 1978). Gilt immer noch „zu wenig und zu spät“? „Aktive“ Sozialstaaten, die die (Re-)Aktivierung von Menschen fördern, unterstützen gleichzeitig das Ziel der Vollbeschäftigung und gewährleisten die Nachhaltigkeit der Sozialschutzsysteme unter den Aspekten der Finanzierung und Ausgaben (siehe auch Vandenbroucke, 2012). Die soziale Dimension der EU wurde sicher nicht ad acta gelegt. Im März 2016 wurde eine Konsultation mit dem Ziel eröffnet, eine „soziale Säule“ für die Eurozone zu schaffen, die für die anderen Mitgliedstaaten optional ist.

Bevor wir uns dieser Initiative im Detail zuwenden, soll noch eine weitere wichtige Initiative erwähnt werden: Das Paket zur Arbeitskräftemobilität ändert die Arbeitsweise mehrerer wichtiger sozial- und arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

2.10 Das Paket zur Arbeitskräftemobilität

Das Paket zur Arbeitskräftemobilität ist eine Gesetzesinitiative, die darauf abzielt, die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU zu fördern und die Systeme des sozialen Schutzes zu koordinieren, um Missbrauch zu bekämpfen und soziale Rechte zu stärken. Die Initiative entstand im Zuge der Vertiefung und der Verwirklichung eines gerechteren europäischen Binnenmarkts. Die Kommission verkündete ihre Absicht, dieses Pakets zu verabschieden, im Arbeitsprogramm für 2015–2016. Das Paket zur Arbeitskräftemobilität umfasst eine gezielte Überarbeitung der Arbeitnehmerentsenderrichtlinie, Maßnahmen zur besseren Koordinierung der Sozialversicherungssysteme und den Ausbau von EURES, dem europäischen Kooperationsnetzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (*European Network of Employment Services*) (Europäische Kommission, 2015).

2.10.1 Überarbeitung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie

Die Arbeitnehmerentsendung ist ein wichtiger Aspekt des europäischen Binnenmarkts. In dem Maße, wie die Zahl der entsendeten Arbeitnehmer/innen steigt, nehmen auch die Probleme zu, wie unlautere Praktiken oder ungleiche Bezahlung. Um die Freiheit der grenzüberschreitenden Arbeit und die sozialen Rechte der Grenzgänger/innen besser in Einklang zu bringen, legte die Europäische Kommission am 8. März 2016 dem Europäischen Parlament eine gezielte Revision der Arbeitnehmerentsenderichtlinie von 1996 vor (96/71/EG).

Die Arbeitnehmerentsenderichtlinie wurde ursprünglich 1996 als zwingender Rahmen zur Regulierung der Beschäftigungsbestimmungen und -bedingungen, die für entsendete Arbeitnehmer gelten müssen, verabschiedet. Die folgende Tabelle führt die in der Richtlinie von 1996 geregelten Rechte auf.

Tabelle 2.3 Arbeitnehmerentsenderichtlinie 1996 – Rechte

| |
|--|
| Mindestentgeltsätze |
| Maximale Arbeitszeiten und Mindestruhezeiten |
| Bezahlter jährlicher Mindesturlaub |
| Bedingungen für die Arbeitnehmerüberlassung durch Leiharbeitsagenturen |
| Gesundheit, Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz |
| Gleichbehandlung von Männern und Frauen |

Quelle: Europäische Kommission, 2016e

Die Durchsetzungsrichtlinie wurde 2014 verabschiedet. Sie sollte die praktische Umsetzung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie stärken. Sie enthält Instrumente zur Betrugsbekämpfung und -ahndung, der Umgehung von Regeln und anderen Missbrauchsformen. Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Überwachung der Arbeitsbedingungen und Durchsetzung von Vorschrif-

ten wurde durch nationale Kontrollmaßnahmen, Überprüfungen und Überwachungsmechanismen gestärkt. Die Durchsetzungsrichtlinie ermöglicht auch eine engere Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Die Richtlinie sollte bis zum 18. Juni 2016 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden (Europäische Kommission, 2016e).

Am 8. März 2016 schlug die Europäische Kommission eine gezielte Revision der Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern/innen vor. Diese Revision basierte auf dem Grundsatz, dass gleiche Arbeit am gleichen Ort gleich entlohnt werden sollte. Marianne Thyssen, Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Qualifikationen und Arbeitskräftemobilität, sagte: „Ich habe vom ersten Tag meiner Amtszeit an erklärt, dass wir die Arbeitskräftemobilität fördern müssen, aber auf faire Weise. Der heutige Vorschlag wird einen Rechtsrahmen für die Entsendung schaffen, der klar, gerecht und einfach durchzusetzen ist.“ (Europäische Kommission, 2016f).

Die gezielte Überarbeitung soll Veränderungen in drei Bereichen bringen.

Tabelle 2.4 Beabsichtigte Änderungen durch die Überarbeitung

| |
|---|
| Entgelt der entsendeten Arbeitnehmer/innen, auch bei Untervergabe |
| Vorschriften über Leiharbeiter/innen |
| Langzeitentsendung |

Quelle: Europäische Kommission, 2016f

Anfänglich sprachen sich elf Mitgliedstaaten gegen die geplante Überarbeitung aus. Ihren Protesten zum Trotz beschloss die Europäische Kommission am 20. Juni 2016, dass der Vorschlag einer gezielten Überarbeitung nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße. Am 25. November 2016 wurde dieser letztmalig von den vorbereitenden Gremien diskutiert. Eine Woche

später, am 2. Dezember 2016, veröffentlichte der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) einen Berichtsentwurf.

Eines der Hauptziele des Vorschlags war, die Arbeitsbedingungen entsendeter Arbeitnehmer/innen stärker an denen inländischer Beschäftigter mit ähnlichen Aufgaben auszurichten. Dies wurde unter dem griffigen Slogan „gleiches Entgelt für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ zusammengefasst. Ende Mai 2018 erzielten das Parlament, der Rat und die Kommission eine Einigung über die gezielte Überarbeitung in den Trilog-Verhandlungen. Der endgültige Text wurde am 9. Juli 2018 im Amtsblatt der Europäischen Union als Richtlinie (EU) Nr. 2018/957 veröffentlicht. Bis zum 20. Juli 2020 sollen nun die Mitgliedstaaten die zur Einhaltung dieser Richtlinie erforderlichen Gesetze, Rechtsvorschriften und Verwaltungsbestimmungen beschließen und veröffentlichen.

Abb. 2.4 Zeitleiste der Arbeitnehmerentsenderichtlinie



2.10.2 Die Koordinierung der Sozialversicherungsvorschriften

Am 13. Dezember 2016 schlug die Europäische Kommission eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung des Verfahrens zur Umsetzung der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme vor. Ziel war sicherzustellen, dass die Vorschriften zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme mit den aktuellen Entwicklungen in der EU Schritt halten. Mit dem Vorschlag wollte die Europäische Kommission eine ausgewogene Herangehensweise finden, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen zu fördern

und die Arbeitnehmerrechte zu schützen. Gleichzeitig möchte die Kommission weiter Missbrauch und Betrug bekämpfen, indem sie die Instrumente stärkt, die den nationalen Behörden zur Verfügung stehen. Dies soll größere Transparenz, Rechtssicherheit und Fairness schaffen. Das Augenmerk des Vorschlags liegt auf verschiedenen Bereichen, die bis dahin nicht ausreichend beachtet wurden und deren Vorschriften aktualisiert werden mussten. Die nachfolgende Tabelle nennt die verbesserungswürdigen Bereiche (Kiss, M., 2017).

Tabelle 2.5 Koordinierung der Sozialversicherung – Schwerpunkte

| |
|--|
| Koordinierung der Langzeitpflegeleistungen |
| Koordinierung der Arbeitslosigkeits- und Familienleistungen |
| Klärung des Zugangs zu Sozialleistungen für nicht erwerbstätige Personen |

Quelle: Kiss, M., 2017

Der Vorschlag soll auch die Verwaltungsvorschriften über die Koordinierung der Sozialversicherung entsendeter Arbeitnehmer/innen stärken. Darüber hinaus enthält er einige technische Änderungen zu Leistungen im Krankheitsfall und regelmäßigen technischen Aktualisierungen, die Entwicklungen in der nationalen Gesetzgebung widerspiegeln, die sich auf die Anwendung der EU-Vorschriften auswirken. Die bestehenden Vorschriften zum Export von Kindergeld werden durch den Vorschlag nicht geändert.

Derzeit wird die Änderung der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme noch bearbeitet. Seit Vorlage des Vorschlags durch die Europäische Kommission im Dezember 2016 wurde er von einigen nationalen Parlamenten erörtert. In den Folgemonaten diskutierten der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR) weiter die Stellungnahmen. Das war im Juli 2017, und im November veröffentlichte der EMPL-Ausschuss seinen Berichtsentwurf. Im Oktober 2017 diskutierte der Rat

den Vorschlag. Im Mai 2018 hieß es, „die Trilog-Verhandlungen“ als Teil des „Gesetzgebungsverfahrens“ liefern. Am 21. Juni 2018 einigte sich der Rat auf seine Verhandlungsposition zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme und ist bereit, in Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament zu treten, sobald es seine Position beschließt.

Abb. 2.5 Zeitleiste für die Koordinierung der Sozialvorschriften



2.10.3 Erweitertes Europäisches Netzwerk der Beschäftigungsvermittlungen

EURES, das Europäische Portal zur beruflichen Mobilität, ist ein Kooperations-Netzwerk der Europäischen Kommission und der europäischen öffentlichen Beschäftigungsvermittlungsdienste. EURES ist ein Tool für den Austausch freier Stellen und Bewerbungen. Das Portal liefert außerdem Informationen zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa und wurde 1993 eingerichtet (<http://www.consilium.europa.eu/>).

Am 17. Januar 2014 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Reform von EURES vor. Ziel der Verordnung ist, EURES zu einem effektiven europäischen Vermittlungs- und Einstellungsinstrument weiterzuentwickeln. Die Modernisierung von EURES trägt zur besseren Arbeitskräftemobilität in der EU bei, was faire Mobilität fördert und den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten in der gesamten EU verbessert. Die Überarbeitung von EURES entspricht besser neuen Mobilitätsmustern, veränderten Technologien für den Datenaustausch zu freien Stellen, der Nutzung unterschiedlicher Kanäle und Instrumente zur Rekrutierung durch Arbeitssuchende und Arbeit-

geber sowie der zunehmenden Rolle von Arbeitsmarktvermittlern neben den öffentlichen Vermittlungsstellen (Europäische Kommission, 2014c). Die Reform von EURES verfolgt folgende Zielsetzungen:

Tabelle 2.6 Ziele der Reform von EURES

| |
|--|
| Schaffung eines nahezu vollständigen Angebots freier Stellen in Verbindung mit einem umfangreichen Bestand an verfügbaren Lebensläufen |
| Ausführung guter automatischer Abgleiche zwischen den freien Stellen und Lebensläufen in den Mitgliedstaaten, Übersetzung in alle EU-Sprachen und Verstehen der Fähigkeiten, Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe, die auf nationaler und sektoraler Basis gebraucht werden |
| Bereitstellung grundlegender Informationen über EURES und Zugang zum Netzwerk für alle Interessierten |
| Unterstützung aller Interessierten bei Abgleich, Vermittlung und Einstellung |
| Unterstützung der Arbeitsweise des EURES-Netzwerks durch den Austausch von Informationen zu nationalen Arbeitskräfteengpässen und -überschüssen und Koordinierung von Maßnahmen innerhalb der EU |

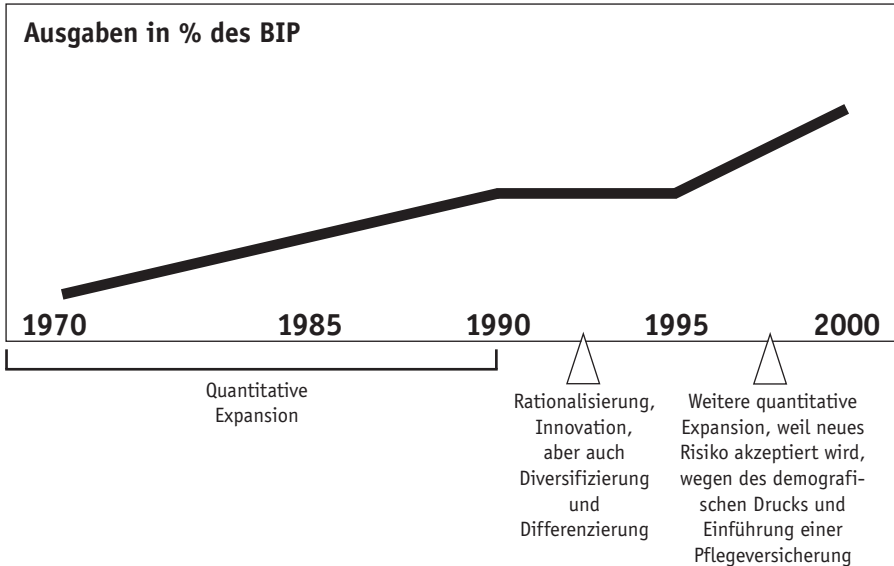
Quelle: Europäische Kommission, 2014c

Am 2. Dezember 2015 erteilte der Ausschuss der Ständigen Vertreter nach einer Einigung mit dem Europäischen Parlament seine Zustimmung zu den neuen Vorschriften. Am 25. Februar 2016 verabschiedete das Europäische Parlament seine Stellungnahme zum Vorschlag (<http://www.consilium.europa.eu/>). Zur Reform von EURES sagte Nicolas Schmit, luxemburgischer Minister für Arbeit, Beschäftigung und Sozial- und Solidarisches: „Diese neue Verordnung zur Neuausrichtung von EURES verdeutlicht die Bedeutung, die wir alle den Grundfreiheiten der Unionsbürger/innen beimessen: der Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen. Sie bietet neue Arbeitsmöglichkeiten und trägt so dazu bei, die Arbeitslosigkeit innerhalb der Europäischen Union zu verringern.“

2.11 Ein insgesamt positiver Pfad wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts

Betrachtet man die früheren Initiativen, hat sich die Europäische Union seit ihren Anfängen in sozialer Hinsicht bereits deutlich weiterentwickelt. Die soziale Dimension Europas hängt jedoch auch von den nationalen Sozialstaaten ab. Sowohl in den alten wie auch den neuen Mitgliedstaaten kann man eine bisweilen unterbrochene, aber dennoch gemeinsame Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts beobachten, wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Die Unterbrechungen fielen mit wiederkehrenden Phasen des konjunkturellen Abschwungs oder der Haushaltskürzungen zusammen, die zu einer Stagnation oder sogar einem Rückgang des sozialen Schutzes führen; manchmal rühren die Unterbrechungen von einem Konsens, dass die Politik zu expansionistisch war. Aber in vielen Fällen wird weiterer Fortschritt gewünscht und umgesetzt, der den Umfang und die Tiefe des sozialen Schutzes erhöht. Als Wissenschaftler/innen am HIVA haben wir dies in einer Reihe von Konferenzen zum Thema „Lage des Sozialstaates innerhalb der EU“ beobachtet, die wir alle fünf Jahre im Auftrag von EZA durchführen (siehe zur letzten Konferenz in Pacolet, 2015). Dieses Kapitel beschreibt, dass diese Initiative mit dem regelmäßigen Streben auf europäischer Ebene einherging, weiteren sozialen Fortschritt zu fördern und zu wahren.

Abb. 2.6 Ein gemeinsamer europäischer Pfad wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts auf nationaler Ebene – Ausgaben für Sozialleistungen als % des BIP

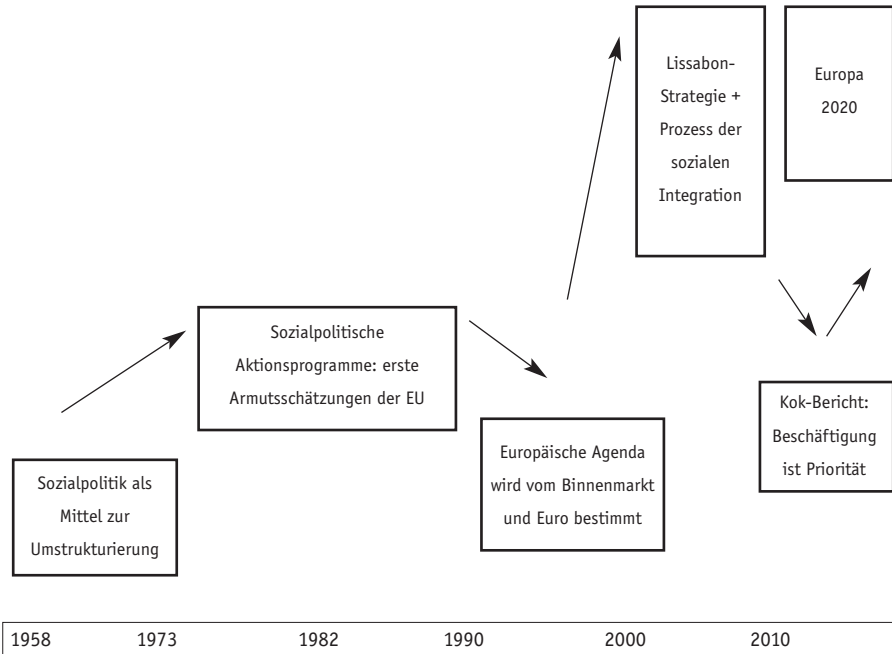


Quelle: Übernommen aus Pacolet, Bouten, Lanoye, Versieck, 1999

Diese gemeinsame Entwicklung sieht A. Atkinson (2015) auch auf europäischer Ebene, wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Man kann einen positiven Trend erkennen, der zu bestimmten Zeiten von anderen Prioritäten unterbrochen wird, was Auf- und Abwärtsbewegungen auslöst. Die nachfolgende Abbildung spiegelt diese differenzierte Entwicklung des sozialen Europas wider.

Dies zeigt das gemeinsame und, man könnte auch sagen, dringende Streben nach einem sozialen Europa auf europäischer und nationaler Ebene, auch wenn gegenteilige Entwicklungen zu beobachten sind. Die Debatte über die soziale Säule bekräftigt dieses Streben.

Abb. 2.7 Unterschiedliche Entwicklung des sozialen Europas



Quelle: Atkinson, A., 2015, S. 279

Europa hat in seiner Politikgestaltung die sozialen Rechte nicht immer in den Mittelpunkt gestellt. Dies hat in seiner sozialen Weiterentwicklung zu Stagnation oder sogar Rückschritt geführt. Man kann wohl sagen, dass die europäische Politik bisweilen eine positive soziale Entwicklung behindert hat. Die Strenge des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist ein Beispiel dafür. Der 1997 beschlossene Pakt ist ein Regelwerk, das eigens konzipiert wurde, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten solidere Staatsfinanzen verfolgen und ihre Haushaltspolitiken koordinieren. Sein Hauptziel ist zu verhindern, dass sich die Haushaltspolitiken in eine problematische Richtung entwickeln und die wirtschaftliche Stabilität der Europäischen Union gefährden (Prävention). Er soll außerdem übermäßige Haushaltsdefizite oder Staats-

verschuldung verhindern (Korrekturmaßnahmen). Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind für alle Mitgliedstaaten bindend und beziehen sich auf die im EU-Vertrag von 1992 festgelegten Defizit- und Schuldengrenzen. Der EU-Vertrag begrenzt das jährliche Haushaltsdefizit auf 3% des BIP und die Staatsverschuldung auf 60%. Die Einhaltung dieser sogenannten Konvergenzkriterien ist eine Bedingung für die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Einheitswährung Euro.

Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten bindend und verpflichten sie, ihre Haushaltsziele einzuhalten. Die Ziele werden in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen festgelegt und im Europäischen Semester bewertet. Bei einem übermäßigen Defizit, d.h. wenn ein Land die Ziele nicht erfüllt und die Kriterien verletzt, wird ein Defizitverfahren eingeleitet, wie zum Beispiel bei Griechenland (<https://ec.europa.eu/>).

Aufgrund seiner Strenge kann dieser von oben verordnete, makroökonomische Rahmen mit seinen Kriterien (sozialen) Fortschritt und Investitionen behindern. Er macht es außerdem für Länder schwerer, anderen international vereinbarten Verpflichtungen oder Empfehlungen nachzukommen. Dies gilt zum Beispiel für ILO-Übereinkommen, was negativ ist, da sie einen umfassenden Bezugsrahmen für die Konkretisierung eines rechtbasierten Ansatzes zur Sozialversicherung auf nationaler und regionaler Ebene bieten. Für die ILO hatte es immer Priorität, Sozialversicherung für alle zu fördern. Die von der ILO verabschiedeten Normen bieten Orientierung beim Aufbau und beim Unterhalt solider, öffentlicher Systeme der sozialen Sicherheit (ILO, 2017). Das griechische Drama verdeutlicht, dass ein gemeinsamer Wachstumspfad zwar der Anspruch ist, aber eine Entwicklung in die falsche Richtung – mit verheerenden Folgen – eintreten kann. Aus eben diesem Grund sind Politiken der gemeinsamen Aufwärtskonvergenz so wichtig.

Die griechische Schuldenkrise und die europäische Sparpolitik

Das von der Europäischen Union im Zusammenhang mit der griechischen Krise verhängte Spardiktat hatte viele negative soziale Folgen. Die griechische Schuldenkrise reicht in das Jahr 2009 zurück. Seit 2010 erhält Griechenland finanzielle Unterstützung. Dieser mit der „Troika“ (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Internationaler Währungsfonds) beschlossene Rettungsschirm war erforderlich, damit Griechenland seine finanziellen Schwierigkeiten und wirtschaftlichen Probleme infolge der Finanzkrise von 2008 bewältigen konnte. Im Gegenzug war Griechenland gezwungen, eine Reihe von (antisozialen) Kostensenkungsmaßnahmen und schmerzlichen Wirtschaftsreformen vorzunehmen, z. B. Rentenkürzungen und Steuererhöhungen. Diese Maßnahmen ließen kaum Raum für Investitionen in die Armutsbekämpfung, Gesundheit oder den sozialen Wohnungsbau. Die extremen Sparpolitiken, die dem Erhalt der Eurozone dienen, hatten negative soziale Folgen für Griechenland und seine Bürger/innen. Im Dezember 2014 hatte sich das gesamtwirtschaftliche Einkommen im Vergleich zu 2007 um 25% verringert. Die Menschen waren mit einem massiven Rückgang ihres Lebensstandards konfrontiert. Die Arbeitslosigkeit stieg massiv und traf junge Menschen am härtesten. Hinzu kam, dass die meisten Arbeitslosen keinen angemessenen sozialen Schutz hatten, was zu Armut führte. Die Löhne und Gehälter sowie die Renten wurden drastisch gekürzt, die Steuern erhöht. Auch im Gesundheitswesen, beim Wohnen und in anderen Lebensbereichen erlebten die Menschen Härten. Die Krise Griechenlands ist außergewöhnlich tief, andauernd und noch nicht vorbei. Griechenland beantragte 2015 im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus ein drittes Rettungspaket mit einer Laufzeit bis 2018. Im August 2018 endete das Programm. Seither gilt Griechenland wieder als kreditwürdig und fähig, seine eigenen finanziellen Verpflichtungen und Bedarfe zu erfüllen. Aber es ging mehr als ein Jahrzehnt verloren, um die Schäden der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Schutzes zu beheben. Niemand wagt eine Prognose, wie viel Zeit es kosten wird, wieder auf den vorherigen Stand zu kommen.

Quelle: Matsaganis, M.; Tinios, P.

3 Eine internationale Betrachtung: parallele soziale Initiativen

Erfahrungsbericht 5

Seminar von UHM (Union Haddiema Magħqudin), Malta, St. Julian's, 23. bis 25. November 2017, Der Beitrag der Arbeitnehmerorganisationen zur europäischen Säule sozialer Rechte

Das Mittagessen scheint in Malta recht lange zu dauern, insbesondere wenn man darauf wartet, einen Beitrag zu halten. Danach nahmen Gewerkschafter/innen aus ganz Europa an einer Schulung teil, um ihre „effektiven“ Führungsfähigkeiten zu verbessern. Am Vormittag verfolgten wir die Debatte über die Reform des Sozialstaates und insbesondere des Rentensystems. Malta hatte lange Zeit eine umlagefinanzierte Pflichtrente. Bei einer jüngsten Reform wurde dies durch die Beschneidung eines kapitalgedeckten Rentensystems für Beamte sogar noch verstärkt. Aber diese Reform untergräbt das allgemeine Rentensystem weiter. Es scheint zunehmenden Konsens zu geben, zu einem kapitalgedeckten System zurückzukehren, um das Problem zu lösen. Bei der Debatte über alle erwarteten Probleme eines solchen Systems einschließlich der angemessenen Versorgung, Transparenz und finanziellen Ausstattung schien es, als ob dieses System für alle bereits existierte, trotz der offensichtlichen Notwendigkeit, sich mit den nachteiligen Folgen auseinanderzusetzen. Wie schnell sich Meinungen doch ändern. Der Trend geht zu kapitalgedeckten Rentensystemen, obwohl die Probleme der Angemessenheit, Transparenz und finanziellen Stabilität schon besorgniserregend sind, bevor wir diesen Weg einschlagen. Sollten wir ihn dann überhaupt wählen? Darum prüfe, wer sich ewig bindet.

3.1 Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen gilt als Meilenstein in der Geschichte der Menschenrechte. Die Erklärung wurde von Vertretern/innen unterschiedlicher Rechtssysteme und Kulturen verfasst und von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris am 10. Dezember 1948 verkündet. Seither gilt sie als gemeinsamer Maßstab für alle. Erstmals wurden grundlegende Menschenrechte weltweit geschützt. Sie erkennt an, dass die Würde und gleichen, unveräußerlichen Rechte aller Menschen das Fundament für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden sind (<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>).

3.2 Übereinkommen der ILO über Mindestnormen der sozialen Sicherheit

Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Mindestnormen der sozialen Sicherheit von 1952 ist mit Abstand das wichtigste Übereinkommen der ILO in dieser Frage. Es ist das einzige internationale Instrument, das auf Grundsätzen der sozialen Sicherheit basiert und weltweit vereinbarte Mindestnormen für alle Sozialversicherungsbereiche festlegt. Es behandelt neun Sozialversicherungsbereiche:

Tabelle 3.1 Sozialversicherungszweige

| | |
|--|------------------------------|
| Ärztliche Betreuung | Familienleistungen |
| Krankengeld | Leistungen bei Mutterschaft |
| Leistungen bei Arbeitslosigkeit | Leistungen bei Invalidität |
| Leistungen bei Alter | Leistungen an Hinterbliebene |
| Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten | |

Quelle: <http://www.ilo.org>

Das Übereinkommen über die soziale Sicherheit deckt zwar alle Zweige der Sozialversicherung ab, aber die Länder müssen nicht alle ratifizieren. Nur drei Zweige müssen ratifiziert werden. Dies ermöglicht eine schrittweise Ausdehnung des Sozialversicherungsschutzes. Das Übereinkommen regelt Mindestnormen für die von Sozialversicherungssystemen abzudeckenden Bevölkerungsgruppen sowie die Mindestleistungen, die den zu schützenden Personen zuzusichern sind, die Bedingungen und die Dauer des Leistungsbezugs (<http://www.ilo.org/>).

Tabelle 3.2 Im ILO-Übereinkommen verankerte Grundsätze

| |
|--|
| Zusicherung festgelegter Leistungen |
| Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen an der Verwaltung der Systeme |
| Allgemeine Verantwortung des Staats für die fristgerechte Bereitstellung der Leistungen und die angemessene Verwaltung der Institutionen |
| Kollektive Finanzierung der Leistungen über Versicherungsbeiträge oder Steuern |

Quelle: <http://www.ilo.org>

Das Übereinkommen regelt nicht, wie die Mindestnormen der sozialen Sicherheit zu erreichen sind. Es bietet vielmehr Anregungen für Möglichkeiten. So haben die Länder ausreichend Flexibilität bei der Ausgestaltung der Sozialversicherung, je nach ihrer sozioökonomischen Situation. Das Übereinkommen sieht außerdem vor, dass die Versicherungssysteme tripartistisch verwaltet werden müssen, was den sozialen Dialog zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern/innen gewährleistet und stärkt.

Der Verwaltungsrat der ILO bestätigte 2001, dass das Übereinkommen eine zeitgemäße Norm sei. Bei einer internationalen Konferenz der ILO wurde es 2011 als Standard und Bezugsrahmen für die allmähliche Weiterentwicklung

eines umfassenden nationalen Sozialversicherungsschutzes anerkannt. Seit 1952 haben 48 ILO-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert (<http://www.ilo.org/>).

3.3 Internationaler Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist ein Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen. Er wurde am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Der Pakt gibt der Allgemeinen Menschenrechtserklärung Rechtskraft. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte behandelt Bereiche der öffentlichen Politik, wie die Arbeit, faire und gerechte Arbeitsbedingungen, Sozialversicherung, angemessene Lebensbedingungen, Gesundheit und Bildung. Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überwacht den Pakt (<http://www.ohchr.org/>).

3.4 Die Millenniums- und Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen

Im September 2000 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs weltweit die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen. Es war der Beginn einer neuen weltweiten Partnerschaft, um die Bedürfnisse der Ärmsten zu decken und um Hunger und Krankheiten zu bekämpfen, indem eine Reihe von Zielen festgelegt wurde, die bis 2015 erreicht werden sollten. Diese sind unter der Bezeichnung „Millenniums-Entwicklungsziele“ bekannt geworden.

Tabelle 3.3 Millennium-Entwicklungsziele

| | |
|---|--|
| Den Anteil der Weltbevölkerung senken, der unter extremem Hunger und Armut leidet | Die Gesundheit der Mütter verbessern |
| Allen Kindern eine Grundschulbildung ermöglichen | HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen |
| Die Gleichstellung der Geschlechter fördern und die Rechte von Frauen stärken | Den Schutz der Umwelt verbessern |
| Die Kindersterblichkeit verringern | Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft |

Quelle: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

Eine Millenniumskampagne der Vereinten Nationen inspirierte Menschen aus der ganzen Welt, Maßnahmen zu ergreifen, um die Millenniumsziele zu unterstützen. Regierungen, Stiftungen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Gruppen wurden im Rahmen des Projekts aktiv und verkündeten ihr Engagement. Beim Gipfel der Vereinten Nationen zu den Millenniums-Entwicklungszielen von 2010 wurde ein konkreter globaler Aktionsplan beschlossen. Es wurde eine Reihe von Initiativen zur Bekämpfung von Armut, Hunger und Krankheiten vorgestellt.

Da die Millenniums-Entwicklungsziele 2015 endeten, wurde ein neues Programm gestartet, das ab 2015 auf den Erfolgen der Millenniums-Entwicklungsziele aufbauen und einen Wandel bewirken soll. Am 25. September 2015 wurden 17 Ziele beschlossen, um Armut zu beenden, den Planeten zu schützen und Wohlstand für alle als Teil einer neuen Agenda für nachhaltige Entwicklung bis 2030 zu gewährleisten. Jedes der Ziele hat konkrete Unterziele, die bis 2010 erreicht werden müssen (Generalversammlung der Vereinten Nationen, 2015).

Tabelle 3.4 Ziele für die nachhaltige Entwicklung

| | |
|--|---|
| Keine Armut | Weniger Ungleichheiten |
| Kein Hunger | Nachhaltige Städte und Gemeinden |
| Gesundheit und Wohlergehen | Nachhaltiger Konsum und Produktion |
| Hochwertige Bildung | Maßnahmen zum Klimaschutz |
| Geschlechtergleichheit | Leben unter Wasser |
| Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen | Leben an Land |
| Bezahlbare und saubere Energie | Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen |
| Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum | Partnerschaften zur Erreichung der Ziele |
| Industrie, Innovation und Infrastruktur | |

Quelle: Generalversammlung der Vereinten Nationen, 2015, S. 14

3.5 Die Europäische Sozialcharta des Europarats

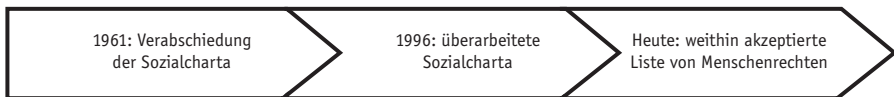
Die Europäische Sozialcharta ist ein Staatsvertrag des Europarats, der grundlegende soziale und wirtschaftliche Rechte gewährleistet. Sie beinhaltet ein breites Spektrum von Menschenrechten in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Bildung, sozialer Schutz, Arbeit und sozialstaatliche Leistungen. Die Sozialcharta legt besonderen Wert auf den Schutz schwacher Gruppen, wie älterer Menschen, Kinder oder Menschen mit Behinderungen. Sie wird als sozialer Unterbau Europas bezeichnet. Sie ist wichtig für den Schutz der Menschenrechte in Europa und hängt mit der Allgemeinen Menschenrechts-erklärung der Vereinten Nationen von 1948 und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zusammen. Die Sozialcharta basiert auf den Grundsätzen der Universalität, gegenseitigen Abhängigkeit und Wechselbeziehung der Menschenrechte. Soziale Rechte werden als Menschenrechte gesehen,

die auf einer Stufe mit bürgerlichen und politischen Rechten stehen (<https://www.coe.int>).

Die Sozialcharta hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt. Sie wurde 1961 verabschiedet und 1996 überarbeitet. Heute ist sie als Instrument zum Schutz der Menschenrechte in Europa weithin anerkannt. Fast alle Mitgliedstaaten des Europarats (43/47) haben sie ratifiziert, mit Ausnahme von Liechtenstein, Monaco, San Marino und der Schweiz. Ihre Durchsetzung unterliegt Überwachungsmechanismen (<https://www.coe.int>).

Die nachfolgende Zeitleiste gibt einen Überblick über die Entwicklung der Sozialcharta.

Abb. 3.1 Zeitleiste der Sozialcharta des Europarats



3.6 Die Verbindung zur sozialen Säule

Die europäische Säule sozialer Rechte baut auf bestehenden (grundlegenden/ internationalen) Rechten und Grundsätzen auf, die in anderen Übereinkommen oder Staatsverträgen verankert sind, wie die der ILO oder der Sozialcharta des Europarats. Diese verkünden ähnliche Rechte und man sollte diese bestehenden Dokumente nutzen und ihre gegenseitige Kohärenz gewährleisten. Ein Beispiel ist die Anerkennung des Rechts auf Sozialversicherung, das als Grundrecht durch universell verhandelte und akzeptierte Instrumente entwickelt wurde (z. B. Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen und der ILO).

Die europäische Säule sozialer Rechte setzt die bestehenden Rechte und Übereinkommen nicht außer Kraft, sie bleiben gültig. Aber damit diese Rechte und Übereinkommen Wirkung zeigen können, müssen sie ratifiziert werden. Durch die Ratifizierung verpflichten sich die Länder, im Rahmen ihrer Mittel Schritte zur vollständigen Verwirklichung dieser Rechte zu ergreifen (ILO, 2017).

Viele der Übereinkommen wurden jedoch noch nicht von allen Mitgliedern ratifiziert, zum Beispiel die Sozialcharta des Europarats, die 43 der 47 Mitglieder ratifiziert haben. Auch die ILO-Übereinkommen wurden nicht von allen 187 Mitgliedsländern ratifiziert, wie zum Beispiel das Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit von 1952 (Nr. C102). Es wurde „nur“ von 55 Ländern (teilweise) ratifiziert. Das Übereinkommen zur Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der sozialen Sicherheit von 1962 (Nr. C118) wurde von noch weniger Ländern ratifiziert, nämlich 38. Konzentriert man sich auf die europäischen ILO-Mitgliedsländer, haben alle die acht Kernarbeitsnormen ratifiziert.⁸ Dies gilt jedoch nicht für die Ratifizierung der Übereinkommen zur Normenkontrolle (*Governance Conventions*)⁹ (<http://www.ilo.org/>).

Betrachtet man diese „bestehenden“ Rechte im Lichte der sozialen Säule, stellt sich die Frage, warum die Europäische Union als Ganzes diese nicht ratifiziert? Vielleicht ist das nicht so einfach, wie es klingt. Die jüngsten Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) zeigen, dass einzelne Regionen, die ihre Zustimmung verweigern – in diesem Fall die Wallonie – eine kollektive Ratifizierung schwierig bis unmöglich machen. Es ist bereits schwierig, einzelne Mitgliedstaaten vom Mehrwert

8 Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts, Übereinkommen zum Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, Übereinkommen zur Zwangsarbeit, Übereinkommen zur Abschaffung der Zwangsarbeit, Übereinkommen zum Mindestalter, Übereinkommen zum Verbot und zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Übereinkommen zur Gleichheit des Entgelts, Übereinkommen zur Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

9 Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel, Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik, Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, Übereinkommen über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen).

bestimmter Rechte zu überzeugen. Man stelle sich vor, wie schwierig es ist, wenn man versucht, das für die gesamte Europäische Union zu erreichen. Europa besteht aus „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten, die jeweils ihre eigene politische, wirtschaftliche und soziale Geschichte und daher auch unterschiedliche politische Prioritäten haben.

Es ist Wunschdenken anzunehmen, dass die europäische Säule sozialer Rechte eine beschleunigte Ratifizierung der noch nicht ratifizierten Übereinkommen ermöglichen könnte. Bei der sozialen Säule handelt es sich lediglich um eine Verkündung ohne dazugehörige rechtsverbindliche Befugnisse. Erst wenn die in der Säule behandelten Rechte in Gesetzgebung überführt werden (z. B. eine Richtlinie), werden sie rechtsverbindlich. Daher kann die Wirkung der sozialen Säule auch hinterfragt werden, wenn sich Mitgliedstaaten gegen die Verkündung entschließen und damit einem ohnehin nicht-zwingenden Instrument auch noch die vollständige Unterstützung durch die Mitgliedstaaten verwehren.

4 Europäische Säule sozialer Rechte: Ziele und der Weg dorthin

Erfahrungsbericht 6

Seminar von Bewegung.academie, Vereinigtes Königreich, Liverpool, 28. bis 29. November 2017: Die europäische Säule sozialer Rechte: Eine neue Chance für ein umgestaltetes soziales Europa? Die Frage der Eingliederung und Lebensqualität der Arbeitnehmer/innen in einem neugestalteten sozialpolitischen Programm

Nach einem Spaziergang hinunter zum Hafen von Liverpool, wo ich unvermittelt in der Straßenmitte auf die (Statue der) Beatles traf, lief ich zurück zu meinem Hotel, dem prestigeträchtigen, denkmalgeschützten Royal Insurance Building. Der ehemalige Versicherungssitz wurde in ein behagliches Hotel umgebaut, das für soziale Bewegungen und Sozialwissenschaftler/innen erschwinglich ist, die über sozialen Fortschritt diskutieren möchten. Anhand fundierter Analysen wurden neue und alte Argumente und Modalitäten für eine weitere Integration Europas und sozialen Schutz auf europäischer Ebene erörtert. Es herrschte Unzufriedenheit über den aktuellen Anspruch der sozialen Säule, die versucht, innerhalb der vorhandenen institutionellen Struktur Fortschritt zu erzielen – oder sollte man eher von Durchwursteln sprechen? Es sollte ein soziales Europa auf einer föderalen, europäischen Ebene gefördert werden, wobei ich schon froh wäre, wenn es uns gelänge, die nationalen Sozialschutzsysteme zu verbessern. Es erinnert uns daran, dass neben der Frage, was realistisch und machbar ist, auch berücksichtigt werden sollte, was ethisch wünschenswert ist. Vielleicht bin ich zu sehr von dem hehren Anspruch bezaubert, den Europa sich selbst setzt, und unterschätze daher die Notwendigkeit, immer einen Schritt weiterzudenken.

4.1 Hintergrund

Die europäische Säule sozialer Rechte war Teil des Arbeitsprogramms 2016 der Europäischen Kommission. In seiner ersten Ansprache zur Lage der Union im Europäischen Parlament am 9. September 2015 sagte Jean-Claude Juncker, der EU-Kommissionspräsident: „[Wir] müssen [...] die Arbeiten an einem fairen und wahrhaft europäischen Arbeitsmarkt vorantreiben. [...] In diesem Zusammenhang möchte ich eine europäische Säule sozialer Rechte entwickeln, die die sich verändernden Realitäten in den europäischen Gesellschaften und in der Arbeitswelt widerspiegelt. Und die uns als Kompass für eine erneute Konvergenz innerhalb des Euro-Raums dienen kann. Diese europäische Säule sozialer Rechte sollte das ergänzen, was wir gemeinsam zum Schutze der Arbeitnehmer in der EU erreicht haben. Ich erwarte, dass die Sozialpartner in diesem Prozess eine zentrale Rolle einnehmen. Ich glaube, wir tun gut daran, mit dieser Initiative innerhalb des Euro-Raums zu beginnen und anderen EU-Mitgliedstaaten anzubieten, sich anzuschließen, wenn sie es wünschen.“

Der Wunsch, eine europäische Säule sozialer Rechte zu schaffen, muss vor dem Hintergrund des sich wandelnden wirtschaftlichen Lebens, der Arbeitsmärkte und gesellschaftlicher Trends betrachtet werden. Die Initiative muss als Antwort auf eine doppelte Notwendigkeit gesehen werden: 1) Überwindung der Krise und 2) Entwicklung zu einer vertieften und gerechteren Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) (Europäische Kommission, 2016a, S. 2-3).

Die Krise hat Europa insgesamt und seine Mitgliedstaaten nicht verschont. Ihre Folgen sind noch immer sehr spürbar und betreffen das politische, wirtschaftliche und soziale Leben. Europa ist mit hoher Arbeitslosigkeit und einem hohen Bevölkerungsanteil konfrontiert, der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist. Grundlegendere Veränderungen sind zum Beispiel die sich wandelnden gesellschaftlichen Strukturen, wie neue Familienkon-

stellationen und Arbeitsformen, ein längeres und von mehr Änderungen geprägtes Arbeitsleben, demografischer Wandel, neue Arbeitsformen, technologische und digitale Veränderungen und die Entstehung neuer Formen der Ungleichheit. All diese neuen Trends fordern Europa heraus und verlangen nach einer Anpassung an die sich wandelnde und herausfordernde Realität, die – wenn man sich ihr nicht stellt – die Chancen für künftiges Wachstum und die sozioökonomische Leistung in Europa behindern könnte (Europäische Kommission, 2016a, S. 3-5).

Damit Europa prosperieren kann, muss es auf gut funktionierende und faire Arbeitsmärkte und sozialstaatliche Systeme hinarbeiten. Diese Vision gewinnt an Unterstützung. Es herrscht zunehmender Konsens über die Notwendigkeit eines integrativeren Wachstumsmodells. Für eine zeitgemäße Sozialpolitik sind Investitionen in das Humankapital als Treiber für langfristiges Wachstum, Gleichheit und sozialen Fortschritt ausschlaggebend. Die soziale Dimension ist ein Kernelement in der weiteren Integration und Konsolidierung der Eurozone (Europäische Kommission, 2016a, S. 4).

Die Schaffung der europäischen Säule sozialer Rechte ist eine Chance für die europäischen Institutionen und die Sozialpartner, sich mit den neuen Trends und Herausforderungen auseinanderzusetzen. Sie bietet die Möglichkeit zu handeln, denn das Verharren auf dem Status quo und Bequemlichkeit sind keine Option. Sie ist ein Impuls, eine Bestandsaufnahme der Vergangenheit durchzuführen und gleichzeitig in die Zukunft zu blicken. Es ist Ziel der sozialen Säule, Grundsätze zu berücksichtigen, die nicht nur für die heutige Realität gelten, sondern auch für morgen (Europäische Kommission, 2016c, p. 3).

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick der verschiedenen europäischen Institutionen und ihrer Rolle bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte.

Institutionen der Europäischen Union

Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist die politisch unabhängige Exekutive der Europäischen Union. Die politische Richtung der Europäischen Kommission wird von ihrem Präsidenten bestimmt. Die Kommissare legen strategische Ziele und das jährliche Arbeitsprogramm fest. Die Europäische Kommission ist dafür zuständig, neue Gesetzesvorschläge auszuarbeiten, wie zum Beispiel die Flankierungsmaßnahmen zur europäischen Säule sozialer Rechte, sowie für die Durchsetzung dieser Gesetzgebung, die Verwaltung der EU-Politiken und die Zuteilung von EU-Finanzmitteln.

Europäisches Parlament

Die Rolle des Europäischen Parlament umfasst Gesetzgebungs-, Aufsichts- und Haushaltsbefugnisse. Als Mitgesetzgeber ist das Europäische Parlament zusammen mit dem Rat der Europäischen Union dafür zuständig, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Gesetze zu verabschieden. Das Parlament prüft außerdem das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission und entscheidet über internationale Abkommen. Das Europäische Parlament hat die europäische Säule sozialer Rechte erörtert und eine Stellungnahme dazu abgegeben.

Rat der Europäischen Union

Die Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten sind im Rat der Europäischen Union vertreten. Die Minister der nationalen Regierungen tagen, um EU-Gesetzgebung anhand von Vorschlägen der Europäischen Kommission, zum Beispiel zur europäischen Säule sozialer Rechte, abzustimmen, zu diskutieren, zu ändern und zu beschließen. Der Rat tritt je nach Politikbereich, der zur Debatte steht, in unterschiedlichen Konstellationen zusammen.

Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN)

Der ECOFIN-Rat setzt sich aus den Wirtschafts- und Finanzministern aller Mitgliedstaaten zusammen. Sie sind für die Wirtschaftspolitiken, Besteuerung, die Regulierung der Finanzmärkte und Kapitalströme zuständig. Der ECOFIN koordiniert die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten im Sinne einer weiteren Konvergenz ihrer Wirtschaftsleistung und überwacht ihre Haushaltspolitik. Das Augenmerk liegt auf der Stärkung des Wirtschaftswachstums, der Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen. Zu diesem Zweck erarbeitet ECOFIN einschlägige Rechtsakte. Die künftige Architektur der WWU gehört gemäß dem Bericht der fünf Präsidenten auch zu den Schwerpunkten des ECOFIN.

Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO)

Der EPSCO-Rat besteht aus den nationalen Ministern für Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz. Sie arbeiten gemeinsam daran, die Beschäftigungsquoten zu erhöhen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern und ein hohes Maß an Gesundheit und Verbraucherschutz in der EU zu erreichen. Der EPSCO ist dafür zuständig, die jährlichen Beschäftigungsleitlinien zu erarbeiten sowie Gesetzgebung und EU-weite Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten und nationalen Politiken der Mitgliedstaaten zu verabschieden.

Beschäftigungsausschuss (EMCO)

Der EMCO arbeitet im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und ist der wichtigste Beratungsausschuss der Sozialminister im EPSCO für alle Beschäftigungsfragen. Er spricht regelmäßig mit europäischen Sozialpartnern und anderen verwandten Ratsausschüssen, zum Beispiel für Wirtschaftspolitik und Sozialschutz. Seine Arbeit konzentriert sich vorran-

gig darauf, die Minister zum Europäischen Semester zu beraten. Unter anderem verfolgt er den Fortschritt der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Europäischen Semesters und der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele. Der EMCO hat zusammen mit dem Ausschuss für Sozialschutz zur Erarbeitung der europäischen Säule sozialer Rechte beigetragen.

Ausschuss für Sozialschutz (SPC)

Der SPC ist ein Beratungsausschuss des EPSCO und besteht aus Vertretern der nationalen Sozialversicherungsbehörden und Europäischen Kommission (GD EMPL). Er unterstützt den Rat mit Stellungnahmen zur europäischen Säule sozialer Rechte, dem Europäischen Semester, der sozialen Dimension der WWU und der Halbzeitbewertung der Europa-2020-Strategie.

Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC)

Der EPC unterstützt die Arbeit des Rats für Wirtschaft und Finanzen (ECO-FIN) beratend. Er besteht aus Vertreter/innen der nationalen Wirtschafts- und Haushaltsbehörden, der Europäischen Kommission und der EZB. Heute liegt der Schwerpunkt des EPC stärker denn je auf Wachstum und Arbeitsplätzen, insbesondere Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Gewährleistung nachhaltiger öffentlicher Finanzen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

Der EWSA ist ein Beratungsorgan, in dem Vertreter/innen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie anderer Interessensträger sitzen. Er ist das Bindeglied zwischen den Entscheidungsinstitutionen der EU (Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Ministerrat) und den Bürger/innen der EU, indem er Stellungnahmen zu EU-Themen abgibt. Über den EWSA haben Interessensträger Mitsprache bei Gesetzesvorschlägen in der EU.

Europäischer Fiskalausschuss

Der Europäische Fiskalausschuss ist ein Beratungsgremium, das durch den Bericht der fünf Präsidenten zur Überwachung des „fiskalpolitischen Kurses“¹⁰, der nationalen und europäischen haushaltspolitischen Entscheidungen und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung eingerichtet wurde. Das Gremium setzt sich aus fünf unabhängigen Experten/innen zusammen.

4.2 Umfang und Zielsetzungen

Im Zentrum der sozialen Säule stehen funktionierende und faire Arbeitsmärkte und deren Fähigkeit, auf damit verwandte Bedürfnisse und Herausforderungen effektiv reagieren zu können. Daher hat die soziale Säule zum Ziel, eine Reihe entsprechender Kernprinzipien festzulegen. Sie basiert auf dem sozialen Besitzstand (Acquis) und ergänzt diesen gleichzeitig. Sie wurde für die Eurozone entwickelt, bietet aber anderen Mitgliedstaaten die Option, sich anzuschließen. Sie hat den Anspruch, als Bezugsrahmen für die folgenden Ziele zu dienen: 1) die Beschäftigungs- und soziale Leistung der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu beobachten, 2) nationale Reformen voranzutreiben und 3) als Kompass für eine erneuerte Konvergenz innerhalb der Eurozone zu dienen (Europäische Kommission, 2016a, p. 7).

Die soziale Säule gliedert sich in drei Kapitel: 1) Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, 2) Faire Arbeitsbedingungen und 3) Sozialschutz und soziale Inklusion. Das Kapitel über „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ beinhaltet Aspekte wie die Entwicklung von Kompetenzen, lebenslanges Lernen und die aktive Unterstützung für Beschäftigung. Das Kapitel über

¹⁰ Fiskalpolitischer Kurs: Ein Maßstab für die Richtung und den Umfang einer diskretionären Fiskalpolitik. Definiert wird er als jährliche Änderung im strukturellen Haushaltssaldo. Ist die Veränderung im Vergleich zum Vorjahr positiv, gilt der fiskalpolitische Kurs als restriktiv; ist die Veränderung negativ, spricht man von einem expansiven Kurs. (Europäischer Fiskalausschuss, 2017, Glossar)

„Faire Arbeitsbedingungen“ setzt auf ein stabiles Gleichgewicht von Rechten und Pflichten zwischen Arbeitnehmern/innen und Arbeitgebern, zwischen Flexibilität und Sicherheit und legt Wert auf einen starken sozialen Dialog. Das letzte Kapitel über „Sozialschutz und soziale Inklusion“ behandelt den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen (z. B. Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung) sowie würdige und integrative Lebensbedingungen (Europäische Kommission, 2016a, S. 7-8; Europäische Kommission, 2016b, S. 2-18).

Für jedes der drei Kapitel wurde eine Reihe von Grundsätzen gewählt, insgesamt zwanzig. Die Grundsätze hängen mit Rechten zusammen, die in der EU bereits verankert sind (z. B. sozialer Acquis, Sozialcharta) oder beziehen sich auf andere Rechtsquellen. Sie bauen außerdem auf gemeinsamen Werten auf. Bestehende Rechte werden durch die mit der sozialen Säule eingeführten Grundsätze nicht abgelöst. Sie werden bekräftigt und die soziale Säule verleiht ihnen mehr Profil, macht sie verständlicher und verdeutlicht sie. Die detaillierteren Grundsätze bieten mögliche Wege, um die Rechte praktisch umzusetzen, sie zu fördern, auszuüben und zu bewerten und dabei zu versuchen, die jüngsten Veränderungen im sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Leben abzubilden (Europäische Kommission, 2017b; Europäische Kommission, 2017c; Europäische Kommission, 2017d).

Tabelle 4.1 Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte

| |
|--|
| Kapitel I: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang |
| Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen |
| Gleichstellung der Geschlechter |
| Chancengleichheit |
| Aktive Unterstützung für Beschäftigung |
| Kapitel II: Faire Arbeitsbedingungen |
| Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung |
| Löhne und Gehälter |

| |
|---|
| Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz |
| Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten |
| Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben |
| Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz |
| Kapitel III: Sozialschutz und soziale Inklusion |
| Betreuung und Unterstützung von Kindern |
| Sozialschutz für alle Arbeitnehmer/innen und Selbständige |
| Leistungen bei Arbeitslosigkeit |
| Mindesteinkommen |
| Alterseinkünfte und Ruhegehälter |
| Gesundheitsversorgung |
| Inklusion von Menschen mit Behinderungen |
| Langzeitpflege |
| Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose |
| Zugang zu essenziellen Dienstleistungen |

Quelle: Europäische Kommission, 2017b

Trotz der gemeinsamen Werte und Rechte variiert bei jedem der in der sozialen Säule behandelten Grundsätze die Situation innerhalb Europas stark. Es besteht nicht die Absicht, diese Unterschiede zu verhehlen, sondern sie in einem neuen Licht zu betrachten. Dabei kann die soziale Säule als Mittel dienen, die sozialen Rechte auszuweiten und zu vertiefen (Europäische Kommission, 2016a, p. 8).

4.3 Inhalt

4.3.1 Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang

Das Kapitel über Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang behandelt folgende vier Grundsätze:

Tabelle 4.2 Kapitel I: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang

| |
|---|
| Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen |
| Gleichstellung der Geschlechter |
| Chancengleichheit |
| Aktive Unterstützung für Beschäftigung |

Quelle: Europäische Kommission, 2017b

Jede/r hat Recht auf eine hochwertige, integrative Schul- und Berufsausbildung und lebenslanges Lernen. Sie versetzen Menschen in die Lage, die Fähigkeiten zu erwerben und zu pflegen, die sie für eine vollumfängliche Teilhabe am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben brauchen. Für gleiche Arbeit wird das gleiche Entgelt gezahlt, ungeachtet des Geschlechts. Nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern in allen Lebensbereichen ist die Gleichbehandlung von Männern und Frauen die Norm. Männer und Frauen haben Anspruch auf die gleichen Chancen. Neben der Geschlechtergleichstellung besteht beim sozialen Schutz, bei der Bildung und dem Zugang zu öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen das Ziel der Gleichstellung aller Menschen ungeachtet ihrer Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung.

Jede/r hat das Recht auf zeitnahe und maßgeschneiderte Unterstützung, um die eigenen Chancen auf (selbständige) Erwerbstätigkeit zu erhöhen, wie Hilfe bei der Arbeitssuche, Ausbildung und Umschulung. Der soziale Schutz und Schulungsansprüche können bei einem beruflichen Wechsel übertragen werden. Wenn junge Menschen arbeitslos werden oder die Schule verlassen, haben sie das Recht auf Fortsetzung ihrer Ausbildung, auf eine Berufsausbildung, Praktika oder ein würdiges Arbeitsplatzangebot innerhalb von vier Monaten. Erwerbslose erhalten persönliche und dauerhafte Unterstützung bei der Arbeitssuche. Für Langzeitarbeitslose ist spätestens nach 18 Monaten der Erwerbslosigkeit eine gründliche persönliche Bewertung verfügbar (Europäische Kommission, 2017d).

4.3.2 Faire Arbeitsbedingungen

Das Kapitel über faire Arbeitsbedingungen beinhaltet sechs Grundsätze.

Tabelle 4.3 Kapitel II: Faire Arbeitsbedingungen

| |
|---|
| Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung |
| Löhne und Gehälter |
| Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz |
| Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten |
| Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben |
| Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz |

Quelle: Europäische Kommission, 2017b

Alle Arbeitnehmer/innen sollten bei ihren Arbeitsbedingungen, beim Zugang zu sozialem Schutz und bei Ausbildung gleichberechtigt sein, ungeachtet der Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses. Innovative Arbeitsformen werden gefördert, sofern sie gute Arbeitsbedingungen sicherstellen. Unternehmertum und selbständige Arbeit sollen gefördert und Arbeitsmobilität erleichtert werden. Damit sich die Arbeitgeber auf das veränderte wirtschaftliche Umfeld einstellen können, wird die notwendige Flexibilität im Einklang mit der Gesetzgebung und Tarifverträgen garantiert. Der Missbrauch atypischer Verträge oder anderer Beschäftigungsverhältnisse, der in prekären Arbeitsbedingungen resultiert, wird durch Maßnahmen verhindert.

Die Rechte und Pflichten des/der Beschäftigten werden zu Beginn des Arbeitsverhältnisses klar geregelt. Dies beinhaltet Informationen zur Probezeit, deren Dauer angemessen sein muss. Wird ein/e Arbeitnehmer/in entlassen, muss er/sie vor der Entlassung über die Gründe informiert werden und es wird eine angemessene Kündigungsfrist gewährt. Der/die Arbeitnehmer/in hat das Recht auf Streitbeilegung und Einspruch. Es werden faire Entgelte

für einen würdigen Lebensstandard angestrebt. Die Lohnbildung erfolgt transparent und unter Wahrung der nationalen Praxis und Tarifautonomie der Sozialpartner. Der Kapazitätsaufbau der Sozialpartner wird unterstützt, um den sozialen Dialog zu fördern.

Die Sozialpartner werden ermutigt, Tarifverträge auf allen Ebenen auszuhandeln und abzuschließen. Sie werden bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken beteiligt. Bei Fragen wie Massenentlassungen haben die Arbeitnehmer/innen und ihre Vertreter/innen das Recht auf rechtzeitige Unterrichtung.

Was die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben betrifft, haben Eltern und pflegende Angehörige Anspruch auf angemessenen Urlaub, flexible Arbeitszeitlösungen und Zugang zu Pflege- und Betreuungsdiensten. Männer und Frauen haben den gleichen Anspruch auf Sonderurlaub.

Arbeitnehmer/innen haben das Recht auf ein hohes Maß an Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Das Arbeitsumfeld wird an die beruflichen Anforderungen angepasst. Personenbezogene Daten von Arbeitnehmern/innen werden im Beschäftigungskontext geschützt (Europäische Kommission, 2017b).

4.3.3 Sozialschutz und soziale Inklusion

Das Kapitel über Sozialschutz und soziale Inklusion umfasst zehn Grundsätze.

Tabelle 4.4 Kapitel III: Sozialschutz und soziale Inklusion

| |
|---|
| Betreuung und Unterstützung von Kindern |
| Sozialschutz für alle Arbeitnehmer/innen und Selbständige |
| Leistungen bei Arbeitslosigkeit |

| |
|--|
| Mindesteinkommen |
| Alterseinkünfte und Ruhegehälter |
| Gesundheitsversorgung |
| Inklusion von Menschen mit Behinderungen |
| Langzeitpflege |
| Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose |
| Zugang zu essenziellen Dienstleistungen |

Quelle: Europäische Kommission, 2017b

Jedes Kind hat Anspruch auf erschwingliche frühkindliche Bildung und hochwertige Betreuung. Kinder sind vor Armut zu schützen. Durch besondere Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass Kinder mit einem benachteiligten Hintergrund die gleichen Chancen erhalten.

Angemessener sozialer Schutz für alle ist ein Muss, auch für Selbständige. Arbeitssuchende erhalten Unterstützung in Form von Aktivierungsmaßnahmen der öffentlichen Beschäftigungsvermittlungen. Es gibt Arbeitslosenleistungen für eine angemessene Dauer gemäß den nationalen Beiträgen und Vorschriften zum Unterstützungsanspruch. Die Leistungen sind kein Fehlanreiz für eine schnelle Rückkehr in die Beschäftigung. Wer nicht über angemessene Ressourcen verfügt, erhält ein angemessenes Mindesteinkommen. Bei erwerbsfähigen Personen sollten diese Leistungen mit Anreizen für eine (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbunden werden.

Rentner/innen, Arbeitnehmer/innen und Selbständige haben Anspruch auf Rente. Beide Geschlechter haben die gleichen Möglichkeiten, Rentenansprüche zu erwerben, um sicherzustellen, dass sie in Würde leben können. Menschen mit Behinderungen wird ein würdiges Leben durch Einkommensunterstützung und Dienstleistungen, die ihnen die Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen, und durch ein auf ihre Bedürfnisse angepasstes Arbeitsumfeld zugesichert.

Jede/r hat Zugang zu erschwinglicher Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung. Langzeitpflege, insbesondere häusliche Pflege und Gemeinschaftsdienste, sind für jede/n verfügbar, der/die sie benötigt.

Wohnungslose erhalten Wohnraum und Unterstützung durch einen besseren Zugang zu sozialem Wohnraum oder Wohngeld. Wenn wirtschaftlich schwache Menschen von einer Zwangsräumung bedroht sind, brauchen sie geeignete Hilfe. Um die soziale Eingliederung Obdachloser zu fördern, müssen angemessene Unterkünfte und Dienstleistungen angeboten werden. Jede/r hat das Recht auf Zugang zu Grunddiensten (z. B. sauberes Wasser, sanitäre Einrichtungen, Energie, Verkehr), auch Bedürftige (Europäische Kommission, 2017b).

4.4 Durchsetzung und Überwachung

4.4.1 Durchsetzbarkeit in einem beschränkten Rechtsrahmen

Die Empfehlung zur europäischen Säule sozialer Rechte hat eine Präambel, die unter anderem den rechtlichen und politischen Kontext der Europäischen Union darlegt. Sie skizziert die Grenzen für das Handeln der EU unter Beachtung ihrer Befugnisse und des Subsidiaritätsprinzips (Verträge, Charta, Gesetzgebung) (Feenstra, S., 2017). Die europäische Säule sozialer Rechte basiert auf bereits bestehenden Gesetzen auf EU- und internationaler Ebene. Sie baut auf der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer/innen von 1989, der Europäischen Sozialcharta von 1961, der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta von 1996 und der Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit des Europarats auf. Sie berücksichtigt Übereinkommen, Empfehlungen und dazugehörige Protokolle der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die soziale Säule beruft sich auch auf die UN-Behindertenrechtskonvention. Die jüngste Verabschiedung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bis 2030 diente als Anregung. Bei der Ausarbeitung der sozialen Säule wurde der soziale Acquis dar-

aufhin geprüft, ob er noch zeitgemäß und geeignet ist, künftige Herausforderungen zu bewältigen. Eine ganzheitliche Sicht des sozialen Acquis ist in die Empfehlung zur europäischen Säule sozialer Rechte eingeflossen.

Die soziale Säule verfolgt nicht die Absicht, bestehende Rechte neu einzuführen oder zu verändern. Sie behalten ihre Gültigkeit. Das Ziel der sozialen Säule ist vielmehr, eine Reihe wesentlicher Grundsätze in verschiedenen Politikfeldern vorzustellen, die die bestehenden Rechte ergänzen. Es geht aber nicht nur um die Ergänzung bestehender Rechte. Die Gesetzgebung zur Beschäftigung und zum Sozialschutz ist veraltet. Sie entspricht nicht mehr den geänderten Realitäten und daher gilt es auch, die geltenden Gesetze zu aktualisieren und zu modernisieren und die Durchsetzung zu verstärken (Feenstra, S., 2017).

Es ist eine gemeinsame Verantwortung, die europäische Säule sozialer Rechte zum Erfolg zu führen. Die Umsetzung der Grundsätze ist eine gemeinsame Verpflichtung. Das Ziel ist, die soziale Säule auf EU- und nationaler Ebene umzusetzen und dabei die jeweiligen Befugnisse und das Subsidiaritätsprinzip zu berücksichtigen. Auf EU-Ebene soll die soziale Säule die durch die Verträge verliehenen Befugnisse nicht erweitern. Sie wird innerhalb der Grenzen dieser Befugnisse umgesetzt. In den Mitgliedstaaten wirkt sich die europäische Säule sozialer Rechte nicht auf deren Recht aus, die Grundsätze ihrer eigenen Sozialversicherungssysteme oder ihr finanzielles Gleichgewicht zu bestimmen. Die Vielfalt der Mitgliedstaaten, ihre nationale Identität und die Organisation ihrer öffentlichen Behörden auf allen Ebenen werden beachtet. Die Formulierung ehrgeizigerer Normen durch einzelne Mitgliedstaaten oder die Sozialpartner wird durch die soziale Säule nicht verhindert. Sie begrenzt oder beeinträchtigt keine Rechte, die durch Unionsrecht, Völkerrecht oder internationale Abkommen, an denen die EU oder ihre Mitgliedstaaten beteiligt sind, anerkannt werden. Dazu gehören auch die Europäische Charta und die einschlägigen Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Angesichts des Rechtscharakters der europäischen Säule sozialer Rechte sind die darin verankerten Grundsätze und Rechte nicht unmittelbar durchsetzbar. Sie müssen in dedizierte Maßnahmen oder eigene Gesetze überführt werden. Die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte soll durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gefördert werden. Konkret werden in der weiteren Umsetzung der Europäische Sozialfonds und andere Initiativen zur Förderung der sozialen Kohäsion (z. B. Jugendbeschäftigungsinitiative, Europäischer Globalisierungsfonds) eine Schlüsselrolle spielen.

Gesetzgeberische und nichtgesetzgeberische Instrumente der EU

Die Europäische Union verfügt über verschiedene Instrumente zur Umsetzung und Durchführung von Politiken. Diese reichen von Instrumenten mit starker gesetzgeberischer Kraft bis zu anderen, die eher Orientierung bieten.

| <i>Rechtsetzung</i> | <i>Orientierung</i> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Verordnungen - Richtlinien - Verfassungen - Mindestanforderungen - Freizügigkeit und Mobilität | <ul style="list-style-type: none"> - Politikempfehlungen - Austausch vorbildlicher Praxis - Unterstützung bei Reformen |
| <i>Finanzierung</i> | <i>Zusammenarbeit</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Kompetenzen - Jugend - Förderung von KMUs - Verringerung der Armut - Regionale und ländliche Entwicklung - Forschung und Entwicklung | <ul style="list-style-type: none"> - Dialog mit Sozialpartnern - Austausch mit der Zivilgesellschaft - Arbeit mit nationalen Akteuren und internationalen Institutionen |

Die (nicht-)gesetzgeberischen Instrumente unterscheiden sich in Wert und Wirkung. Rechte, die im Primärrecht, in Verfassungen, Chartas und feierlichen Erklärungen verankert sind, haben inhärente Wirkung. Bei Empfehlungen, z. B. zum Mindesteinkommen, steht es den Mitgliedstaaten frei, sie im nationalen Recht umzusetzen. Sie bleiben unverbindlich. Eine Richtlinie muss hingegen von den Mitgliedstaaten in nationale Gesetzgebung umgesetzt werden. Die Überwachung der Empfehlungen kann an der Grenze zwischen zwingender und nichtzwingender Gesetzgebung (Hard und Soft Law) angesiedelt werden.

4.4.2 Die Sozialpartner und der soziale/zivilgesellschaftliche Dialog als Eckpfeiler für die Umsetzung und Überwachung der sozialen Säule

Die Mitgliedstaaten, Sozialpartner und die Zivilgesellschaft verfügen über die meisten Instrumente, um die europäische Säule sozialer Rechte effektiv umzusetzen. Die Sozialpartner spielen mit ihrer Autonomie und ihrem Recht auf Kollektivverhandlungen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte. Darüber hinaus ist der soziale Dialog für die gesamthafte Umsetzung von großer Bedeutung. Über den sozialen Dialog können soziale Rechte gestärkt sowie integratives und nachhaltiges Wachstum gestärkt werden.

4.4.3 Überwachungsprozess

Wie oben erläutert, ist die europäische Säule sozialer Rechte als Rahmen gedacht, um die Beschäftigungs- und soziale Leistung der Mitgliedstaaten ganzheitlich zu überwachen. Zu diesem Zweck wurde ein soziales Scoreboard entwickelt, das im Rahmen des Europäischen Semesters eingesetzt wird. Das soziale Scoreboard liefert Daten für das Europäische Semester. Der in zwölf Bereichen erzielte Fortschritt wird anhand der drei Kapitel der europäischen

Säule sozialer Rechte überwacht. Es werden insgesamt 14 Leitindikatoren und 12 Sekundärindikatoren verwendet. Die Indikatoren basieren auf vorhandenen Daten, die im Rahmen der EU-AKE, EU-SILC, der Verdienststrukturerhebung und der PISA-Studie der OECD erhoben werden. Der Fortschritt wird bewertet, und der Prozess des Semesters dient dazu, weitere gezielte Reformen zu fördern (Europäische Kommission, 2017b; Europäische Kommission, 2017c; Europäische Kommission, 2017d, Feenstra, S., 2017).

4.4.3.1 Das sozialpolitische Scoreboard im Vergleich zu anderen Scoreboards

Es wurde eine große Bandbreite von Indikatoren und Scoreboards entwickelt, um den Fortschritt in einer Vielzahl von Politikfeldern in der Europäischen Union zu verfolgen und anzuzeigen. Sie werden in unterschiedlichen Zusammenhängen und für verschiedene Zwecke verwendet, z. B. die Überwachung der Europa-2020-Ziele zur Armutsverringerung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, zur Vorbereitung des Europäischen Semesters und als wissenschaftliches Fundament bei der Bewältigung spezifischer Herausforderungen usw.

Wir heben einige der bestehenden Überwachungsmechanismen hervor.

a. Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes (SPPM)

Der Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes (Social Protection Performance Monitor, SPPM) wurde 2012 entwickelt. Er soll die verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung durch verbesserte Mechanismen zur Umsetzung und Überwachung im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken ergänzen. Sein konkreter Zweck liegt darin, die Koordinierung der Sozialpolitik und deren multilaterale Überwachung zu stärken und zu unterstützen. Das Überwachungsinstrument wird eingesetzt, um große soziale Trends zu ermitteln und so einen Beitrag zum Europäischen Semester und zur Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen sowie für multilaterale

und thematische Überwachung und Peer Reviews zu leisten. Es ist das Instrument, auf dem der Überwachungsprozess der sozialen Dimension der Europa-2020-Strategie basiert. Die Indikatoren des Anzeigers für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes leiten sich aus dem EU-Portfolio gemeinsam vereinbarter Indikatoren zur sozialen Integration und zum sozialen Schutz ab. Dieser Anzeiger besteht aus einem „Dashboard“ übergeordneter sozialer Indikatoren, die einen umfassenden Überblick der wesentlichen sozialen Veränderungen in Europa geben. Sie ermöglichen es, wichtige Trends zu erkennen und Dimensionen wie das Ausmaß des Armutsrisikos, Einkommensungleichheiten, Kinderarmut, Effektivität von Systemen des Sozialschutzes, soziale Folgen der Arbeitsmarktlage, Ausgrenzung junger Menschen, aktives Altern und Zugang zu angemessenem Wohnraum zu erfassen. Die Informationen speisen detaillierte Länderprofile, die wiederum dazu dienen, die länderspezifischen sozialen Herausforderungen abzubilden und auf gute Ergebnisse bei den Europa-2020-Zielen hinzusteuern. Der Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes entspricht dem Joint Assessment Framework, der als Rahmen zur Verfolgung und Überwachung des Fortschritts bei den Europa-2020-Beschäftigungsleitlinien genutzt wird (Europäische Kommission, 2012).

b. Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren

Das Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren gilt als Früherkennungssystem für nachteilige Beschäftigungs- und Sozialtrends und für Konvergenzen oder Divergenzen über die Mitgliedstaaten hinweg. Anhand ihrer Leistung werden die Mitgliedstaaten in verschiedene Gruppen eingeordnet, die von Spitzenreitern bis zu Ländern in einer kritischen Situation reichen. Das Scoreboard wird in den Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes integriert.

Seit 2014 wird das Scoreboard der beschäftigungs- und sozialpolitischen Schlüsselindikatoren in den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht integriert, der eine Bewertung der europäischen Beschäftigungssituation und Informationen zum Fortschritt auf dem Weg zur Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien enthält. Er wird vom Beschäftigungsausschuss erstellt und zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie genutzt, die Teil der Europa-2020-Ziele ist (Europäische Kommission, 2014d; Europäische Kommission, 2016g).

c. Die Rolle des sozialpolitischen Scoreboards im Europäischen Semester

Das Scoreboard der sozialen Säule war bereits Mitte 2017 auf der Webseite verfügbar und stellte 12 Leitindikatoren/Dimensionen mit 14 Indikatoren vor. Eine Dimension zur Arbeitsmarktdynamik mit einem Indikator für die Teilnehmer/innen an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Indikator zum Entgelt der Arbeitnehmer/innen pro geleisteter Arbeitsstunde (in Euro) wurden noch nicht in den endgültigen 12 Dimensionen berücksichtigt, die in den Länderberichten zum Europäischen Semester herangezogen werden.

Zwölf Schlüsselindikatoren wurden gewählt, um den Umsetzungsgrad der europäischen Säule sozialer Rechte wiederzugeben. Sie werden in den Bericht zum Europäischen Sozialesemester integriert. Elf der Indikatoren gelten bereits und ein zwölfter, der die nationale Kaufkraft anzeigen soll, wird noch diskutiert, obwohl er Einblick in die wirtschaftliche Konvergenz gibt, auch wenn dies kein direktes Ziel der sozialen Säule ist. Das verfügbare Pro-Kopf-Bruttoeinkommen pro Haushalt wäre auch aufschlussreich. Es folgt exemplarisch die Bewertung der sozialen Rechte im Bericht zum Europäischen Semester für Belgien für 2017.

Abb. 4.1 Sozialpolitisches Scoreboard für Belgien im Bericht zum Europäischen Semester

| BELGIEN | | |
|---|--|----------------------|
| Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt | Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger (% der Bevölkerung im Alter von 18 bis 24 Jahren) | Durchschnittlich |
| | Geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Beschäftigung | Zu beobachten |
| | Einkommensquintilverhältnis (S80/S20) | Überdurchschnittlich |
| | Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung (in %) | Durchschnittlich |
| | Nichterwerbstätige Jugendliche, die nicht an Bildung/Weiterbildung teilnehmen (NEET) (in % der Bevölkerung im Alter von 15 bis 24) | Überdurchschnittlich |
| Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen | Erwerbstätigenquote (% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64) | Zu beobachten |
| | Arbeitslosenquote (% der Bevölkerung im Alter von 15 bis 74) | Durchschnittlich |
| | Zunahme des verfügbaren Pro-Kopf-Realeinkommens pro Haushalt | Durchschnittlich |
| Sozialschutz und Inklusion | Auswirkungen von Sozialtransfers (ausgenommen Renten und Pensionen) auf die Armutsverringerung | Überdurchschnittlich |
| | Kinder unter drei Jahren in formeller Kinderbetreuung | Beste Leistung |
| | Nach eigenen Angaben nicht erfüllter Bedarf an ärztlicher Behandlung | Durchschnittlich |
| | Digitale Kompetenzen des Einzelnen | Durchschnittlich |

* Quelle: Länderbericht Belgien 2018, S. 24; Eurostat, Europäische Säule sozialer Rechte, Scoreboard der sozialpolitischen Indikatoren, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

Das sozialpolitische Scoreboard umfasst 14 Dimensionen oder Leitindikatoren, von denen zwölf derzeit genutzt werden, um die Leistung der Mitgliedstaaten zu vergleichen. Die Mitgliedstaaten werden anhand dieser Indikato-

ren in sieben Kategorien eingestuft, die von „beste Leistung“ bis „kritische Lage“ reichen. Die Einstufung basiert auf einer gemeinsamen Bewertung sowie dem Wert und der Veränderung des Indikators. Die statistische Methode wird mit den Ausschüssen EMCO und SPC abgestimmt. So kann ein Land als „überdurchschnittlich“ eingestuft werden, wenn der Wert des Indikators dicht am EU-Durchschnitt liegt, sich aber schnell verbessert. Die methodischen Einzelheiten werden im Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2018, COM (2017) 674 endgültig beschrieben. Die Indikatoren „Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (pro 100 an einer Arbeitsaufnahme interessierten Personen“ und „Arbeitnehmerentgelt pro geleisteter Arbeitsstunde (in Euro)“ werden wegen inhaltlicher Bedenken von Mitgliedstaaten nicht genutzt. Mögliche Alternativen werden in den jeweiligen Ausschüssen erörtert. Diese Indikatoren werden mit der Vielzahl von Indikatoren des VMU (Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten) verglichen, bei dem neben klassischen makroökonomischen Indikatoren bereits Arbeitsmarkt- und Armutsindikatoren aggregiert und detailliert herangezogen werden.

Bereits in den länderspezifischen Empfehlungen von 2018 wurde den sozialen Herausforderungen auf Grundlage der europäischen Säule sozialer Rechte besondere Beachtung geschenkt. Es wurde erneut betont, dass die soziale Säule „als Kompass für eine erneuerte Aufwärtskonvergenz in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in der Europäischen Union dienen und damit die Produktivität fördern und die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme gewährleisten“ soll (2018b, S. 2). Es ist das Streben nach gemeinsamem wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt. Es wird erneut deutlich, dass dies in der Verantwortung der nationalen Ebene liegt, da „vor diesem Hintergrund die Kommission [...] die Mitgliedstaaten kürzlich [...] aufgefordert [hat], im Rahmen ihrer nationalen Reformprogramme auf nationaler Ebene aktualisierte Prioritäten und Maßnahmen festzulegen“ (ibid.). Die Reformempfehlungen beziehen sich explizit auf die europäische Säule.

In jüngster Zeit zeigt sich großes Misstrauen gegenüber europäischen Politiken (durch die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nach der Finanz-, Wirtschafts- und schließlich Haushaltskrise von 2008). Vorher bestanden Ängste vor den Auswirkungen der währungspolitischen Integration. Auch heute noch werden die Sparmaßnahmen fortgesetzt. Im belgischen Bericht im Rahmen des Europäischen Semesters ist beispielsweise zu lesen: „Die Ausgabenbegrenzung könnte bei der Haushaltskonsolidierung eine größere Rolle spielen. Die öffentlichen Gesamtausgaben als Prozentsatz des BIP liegen über dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. [...] Ferner ist in Belgien zurzeit keine Ebene des Staates an Regeln hinsichtlich der inländischen Ausgaben gebunden; eine Ausnahme bildet die Obergrenze bei den Ausgaben für die Gesundheitsversorgung. Dies [...] verhindert eine ausgabenbasierte Haushaltskonsolidierung.“ (Länderbericht, Belgien, S. 2). Aber es wird immer jemanden geben, der über dem Durchschnitt liegt. Das könnte man auch so verstehen, dass Belgien beim Sozialschutz weiterentwickelt ist. Ein Land sollte durch die Haushaltskonsolidierung nicht verleitet werden, durch Kürzung der Ausgaben eine „Abwärtskonvergenz“ herbeizuführen, denn die soziale Säule soll zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt führen.

Der Bericht des Europäischen Fiskalausschuss (2018, S. 15) zeigt, dass die scharfe Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2012-2013 die Wirtschaftskrise verschärft hat, während danach (2014-2017) ein neutralerer Standpunkt – der fiskalpolitische Kurs – vertreten wurde. Die Jahre 2018-2019 waren von fiskalpolitischer Expansion geprägt und der Europäische Fiskalausschuss beobachtet (oder empfiehlt?), dass es der Zeit sei, sich fiskalpolitisch auf künftige Krisen einzustellen, insbesondere in den Ländern mit einem hohen Verhältnis von Staatsverschuldung zu BIP, da wir in einem Zeitraum von „zwanzig Quartalen ununterbrochenen Wachstums seit dem Ende der Doppelrezession leben“. Wir sind alle mit der unangenehmen Wahrheit konfrontiert, dass die Konsolidierung von 2012-2013 die Krise verschärft hat und wir erneut vor der Notwendigkeit einer Konsolidierung stehen. Dies zeigt in jedem Fall eine ausgewogene Einschätzung der Politiken, die zwi-

schen 2011 und 2013 vermutlich zu drastisch waren und auf die ein Kurswechsel folgte. Es zeigt aber auch die Notwendigkeit einer weiteren Veränderung. Haushaltsdisziplin an sich ist nicht falsch, aber wie diese erreicht werden soll, ist problematisch (höhere Beiträge oder Ausgabenkürzung). Der Bericht des Europäischen Fiskalausschuss kommentiert ebenfalls eine weitere europäische Politikinitiative, die Teil des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens ist. Diese beinhaltet die Schaffung eines Europäischen Stabilisierungsfonds, der bei symmetrischen und sogar bei asymmetrischen Erschütterungen in der Währungsunion stabilisierend wirken soll. Bei schweren asymmetrischen Erschütterungen werden die bereitgestellten Finanzmittel aber vermutlich nicht reichen. Außerdem sind sich Wissenschaftler/innen einig, dass nach diesem Bericht die erste Abfederung im Krisenfall durch die Stabilisierungsmechanismen der nationalen Haushalte erfolgen sollte. Dies entspricht unserer ersten Schlussfolgerung von 1995, als wir die Beziehung zwischen Sozialschutz und WWU untersuchten (Pacolet, Gos, 2014). Davon abgesehen, spricht nichts dagegen, fiskalpolitisch Vorsorge zu treffen, um künftigen Krisen zu begegnen.

Die europäische makroökonomische Überwachung innerhalb des Europäischen Semesters nutzt bereits ein detailliertes Scoreboard für das VMU („Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten“) (mit 14 Leitindikatoren, die die meisten relevanten Bereich makroökonomischer Ungleichgewichte abdecken). Die 14 Leitindikatoren werden durch 25 komplementäre Hilfsindikatoren ergänzt. Die Hilfsindikatoren wurden 2013 um weitere Kennziffern zur Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Armut erweitert.

Es sollte bis 2015 dauern (Amtseinführung der neuen Kommission 2015), bis die Leitindikatoren um drei zusätzliche Beschäftigungsindikatoren ergänzt wurden. Die beiden Arten von Indikatoren ergänzen sich. Während die Hilfsindikatoren beispielsweise die Anzahl der Beschäftigten in der Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen messen, bezieht sich der Leitindikator auf die prozentuale Veränderung dieses Indikators über die letzten drei Jahre.

4.4.3.2 Nichts Neues unter der Sonne?!

Die Europäische Kommission hat die Erarbeitung eines sozialpolitischen Scoreboards im Zusammenhang mit der europäischen Säule sozialer Rechte vorgeschlagen. Aber wie „neu“ ist dieses sozialpolitische Scoreboard, wenn man bedenkt, dass es bereits eine Reihe von Scoreboards in ähnlichen Bereichen gibt? In welchem Verhältnis stehen sie zueinander? Überschneiden sie sich, ergänzen sie sich oder bestehen sie nebeneinander? Die Lage ist verwirrend.

Das sozialpolitische Scoreboard der europäischen Säule sozialer Rechte soll der Überwachung des gesellschaftlichen Fortschritts dienen. Sein Zweck ist, die Beschäftigungsprobleme und sozialen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten zeitnah zu erkennen und den Fortschritt zu überwachen, der im Zeitverlauf erzielt wird. Diesbezüglich scheint es dem Scoreboard der beschäftigungs- und sozialpolitischen Indikatoren zu ähneln, das dem gleichen Zweck dient.

Das Scoreboard der beschäftigungs- und sozialpolitischen Schlüsselindikatoren stuft die Länder anhand ihrer Leistung in verschiedene Kategorien ein. Das sozialpolitische Scoreboard wird die Leistung der Mitgliedstaaten im Vergleich zum Durchschnitt der EU und der Eurozone bewerten, um gegenseitiges Lernen und vorbildliche Praxis zu fördern. Betrachtet man die verwendeten Indikatoren, fällt auf, dass es offensichtliche Überschneidungen bei den gewählten Schlüssel- bzw. Leitindikatoren gibt.

Das Europäische Semester ist ebenfalls ein wichtiges Überwachungsinstrument, um die Leistung der Mitgliedstaaten in den Bereichen zu erfassen, die von der europäischen Säule sozialer Rechte behandelt werden. Es wird jetzt um das Scoreboard der sozialen Säule ergänzt. Per definitionem verstärkt es die Tatsache, dass die soziale Dimension in der makroökonomischen Überwachung berücksichtigt wird. Deshalb werden in nächster Zeit Diskussionen

stattfinden, um herauszuarbeiten, wie genau das sozialpolitische Scoreboard im Rahmen des Europäischen Semesters genutzt werden kann. In den letzten Jahren haben beschäftigungspolitische und soziale Aspekte im Europäischen Semester an Bedeutung gewonnen. Die Europäische Kommission sieht das sozialpolitische Scoreboard als Instrument, um diese verstärkten Überlegungen im Rahmen des Europäischen Semesters und der länderspezifischen Empfehlungen zu fördern. Des Weiteren könnte man es als Bezugsrahmen für den Fortschritt der sozialen Dimension in der Eurozone sehen (Europäische Kommission, 2017d). Die praktische Anwendung wird zeigen, ob es bei einigen dieser Indikatoren eine Überschneidung gibt. Bei anderen scheint der Informationsgehalt begrenzt. So werden zum Beispiel bei einigen Ländern, wo der Sozialschutz mehr als 25% des BIP ausmacht, kaum Angaben gemacht. Ausgaben für den sozialen Schutz definieren weitgehend das dritte Kapitel der sozialen Säule. Sie fallen natürlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, aber trotzdem könnte die Überwachung der Höhe der sozialen Ausgaben Divergenzen offenbaren. Man hat den Eindruck, die Europäische Kommission hat Angst, diese Informationen zu nutzen. Auch wenn sie den Umfang des sozialen Schutzes nicht vorschreiben kann, könnte der Indikator den unzureichenden Schutz in manchen Ländern offenbaren. Warum diesen Mangel nicht transparent machen? Statistische Transparenz bietet bereits ESSOSS (Europäisches System integrierter Sozialschutzstatistiken). Aber das formelle Aufzeigen von Unterschieden könnte als Anregung für mehr soziale (Aufwärts-)Konvergenz dienen.

4.5 Flankierende gesetzgeberische und nichtgesetzgeberische Initiativen

Die Grundsätze und Rechte der europäischen Säule sozialer Rechte sind nicht direkt durchsetzbar. Sie müssen durch spezifische Initiativen mit Leben gefüllt werden. Bei der Vorstellung der sozialen Säule am 26. April 2017 kün-

digte die Europäische Kommission auch eine Reihe von Gesetzesmaßnahmen und nichtlegislativen Initiativen an, die die soziale Säule flankieren. Sie sind Teil des „Sozialpakets“. Die Initiativen verdeutlichen die Themen, die die soziale Säule behandelt. Aber sie zeigen auch Wege, wie die soziale Säule umgesetzt werden kann. Die vier Initiativen decken die folgenden Bereiche ab: 1) Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben; 2) Unterrichtung der Arbeitnehmer/innen; 3) Zugang zu sozialem Schutz und 4) Arbeitszeit (<http://ec.europa.eu/>).

4.5.1 Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben

Der „Neubeginn für berufstätige Eltern und Betreuungspersonen“ ist eine Initiative mit dem Ziel, den Herausforderungen zu begegnen, die berufstätige Eltern und pflegende Angehörige haben, ihren Beruf und ihr Privatleben in Einklang zu bringen. Die Europäische Kommission unternimmt diesen Schritt als Teil eines breiteren Ansatzes, um die schwache Arbeitsmarktbe teiligung von Frauen zu erhöhen, insbesondere nachdem die Mutterschutzrichtlinie zurückgezogen wurde. Sie fördert auch eine bessere Aufteilung der Pflegeaufgaben zwischen den Geschlechtern.

Die Initiative basiert auf den Ergebnissen einer öffentlichen Konsultation, einer zweistufigen Anhörung der Sozialpartner und der Analyse der begleitenden Folgeabschätzung. Sie spricht sich für neue und höhere Mindeststandards für Eltern-, Vaterschafts- und Pflegezeiten aus. Es wurde ein umfassendes Paket gesetzlicher und nichtlegislativer Maßnahmen vorgestellt, die sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Durch die Verabschiedung der neuen Gesetzgebung soll der bestehende EU-Rechtsrahmen modernisiert werden. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige umfasst folgende Gesetzesmaßnahmen:

Tabelle 4.5 Gesetzesmaßnahmen des Neustarts

| |
|--|
| Einführung eines Vaterschaftsurlaubs von mindestens zehn Tagen bei einer Vergütung, die mindestens der Höhe des Krankengelds entspricht. |
| Einführung eines Anspruchs auf fünf Tage Pflegeurlaub pro Jahr für Arbeitnehmer/innen, die sich um schwererkrankte oder pflegebedürftige Angehörige kümmern, bei Zahlung einer Vergütung, die mindestens dem Krankengeld entspricht. |
| Stärkung des Elternurlaubs durch eine Vergütung während vier Monaten, die mindestens der Höhe des Krankengelds entspricht; der Urlaub ist zwischen den Elternteilen nicht übertragbar, er kann flexibel genommen werden. |
| Erweiterung des Rechts, flexible Arbeitszeitregelungen für beide berufstätigen Eltern und für pflegende Angehörige zu beantragen. |

Quelle: <http://ec.europa.eu/>

Die Gesetzesmaßnahmen werden von verschiedenen nichtlegislativen Initiativen begleitet, um Mitgliedstaaten bei der Realisierung gemeinsamer Ziele zu helfen:

Tabelle 4.6 Gemeinsame Ziele des Neustarts

| |
|--|
| Schutz von Eltern und pflegenden Angehörigen vor Diskriminierung und Kündigung |
| Förderung einer geschlechtergerechten Nutzung von familienbezogenen Urlauben und flexiblen Arbeitszeitregelungen |
| Bessere Nutzung europäischer Mittel, um die Dienste für Kinderbetreuung und Langzeitpflege zu verbessern; es sind noch keine Informationen verfügbar, wie dies konkret umgesetzt werden soll |
| Beseitigung wirtschaftlicher Fehlanreize für Zweitverdiener/innen |

Quelle: <http://ec.europa.eu/>

Das Ziel ist, Einzelpersonen (Eltern und pflegenden Angehörigen), Unternehmen und der Gesellschaft insgesamt zu nützen. Eine höhere Frauenbeschäftigung, ein höheres Einkommen für Frauen und ihre berufliche Weiterentwicklung wirken sich positiv auf den wirtschaftlichen Wohlstand der Familien von Frauen und Pflegenden aus und unterstützen ihre soziale Integration. Unternehmen können auf einen größeren Arbeitskräftepool zugreifen. Ein höherer Frauenanteil in der Erwerbsbevölkerung hilft, der Herausforderung unserer alternden Gesellschaften und finanziellen Stabilität der Mitgliedstaaten zu begegnen (<http://ec.europa.eu/>).

4.5.2 Zugang zu Sozialschutz

Dieser Vorschlag bezieht sich auf den zwölften Grundsatz der sozialen Säule. Die Arbeitswelt ist heute flexibler geworden und bietet flexiblere Möglichkeiten, birgt aber gleichzeitig auch neue Risiken. Neue Prekarität und Ungleichheiten gefährden bestimmte Beschäftigungstypen, weil der Sozialversicherungsschutz schlecht auf diese Formen zugeschnitten ist. Normbeschäftigungsverhältnisse werden zunehmend durch neue Nichtnormverträge ersetzt, wie zum Beispiel IKT-basiertes mobiles Arbeiten, kollaboratives Arbeiten, Mehrfachbeschäftigung von Arbeitnehmer/innen (*Employee Sharing*), Jobsharing, gutscheinbasierte Arbeit und vieles mehr. Diese neuen Beschäftigungsverträge erfordern einen modernisierten und angepassten Sozialschutz. Die Europäische Kommission hat die Sozialpartner konsultiert, um Regeln festzulegen, die eher der neuen Arbeitsrealität entsprechen (<http://ec.europa.eu/>). Im März 2018 wurde ein Vorschlag für eine „Empfehlung des Rats“ über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer/innen und Selbständige vorgelegt. Auch wenn es sich „nur“ um eine Empfehlung handelt, zeigt sie die echte Dimension des Sozialschutzes, die in einer „formellen“ Erfassung aller Arbeitnehmer/innen besteht – auch der in Nichtnormbeschäftigung und selbständiger Erwerbsarbeit – sowie in einem „effektiven“ und „angemessenem“ Schutz („um einen angemessenen Lebensstandard aufrechterhalten zu können“). Die Empfehlung erkennt an, dass

dies möglicherweise zusätzliche Mittel bedeutet bzw. erfordert, überlässt aber die endgültige Entscheidung den Mitgliedstaaten. Sie erwähnt außerdem die Option der Mitgliedstaaten, „günstigere als die hier vorgeschlagenen Bedingungen für den Sozialschutz beizubehalten oder festzulegen“ (Ziffer 35).

4.5.3 Nachweisrichtlinie

Die Nachweisrichtlinie vom 14. Oktober 1991 berechtigt Arbeitnehmer/innen, die einen neuen Arbeitsplatz aufnehmen, schriftlich über verschiedene Aspekte ihres Beschäftigungsverhältnisses informiert zu werden. Aber da sich die Arbeitswelt verändert, ist eine Überarbeitung dieser Richtlinie erforderlich. Viele Beschäftigte werden nicht rechtzeitig über ihre Arbeitsbedingungen informiert. Dies gilt vor allem für atypische Arbeit (wie Null-Stunden-Verträge), bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern/innen (bezahlte Praktikanten/innen und Hausangestellte) und manche Sektoren (wie die Bauindustrie und Landwirtschaft). Bei diesen Formen der Nichtnormbeschäftigung ist die Wahrscheinlichkeit der geringen Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit höher.

Im Laufe von 2018 und 2019 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag vorlegt und die Sozialpartner zur Überarbeitung der Nachweisrichtlinie in eine „Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen“ konsultiert. Damit sollte sichergestellt werden, dass alle EU-Arbeitnehmer/innen schriftlich und rechtzeitig über ihre Arbeitsbedingungen informiert werden.

4.5.4 Arbeitszeitrichtlinie

Die Europäische Kommission hatte eine Orientierung zur Arbeitszeitrichtlinie angekündigt. Sie hat eine Klärung der Richtlinie verabschiedet, die erläutert, wie bestimmte Aspekte auszulegen sind. Diese Orientierung soll den

Mitgliedstaaten helfen, den Besitzstand korrekt umzusetzen. Es gibt Beschäftigte, die regelmäßig die durchschnittliche Arbeitszeit von 48 Stunden zu überschreiten scheinen. Der Trend stört die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Solche Verstöße sind zu vermeiden (<http://ec.europa.eu/>).

4.6 Steigerung des Anspruchs: die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) und die Europäische Sozialversicherungsnummer (ESSN)

Ein weiteres Beispiel des „dringenden Anliegens“ der Europäischen Kommission sind die Vorschläge, die Kommissionspräsident Juncker im September 2017 in seiner Rede zur „Lage der Union“ vorstellte und die Schaffung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) und einer einheitlichen Europäischen Sozialversicherungsnummer (ESSN) betreffen.

Die öffentlichen Konsultationen und Folgenabschätzungen zu diesen beiden neuen Initiativen erfolgten von November 2017 bis März 2018. Beide Initiativen sollen Teil verstärkter Bemühungen sein, die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU zu verbessern.

Die ELA unterstützt das Gesamtziel sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften der EU zur Arbeitskräftemobilität fair, einfach und effektiv durchgesetzt werden, was die Arbeitskräftemobilität im Binnenmarkt weiter fördern soll.

Die Aufgabe der ELA soll darin bestehen, die nationalen Behörden, mobile Bürger/innen und Unternehmen bei grenzübergreifender Beschäftigung (Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen, Arbeitnehmerentsendung, Bekämpfung von Schwarzarbeit und Koordinierung der Sozialversicherung) zu unterstützen.

Dem Kommissionsvorschlag zufolge sollen dazu folgende Aspekte verbessert werden:

- Kooperation auf EU-Ebene zur grenzübergreifenden Beschäftigung und zu Sozialversicherungsfragen;
- Zugang zu und Austausch von Informationen und Transparenz zu Rechten und Pflichten im Bereich der Arbeitskräftemobilität und Sozialversicherungssysteme für Arbeitnehmer/innen, Bürger/innen, Unternehmen und öffentliche Behörden;
- Rationalisierung und Vereinheitlichung bestehender Tools und Strukturen zur grenzübergreifenden Beschäftigung und Koordinierung der Sozialversicherung.

Der Vorschlag zu den Aufgaben von ELA versucht, ein Gleichgewicht zwischen dem Anspruch zu finden, einerseits die Transparenz und Gewissheit über soziale Rechte für mobile Arbeitnehmer/innen zu verbessern und andererseits der Notwendigkeit der Durchsetzung und Kontrolle im Kampf gegen jegliche Art des Sozialbetrugs Rechnung zu tragen. Das Ergebnis der vorbereitenden Arbeit war eine Kombination aus beidem. Nach einer angemessenen Konsultation der Akteure und der erforderlichen Folgenabschätzung wurde im März 2018 eine Verordnung über die Gründung dieser Europäischen Arbeitsbehörde vorgelegt. Es wurde die Option einer neuen Behörde gewählt, die aber nicht bei null anfängt, da sie bestehende europäische Initiativen integrieren soll, wie das europäische Koordinierungsbüro von EURES oder die vor kurzem geschaffene Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbsarbeit.

Gleichzeitig entstand die Idee einer Europäischen Sozialversicherungsnummer (ESSN). Die Initiative scheint zwei wesentliche Herausforderungen im Bereich der Koordinierung der Sozialversicherung zu behandeln:

- Angesichts der Bandbreite nationaler persönlicher Versichertennummern ist es für die Versicherten aufwändig, für Sozialversicherungsfragen grenzübergreifend und über ihr gesamtes Berufsleben hinweg ihre Identität nachzuweisen; für die Sozialversicherungsinstitute andererseits ist es schwer, sie zu prüfen;
- Die Ermittlung des Sozialversicherungsschutzes einer Person durch die Sozialversicherungs- oder Pflegekassen ist oft zeitaufwändig und komplex.

Es würde die laufende Überarbeitung der Vorschriften zur Koordinierung der Sozialversicherung und die Einrichtung des Elektronischen Austauschs von Sozialversicherungsdaten (EESSI) ergänzen.

Die Umsetzung des letzten Vorschlags ist kurzfristig weniger wahrscheinlicher, auch wenn er beträchtliche Verwaltungsvorteile bringen und die Koordinierung und Kommunikation unter den Verwaltungen verbessern würde. Diese Initiative könnte eventuell auch eine wichtige neue und sichtbare Dimension Europas mit direktem Nutzen sein. Während die Europäische Kommission die Bedeutung der Europäischen Krankenversicherungskarte (EHIC), die Vorteile des Wegfalls der Roaming-Gebühren in der EU oder – noch wichtiger – der Einheitswährung betont, könnte die Nutzung einer einheitlichen Sozialversicherungsnummer die europäische Integration im Sozialschutz symbolisieren. Entscheidender ist aber, dass eine einzige Sozialversicherungsnummer bessere Versicherungsleistungen und Beiträge sowie Ansprüche gewährleisten könnte. Dies wäre ein leicht verständlicher und praktischer Beitrag Europas zum Verwaltungsalltag seiner Bürger/innen. Angesichts der zunehmenden Euroskepsis und Europawahlen im Mai 2019 ist schwer nachvollziehbar, warum die Politik dieser Initiative mit hoher Strahlkraft bislang nicht mehr Priorität einräumt.

Bisher hat die Europäische Kommission bei der ESSN keine weiteren formellen Schritte unternommen, obwohl auch Interessensträger/innen die Vortei-

le der Initiative begrüßen. Die Deutsche Sozialversicherung Europavertretung (DSV, 2018) betont, dass die ESSN in einer digitalisierten Welt nicht nur praktischer ist, sondern die Digitalisierung auch vereinfacht und sicherer macht. Wir meinen, dass sie gleichzeitig bei der Betrugsbekämpfung und Fehlervermeidung helfen und die effektive Ausübung von Rechten unterstützen kann. Es gibt keinen Grund, abzuwarten.

4.7 Zeitlicher Ablauf

In seiner ersten Rede zur Lage der Union erklärte EU-Kommissionspräsident Juncker seine Absicht, eine europäische Säule sozialer Rechte zu entwickeln. Seit der Ankündigung der Initiative am 9. September 2015 wurden zahlreiche Schritte unternommen, die zur gemeinsamen feierlichen Erklärung der Säule im November 2017 geführt haben.

Der erste Schritt war die Erarbeitung eines Grobkonzepts der europäischen Säule sozialer Rechte. Am 8. März 2016 legten Kommission-Vizepräsident Dombrovskis und Kommissarin Thyssen einen ersten Vorschlag mit zwanzig Grundsätzen zur Förderung fairer und gut funktionierender Arbeitsmärkte und sozialstaatlicher Systeme vor.

Nach der Vorstellung des vorläufigen Entwurfs zur europäischen Säule sozialer Rechte wurde eine umfassende öffentliche Konsultation gestartet, die das ganze Jahr 2016 dauerte. Durch die öffentliche Konsultation bezog die Kommission die Sozialpartner, Bürger/innen und Behörden der Mitgliedstaaten ein und diskutierte die Weiterentwicklung der europäischen Säule. Sie bekamen die Möglichkeit, deren Inhalt und Rolle zu erörtern und ihre Ideen und Feedback beizutragen, wie europäische Fairness und soziale Gerechtigkeit erreicht werden können. Der europäische soziale Besitzstand wurde ebenfalls bewertet; neue Trends bei den Arbeitsmustern und der gesellschaftliche Wandel wurden dabei berücksichtigt. Es wurden Fragen gestellt:

Welche bestehenden Rechte werden ausgeübt und sind weiterhin relevant für heutige und künftige Herausforderungen? Sollten neue Wege eingeschlagen werden, um diese Rechte zu gewährleisten? Wie haben sich neue Technologien, demografische Trends oder andere Faktoren auf unsere Arbeitswelt und die sozialen Rahmenbedingungen ausgewirkt? Welche Herausforderungen sind mit den vorgeschlagenen Grundsätzen der Säule verbunden? Neben der öffentlichen Konsultation wurde auch über einen strukturierten Dialog Feedback eingeholt. Dazu richtete die Kommission drei Lenkungsgruppen ein, die für die Organisation nationaler und internationaler Veranstaltungen verantwortlich waren, um die Überlegungen zur sozialen Säule für Europa zu vertiefen. Die drei Lenkungsgruppen gliederten sich um drei Themenbereiche: 1) der soziale Besitzstand der EU: Bestandsaufnahme; 2) die Zukunft der Arbeit und Wohlfahrtssysteme: Herausforderungen und Chancen; und 3) die Rolle der sozialen Säule als Teil einer tieferen und faireren WWU. Die Kommission griff auf das Wissen und die Fachkenntnis unterschiedlichster Experten zurück (Akademiker/innen, Wissenschaftler/innen, internationale Organisationen, Mitgliedstaaten und Sozialpartner). Ende Juni 2016 hatte jede Lenkungsgruppe einen Zwischenbericht erstellt. Ihr Abschlussbericht (November 2016) floss in die Proklamation der Säule ein (<https://www.ec.europa.eu>).

Alle eingegangenen Beiträge (Anhang 3 enthält eine Zusammenfassung aller Eingaben von EZA-Mitgliedern zur Konsultation) trugen zur endgültigen Gestalt der europäischen Säule sozialer Rechte bei und halfen, den Umfang künftiger Maßnahmen festzulegen. Die Konsultation lief bis zum 31. Dezember 2016. Es gingen über 16.000 Beiträge ein. Anfang Januar 2017 erörterte das Europäische Parlament die Konturen der europäischen Säule sozialer Rechte und erstellte einen Initiativbericht, der in die endgültige Gestaltung der Säule einfluss.

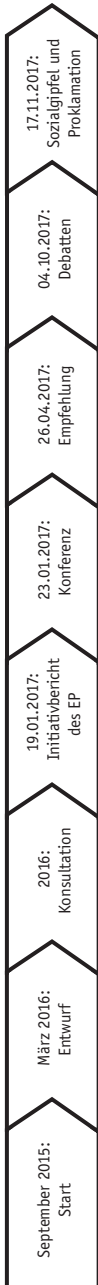
Am 23. Januar 2017 veranstaltete die Kommission eine europäische Konferenz zur europäischen Säule sozialer Rechte in Brüssel, Belgien. Die Veran-

staltung galt als Meilenstein in der Entwicklung der sozialen Säule. Sie beendete den Konsultationsprozess und galt als einer der letzten Schritte auf dem Weg zur tatsächlichen Schaffung der europäischen Säule sozialer Rechte. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation wurden den über 600 Teilnehmer/innen nationaler Behörden unter Beteiligung von mehr als 20 nationalen Ministern/-innen, von EU-Institutionen und mehreren Mitgliedern des Kollegiums der Kommissare/innen, Sozialpartner und der Zivilgesellschaft erläutert (<https://www.ec.europa.eu>).

Anhand der Informationen und Eingaben in den Vorjahren wurde die Empfehlung zur europäischen Säule sozialer Rechte erarbeitet. Am 26. April 2017 erschien die Empfehlung der Europäischen Kommission zur europäischen Säule sozialer Rechte, die dann im Europäischen Parlament und im Europäischen Rat debattiert wurde.

Am 17. November 2017 fand im schwedischen Göteborg ein Sozialgipfel zu den Themen faire Arbeitsplätze und Wachstum statt. EU-Kommissionspräsident Juncker und Schwedens Premierminister Löfven hatten gemeinsam zum Gipfel geladen. Der Sozialgipfel schuf eine ideale Dynamik, um soziale Prioritäten, ein sozialeres Europa mit fairen Arbeitsbedingungen, effektiven Arbeitsmärkten und einem starken sozialen Dialog auf der europäischen Agenda nach oben zu rücken. Der Sozialgipfel sollte die Staats- und Regierungschefs, Sozialpartner und andere wichtige Stakeholder zusammenbringen. Er bot ihnen ein Forum, um auf europäischer Ebene angesiedelte politische Initiativen zu erörtern und zu sehen, wie die Europäische Union, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner auf allen Ebenen die gemeinsamen wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten umsetzen. Das Augenmerk des Sozialgipfels lag auf vier Aspekten: 1) faire Arbeitsplätze, 2) integratives Wachstum, 3) Chancengleichheit, 4) gemeinsame Verantwortung. Der Sozialgipfel war auch ein idealer Anlass, um die Arbeit an der Zukunft auszurichten und die soziale Säule in eine breitere Diskussion über die soziale Dimension Europas einzubetten (<https://www.ec.europa.eu>). Beim Sozialgipfel

Abb. 4.2. Zeitleiste der europäischen Säule sozialer Rechte



erfolgte auch die feierliche Proklamation der sozialen Säule durch das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und die Kommission. Durch die gemeinsame Proklamation bindet die europäische Säule sozialer Rechte nicht nur die EU-Institutionen, sondern die nationalen Behörden verpflichten sich ebenfalls zur Umsetzung der sozialen Säule (Europäische Kommission, 2017f).

Eine Broschüre, die nach der Proklamation an einen großen Kreis verteilt wurde, verweist auf bestehende Grundrechte-Chartas oder grundlegende europäische Gesetzgebung. Hier wird erneut betont, dass die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte eine gemeinsame politische Verpflichtung und Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten ist, die das „Recht der Mitgliedstaaten wahrt, die wesentlichen Grundsätze ihrer Systeme der sozialen Sicherheit festzulegen und ihren Staatshaushalt zu führen“. Dort heißt es weiter: „Der soziale Dialog spielt eine zentrale Rolle bei der Stärkung der sozialen Rechte und der Förderung nachhaltigen und inklusiven Wachstums“ (S. 9). Die Säule dient als Blaupause (einigen vielleicht sogar als Bibel?) für sozialen Fortschritt.

Die Zeitleiste zeigt die Entwicklung der sozialen Säule.

4.8 Kritik an der Säule

Bereits in der Vorbereitungsphase des vorläufigen Entwurfs zur europäischen Säule sozialer Rechte kamen Beiträge von Organisationen und Stakeholdern aus ganz Europa. Darüber hinaus haben zahlreiche EU-Institutionen ausgehend von ihrem Fachgebiet zur späteren Empfehlung der Europäischen Kommission für die europäische Säule sozialer Rechte beigetragen. Die Entwicklung der sozialen Säule ist von Anfang an eine Gemeinschaftsanstrengung gewesen und bleibt ein laufender Prozess gemeinsamer Verpflichtungen in den Bereichen Gesetzgebung, Finanzierung und Überwachung.

Es gab von Anfang an viel Kritik. Obwohl die meisten Menschen für größere Aufwärtskonvergenz in Europa sind, bleiben Bedenken und Vorbehalte. Die Absichten der sozialen Säule sind ein positives Zeichen. Allgemein wird die europäische Säule sozialer Rechte als Chance gesehen, ein sozialeres Europa zu verwirklichen, in dem Wirtschaftspolitikern mit sozialen Überlegungen in Einklang gebracht werden, die die europäischen Bürger/innen in den Mittelpunkt stellen (Europäische Kommission, 2017e). Manche Reaktionen bleiben jedoch verhalten, denn die Wirkung der Initiative wird womöglich nicht lange anhalten und zu schwach ausfallen, solange zum Beispiel in Griechenland das Programm zur wirtschaftlichen Unterstützung infolge der Krise nachteilige Auswirkungen auf die soziale Entwicklung des Lands und der Bevölkerung hat. Das ist genau das Gegenteil dessen, wofür die europäische Säule sozialer Rechte stehen möchte.

Die Debatte befasst sich auch mit der Frage, wie die Rechte und Grundsätze tatsächlich verwirklicht werden können. Europa hat hohe Erwartungen geweckt, aber kann es sie mit der europäischen Säule sozialer Rechte erfüllen? Der Erfolg wird letztlich davon abhängen, wie sie umgesetzt wird (Europäische Kommission, 2017e). Die europäische Säule sozialer Rechte ist ein gutes Narrativ, aber in mancherlei Hinsicht ist sie zu schwach. Daher betonen beispielsweise CNE und ILO, dass die effektive Umsetzung der sozia-

len Säule durch die Mitgliedstaaten möglicherweise begrenzt bleibt (Seminar von CET, CEC & CEPESS, 2017). Ihr fehlt eine Gesamtvision und die Meinungen zum Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen und sozialen Überlegungen sind geteilt. Einige denken, dass sich die Säule zu sehr auf die Beschäftigung und wirtschaftlichen Realitäten konzentriert – zulasten sozialer Aspekte. Für andere vernachlässigt sie Bereiche, die Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördern können. Sie sehen Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und die Schaffung von Arbeitsplätzen als Vorbedingung für den Erfolg eines integrativen Sozialmodells (Europäische Kommission, 2017e).

Die soziale Säule bleibt in ihren Formulierungen und Beschreibungen der Grundsätze vage. Ein Beispiel ist das Fehlen einer einheitlichen Definition des/r „Arbeitnehmers/in“. Die soziale Säule muss als Instrument inhaltlich und rechtlich gestärkt werden. Der Name vermittelt den Eindruck, dass es sich um ein rechtlich durchsetzbares Instrument handelt. Ihre Darstellung lässt vermuten, dass sie Rechte beinhaltet, aber es geht lediglich um Grundsätze, die noch in Rechte übersetzt werden müssen. Dies ist missverständlich und verleitet die europäischen Bürger/innen zu glauben, dass sie diese Rechte über die soziale Säule einfordern könnten. Die Europäische Union hat immer noch wenig Befugnisse, um rechtsverbindliche Sozialgesetzgebung zu verabschieden. Welchen Nutzen hat die europäische Säule sozialer Rechte, wenn sie rechtlich nicht durchgesetzt werden kann? Welche Rolle kann die EU im sozialen Bereich wirklich spielen? Es müssen Wege gefunden werden, damit Sozialvorschriften durchsetzbar werden und ihre Umsetzung verbessert wird. Die von der sozialen Säule behandelten Bereiche fallen in die gemeinsame Zuständigkeit der EU und der nationalen Institutionen und Akteure. Daher ist eine starke Partnerschaft zwischen ihnen äußerst wichtig, um die soziale Säule mit Leben zu erfüllen.

Schließlich müssen die Initiativen auch finanziert werden. Aber wo das Geld herkommen soll, ist noch nicht klar. Es ist auch auffällig, dass die Mittel für eine so bedeutende Initiative schwer zu finden und bereitzustellen scheinen.

Dies steht im Gegensatz zur Tatsache, dass die Europäische Kommission die Mittel für eine europäische Verteidigungsstreitmacht scheinbar leicht beschaffen kann. Des Weiteren sieht der Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen keine konkreten Budgets oder Programme für die Umsetzung der sozialen Säule vor. Die gleiche Ungewissheit betrifft die Überwachung (Nicaise, I., 2017). Die Empfehlung zur europäischen Säule sozialer Rechte bleibt vage. Es ist kein Geheimnis, dass viele der Fragen (Überwachung, Finanzierung) angesichts der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene auch künftig Sachzwängen unterliegen. Aber allein die Tatsache, dass das Soziale wieder auf der Tagesordnung steht (in vielen Fällen handelt es sich nur um ein „Update“ früherer Initiativen) und in anderen Verordnungen, Richtlinien oder auch Empfehlungen konkreter behandelt wird, einschließlich der Schaffung neuer Institutionen (wie der ELA), stellt bereits ein großes Potenzial dar. Wichtige Befugnisse bleiben jedoch auf der nationalen Ebene.

De Becker & Schoukens stellen fest, dass unklar ist, ob die soziale Säule nur in der Eurozone gilt oder ob sie allgemeine Anwendung auf die gesamte EU finden sollte. Da die WWU von Anfang an mit der Angst vor sozialem Rückschritt konfrontiert war, wäre die soziale Säule selbst dann schon ein hehrer Anspruch, wenn sie auf die Eurozone begrenzt bliebe. Aber wie die Autoren sagen, besteht kein Grund dafür, sie auf diese Länder zu beschränken, und sei es nur, um eine Union der zwei Geschwindigkeiten zu vermeiden.

5 Die europäische Säule sozialer Rechte: Teil eines sozialeren Europas?

Erfahrungsbericht 7

Seminar von IFES (Institutul de Formare Economică și Socială), Rumänien, Timisoara, 24. bis 25. Januar 2018, Stärkung der Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer/innen auf EU-Ebene: Die Möglichkeiten der Europäischen Betriebsräte voll ausschöpfen

Das Seminar befasste sich mit den Europäischen Betriebsräten (EBRs). Seit 1994 sieht eine europäische Richtlinie (Nr. 94/45/EG) die Einrichtung beratender Gremien in Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten in der EU und im EWR vor, die jeweils mindestens 150 Beschäftigte in zwei Mitgliedstaaten haben. Die Richtlinie wurde 2008 überarbeitet (Richtlinie 2009/38/EG), um die Gründung neuer EBRs zu fördern und die Arbeitnehmerrechte auf Unterrichtung und Anhörung zu stärken. Die Neufassung der Richtlinie musste bis 2011 in nationales Recht umgesetzt werden. Die neue Richtlinie gewährt den Mitgliedern des EBRs das Recht, die Arbeitnehmerinteressen kollektiv zu vertreten und dazu angemessen geschult zu werden. Aber bei der entscheidenden Frage der Produktivität und Lohnverhandlungen wurde klar, dass dieser Aspekt auch weiter in der nationalen Zuständigkeit bleibt, selbst in multinationalen Unternehmen. Letztere profitieren von den Unterschieden zwischen den Ländern und den sich daraus für sie ergebenden Vorteilen. Eine aktuelle Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (ETUI) zeigt zwar, dass sich wirtschaftliche Konvergenz zwischen den europäischen Ländern zu langsam einstellt, aber multinationale Konzerne und ihre ausländischen Direktinvestitionen tragen dazu bei. Die Entgeltbedingungen in neuen Werken multinationaler Konzerne liegen über den aktuellen nationalen Standards. In den neuen Mitgliedstaaten stieg das BIP von 1991 bis 2011 pro Kopf in Ländern wie

der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen, der Slowakei und Rumänien von 5-15% des BIP der EU-15 auf 30-50%. Die Kaufkraft stieg sogar von 30-60% des EU-15-Durchschnitts auf 60 bis 80%. Diese Konvergenz ist beträchtlich und führt uns zu der Frage, wozu die höhere „Kaufkraft“ genutzt wird. Wir fragen uns, inwiefern sie für Umverteilung und Sozialschutz verwendet wird.

Einige äußerten beim Seminar, dass die soziale Säule womöglich in einer Überarbeitung der EU-Verträge münden könnte oder sollte. Aber vielleicht sind die bemerkenswerte Geschwindigkeit und der Erfolg bei der Annahme der sozialen Säule genau die Gründe, warum diese keine Vorschläge enthält, die Grundsätze der aktuellen Befugnisse und das Subsidiaritätsprinzip zu ändern.

5.1 Die Europäische Säule sozialer Rechte als Teil einer breiteren Debatte

Es besteht kein Zweifel daran, dass Europa turbulente Zeiten durchlebt. Das europäische Projekt wurde auch früher schon hinterfragt, so ist es derzeit und es wird auch künftig wieder infrage gestellt werden. Die Mitgliedstaaten fragen sich, ob sie allein vielleicht besser aufgestellt wären oder nicht. Die europäischen Bürger/innen stellen sich die Frage, welchen Mehrwert die Europäische Union für sie im Alltag hat. Die Europäische Union befindet sich an einem Scheideweg. Wohin soll die Reise gehen? Mit wem? Und wie? Ob die 28 Mitgliedstaaten den weiteren Weg gemeinsam gehen werden oder ob Europa einen sozialeren Weg einschlägt, ist noch nicht entschieden.

Die europäische Säule sozialer Rechte und das Streben nach einem sozialeren Europa sind Teil einer breiteren Debatte über die Zukunft Europas. Welche Zukunft wünschen wir uns für uns selbst, für unsere Kinder und die

Europäische Union? Beim Gipfel der EU-27 in Rom am 25. März 2017 wurde das 60-jährige Bestehen der Europäischen Union gefeiert. In Rom fing alles an. Und von Rom geht die Zukunft aus. Rom gilt als Anfang eines neuen Kapitels.

Mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas (1. März 2017) leistet die Kommission einen Beitrag, um mögliche künftige Wege aufzuzeigen. Die Vorstellung des Weißbuchs leitete einen Reflexionsprozess ein, im Rahmen dessen Europa über seinen künftigen Weg entscheidet. Er soll Impulse für anschließende Debatten auf allen Ebenen setzen: im Europäischen Parlament, auf nationaler Ebene, durch regionale Behörden und die Zivilgesellschaft. Der Europäische Rat plante, bis Ende 2017 ein erstes Fazit zu ziehen, um vor den Europawahlen 2019 die künftige Vorgehensweise vorzustellen (Europäische Kommission, 2017a).

Abb. 5.1 Zeitleiste des Weißbuchs



5.2 Fünf Wege für die künftige Entwicklung Europas

Unter Berücksichtigung der prägenden Faktoren des Wandels skizziert das Weißbuch zur Zukunft Europas fünf mögliche Szenarien, wie sich Europa bis 2025 entwickeln könnte. Sie sollen eine Vorstellung der möglichen Lage der Europäischen Union in Abhängigkeit der künftigen Entscheidungen geben. Die fünf Szenarien bilden eine Bandbreite von Möglichkeiten ab, die sich (teilweise) überschneiden können. Darüber hinaus schließen sie sich nicht gegenseitig aus und Kombinationen mehrerer Szenarien sind als künftiges Ergebnis denkbar. Der nächste Abschnitt liefert einen Überblick dieser fünf Szenarien.

5.2.1 Szenario 1: Weiter wie bisher

In diesem ersten Szenario liegt das Augenmerk der Europäischen Union darauf, die positive Reformagenda und ihre konkreten Ergebnisse ausgehend von dem Gefühl einer gemeinsamen Sache weiter umzusetzen. So wird die EU-27 zum Beispiel bis 2025 weiter in Arbeitsplätze und Wachstum durch Stärkung des Binnenmarkts und die verbesserte Funktionsweise einer Einheitswährung investieren. Sie verstärkt ihre Bemühungen zum Ausbau der digitalen sowie der Verkehrs- und Energieinfrastruktur. Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen und Kapitalmärkte zur Finanzierung der Realwirtschaft zu entwickeln, werden Schritte unternommen, um eine starke Finanzaufsicht zu realisieren. Im Kampf gegen den Terrorismus wird die Zusammenarbeit bei Verteidigungsfragen vertieft. Die EU-27 verfolgt weiterhin aktiv den Abschluss internationaler Freihandelsabkommen und die Gestaltung der weltweiten Agenda (Europäische Kommission, 2017a, S. 16).

5.2.2 Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt

Dieses Szenario schildert eine allmähliche Neuausrichtung der Europäischen Union auf den Binnenmarkt. Sie richtet das Augenmerk zunehmend auf die Vertiefung zentraler Aspekte des Binnenmarkts, der zur „Daseinsberechtigung“ der EU-27 wird. In anderen politischen Bereichen wie Migration, Sicherheit oder Verteidigung besteht keine Bereitschaft zur stärkeren Zusammenarbeit. Diese Fragen werden bilateral behandelt. Es könnte die Entscheidungsfindung erleichtern, aber die kollektive Handlungsfähigkeit ist begrenzt. Interne Unstimmigkeiten über den Welthandel könnten dazu führen, dass keine guten Handelsabkommen mehr zustande kommen. Die starke Ausrichtung auf den Regulierungsabbau auf EU-Ebene wird Schwachstellen und eine Abwärtsspirale zur Folge haben. Unterschiede werden fortbestehen und in Bereichen wie dem Verbraucherschutz, Sozial- und Umweltstandards, Besteuerung und der Nutzung öffentlicher Zuschüsse zunehmen. Es könnte

sein, dass die aus der EU-Gesetzgebung abgeleiteten Rechte der Bürger/innen allmählich beschränkt werden (z. B. gemeinsame Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität) (Europäische Kommission, 2017a, S. 18).

5.2.3 Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr

Dieses Szenario besteht im Kern darin, dass die Einheit der Europäischen Union gewahrt wird. Aber es ermöglicht gleichzeitig Mitgliedstaaten, die dazu bereit sind, in bestimmten Bereichen zusammenzuarbeiten. Bei diesem Szenario macht die EU-27 weiter wie bisher, aber es entstehen „Koalitionen der Willigen“. So wird die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vertieft, während der Status der anderen Staaten gewahrt wird. So kann bis 2025 beispielsweise eine Gruppe von Staaten beschließen, bei sozialen Fragen enger zusammenzuarbeiten. Die sozialen Normen, auf die sie sich verständigen, sorgen für Gewissheit, z. B. bei den Arbeitsbedingungen. Infolge dieser Strategie variieren die aus EU-Gesetzen abgeleiteten Rechte der Bürger/innen dann je nach dem Land, in dem man lebt. Das wirft Fragen zur Transparenz und Rechenschaftspflicht auf. Beziehungen zu Drittstaaten werden weiterhin für alle Mitgliedstaaten auf EU-Ebene gepflegt (Europäische Kommission, 2017a, S. 20).

5.2.4 Szenario 4: Weniger, aber effizienter

Bei diesem Szenario konzentriert sich die Europäische Union darauf, in einigen politischen Bereichen rascher und effizienter Ergebnisse zu erzielen, unternimmt aber in anderen Bereichen weniger. Bestimmte Prioritäten werden gemeinsam gewählt und die Aufmerksamkeit darauf gelenkt. Dies führt zu einer schnelleren Reaktion auf Themen, die sich in diesen prioritären Bereichen abzeichnen. In anderen Bereichen unternimmt die EU-27 weniger. Das Gesamtziel lautet, die Kluft zwischen Versprechen und Erwartungen einerseits und deren Umsetzung andererseits zu schließen. Dazu bekommt die EU-27 stärkere Instrumente, um kollektive Entscheidungen sofort um- und

durchzusetzen. Innovationen, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung haben Priorität. In Bereichen wie der Regionalentwicklung, öffentlichen Gesundheit sowie Teilen der Beschäftigungs- oder Sozialpolitik wird weniger unternommen, weil ihnen weniger Zusatznutzen zugeschrieben wird. Ein weiterer Grund ist, dass in der EU-27 in bestimmten Bereichen die Erwartungen unerfüllt bleiben. Letztlich trägt eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten dazu bei, dass die Bürger/innen Europas besser verstehen, was auf Ebene der EU-27 geregelt wird. Die aus dem Unionsrecht abgeleiteten Bürgerrechte werden in prioritären Bereichen gestärkt und in anderen abgebaut. (Europäische Kommission, 2017a, S. 22).

5.2.5 Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln

Die Europäische Union unternimmt in allen Politikfeldern viel mehr zusammen. Das Szenario basiert auf dem Konsens, dass weder die EU-27 noch irgendein einzelner Mitgliedstaat über ausreichend Ressourcen und Einfluss verfügen, um Herausforderungen zu bewältigen. Daher müssen Kräfte in allen Politikfeldern gebündelt werden. Entscheidungen können schneller getroffen sowie um- und durchgesetzt werden. Europa ist geeint und spricht international mit einer Stimme. Die EU-27 bleibt im globalen Kampf gegen den Klimawandel führend und ein großer Akteur der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Eine Europäische Verteidigungsunion entsteht. Zusammenarbeit, gemeinsame Ansätze und Partnerschaften sind inzwischen Routine. Bis 2025 ist die bessere Koordinierung bei fiskal-, sozial- und steuerpolitischen Fragen geplant. Es wird ehrgeizig darauf hingearbeitet, den Binnenmarkt für Energie, Digitalisierung und Dienstleistungen zu stärken. Das Szenario fördert schnellere Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene. Die Bürger/innen werden mehr aus der EU-Gesetzgebung abgeleitete Rechte haben. Ein möglicher Nachteil des Szenarios ist, dass es Teile der Bevölkerung entfremden könnte, die meinen, der EU fehle die Legitimität, und den nationalen Behörden mehr Befugnisse geben möchten (Europäische Kommission, 2017a, S. 24).

5.2.6 Frühere Ansätze und die künftige Vorgehensweise

Die Vorstellung dieser fünf Szenarien ist nur ein Schritt in die Zukunft. Es werden weitere Schritte unternommen, die klären sollen, welchen Weg Europa letztlich einschlagen wird. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten werden eine Reihe von Debatten zur „Zukunft Europas“ abhalten. Die Debatten sollen durch eine Reihe von Reflexionspapieren ergänzt werden, die Teil des Weißbuch-Prozesses sind. Das erste entwickelte „die soziale Dimension Europas“ im April 2017 und wird nachfolgend beschrieben. Zeitgleich und in den Folgemonaten wurden weitere Weißbücher veröffentlicht: „Die Globalisierung meistern“, „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ auf Basis des Berichts der fünf Präsidenten von Juni 2015, „Zukunft der europäischen Verteidigungspolitik“ und „Zukunft der EU-Finzen“ (Europäische Kommission, 2017a, S. 26-28). Es ist unklar, was mit diesen Papieren passieren wird. In jedem Fall hat das Papier zur sozialen Dimension Europas dazu beigetragen, schnell Konsens über die soziale Säule zu erreichen und diese im November 2017 feierlich zu verkünden. Der nächste Meilenstein scheinen die Europawahlen im Mai 2019 zu sein.

5.2.7 Ein sechstes Szenario: volles europäisches und nationales Engagement

Die soziale Dimension Europas basiert größtenteils auf nationalen Befugnissen. Dies gilt nicht nur für die soziale Dimension, wie sie im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt, den Arbeitsbedingungen und dem Sozialschutz in der sozialen Säule angestrebt wird, sondern auch für die Art und Weise, wie die im Rahmen des Europäischen Semesters überwachten und angeregten fiskalpolitischen Maßnahmen verwirklicht werden. Dies setzt ein ehrgeiziges europäisches Engagement voraus, aber auch ambitionierte nationale Verantwortung, um faire Arbeitsmärkte, wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Schutz zu verbinden. Vielleicht ist ein sechstes Szenario vorstellbar, um einen Schritt

weiter zu gehen, einschließlich eines voll engagierten Europas mit nationalen Bestrebungen. Das ist der Denkansatz in diesem Papier, das im Auftrag von EZA erstellt wurde. Übrigens ist die „europäische“ „Empfehlung“ zu angemessenem sozialem Schutz für alle bereits eine solche zusätzliche Initiative auf europäischer Ebene – um die Mitgliedstaaten zu animieren, auf nationaler Ebene mehr zu tun (siehe oben).

5.3 Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas

Das „Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas“ erschien als erstes. Es wurde am gleichen Tag wie die Empfehlung zur europäischen Säule sozialer Rechte veröffentlicht und gehört zum „sozialpolitischen Paket“ der Europäischen Kommission. Es gilt als wichtiges Dokument in der Debatte zur sozialen Dimension Europas und behandelt die Frage, wie unser Sozialmodell und unsere Sozialversicherungssysteme modernisiert und an die geänderten Realitäten angepasst werden können. Europa hat immer eine soziale Dimension gehabt, aber die Meinungen, was ein soziales Europa beinhaltet, gehen auseinander. Einige bestreiten die Notwendigkeit einer sozialen Dimension, da sie ausschließlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten sei. Andere sehen die Europäische Union als Katalysator globaler Marktkräfte und ihren Binnenmarkt als Auslöser für Phänomene wie Sozial- und Steuerdumping. Für andere gilt das Gegenteil. Ein soziales Europa ist notwendig, um soziale Diskriminierung und Ausgrenzung zu bekämpfen. Es ist der Kern des EU-Beitrags zu demokratischen, solidarischen, kulturell vielfältigen und prosperierenden Gesellschaften.

Das Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas soll die Menschen anregen, sich selbst zu fragen, wie wir unseren Lebensstandard wahren, mehr Arbeitsplätze schaffen und Menschen mit den nötigen Fähigkeiten ausstatten können, um widerstandsfähiger zu werden und insgesamt auf größeren sozialen Zusammenhalt hinzuarbeiten. Wie das Reflexionspapier zur

Zukunft Europas skizziert auch dieses Reflexionspapier eine Reihe möglicher Ansätze für unser soziales Europa (Europäische Kommission, 2017e).

5.3.1 Szenario 1: Begrenzung der sozialen Dimension auf die Freizügigkeit

Diese Option sieht die Beibehaltung aller europäischen Vorschriften zum freien grenzüberschreitenden Personenverkehr vor, wie die Sozialversicherungsrechte mobiler Arbeitnehmer/innen oder die zur Arbeitnehmerentsendung. Europäische Mindeststandards für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeits- und Ruhezeiten oder Elternurlaub würden hingegen abgeschafft. Europa würde die Mitgliedstaaten nicht länger beim Austausch guter Praxis in den Bereichen der Bildung, Gesundheit und Kultur unterstützen. Zudem würden Programme zur Umschulung und Qualifizierung eingestellt oder künftig national finanziert, da die Europäische Union sie nicht länger finanziell fördern würde. Diese Option bietet keinen Raum für ein soziales Europa (Europäische Kommission, 2017e).

5.3.2 Szenario 2: Wer mehr im sozialen Bereich tun will, tut mehr

Die zweite Option ist, dass Länder, die im sozialen Bereich mehr tun möchten, die Möglichkeit haben. Die Zusammenarbeit ist von ihrem Willen motiviert, den Lebensstandard ihrer Bürger/innen zu stärken und zu bewahren. Dieser Ansatz konzentriert sich auf die Länder der Eurozone, aber andere interessierte Länder könnten ebenfalls teilnehmen. Länder, die zusammenarbeiten, haben eine gemeinsame Sozialpolitik. Der Vorteil ist, dass sozialer Fortschritt erzielt werden kann, weil sich die Beteiligten einig sind. Länder, die nicht zustimmen, bleiben der sozialpolitischen Koalition einfach fern. Probleme durch Blockaden oder die Verzögerung sozialer Entscheidungen gehören der Vergangenheit an. Aber diese Option birgt auch Risiken. Europa könnte ein ‚Europa à la carte‘ oder ein Europa der zwei Geschwindigkeiten werden. Die Kluft zwischen wirtschaftlich starken und schwächeren Ländern

könnte sich noch weiten. Es würde außerdem zu komplexen Konstellationen führen, weil unterschiedliche Koalitionen zu verschiedenen sozialen Fragen entstehen würden und die Transparenz fehlt (Europäische Kommission, 2017e).

5.3.3 Szenario 3: Die EU-27 vertiefen die soziale Dimension Europas gemeinsam

Bei dieser Option würde die EU die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im sozialen Bereich unterstützen. Sozialpolitische Maßnahmen sollten und wären weiterhin überwiegend Sache der Mitgliedstaaten, aber im Rahmen ihrer Möglichkeiten sucht die EU Wege, den sozialen Fortschritt zu fördern und aufrechtzuerhalten. Diese Option bedeutet nicht nur Mindestnormen in bestimmten ausgewählten Bereichen, die gesetzlich festgeschrieben werden, sondern ist umfassender. Sie strebt nach sozialer Konvergenz bei sozialen Ergebnissen in ganz Europa und würde die Rechte aller europäischen Bürger/innen vereinheitlichen (Europäische Kommission, 2017e).

5.4 Wahrscheinlichkeit des idealen Szenarios und Bedingungen für den Erfolg

Die erste Option ist gar keine. Die wirtschaftliche und die soziale Dimension sind wie siamesische Zwillinge untrennbar verbunden. Sie beeinflussen sich ständig gegenseitig. Das ideale Szenario wäre, die soziale Dimension mit allen 28 Mitgliedstaaten gemeinsam zu vertiefen. Aber ist dies angesichts der heute schon unterschiedlichen Präferenzen, Prioritäten und Entwicklungsstufen realistisch? Es ist nicht klar, ob alle von der Notwendigkeit überzeugt sind. Daher scheint Szenario 2 realistischer – in der Hoffnung, dass Europa damit nicht zu vielschichtig wird. Auf der Grundlage kann man auf ein ‚Upgrade‘ hinarbeiten. Die Zukunft ist noch längst nicht entschieden.

Wenn ein sozialeres Europa gelingen soll, müssen jedoch einige Bedingungen erfüllt sein. Die Wirtschaftskrise wird immer als einer der Hauptgründe genannt, warum Europa Mühe hat, wieder ins Gleichgewicht zu kommen. Diese Diagnose ist nicht ganz aufrichtig. Natürlich hat die Krise zur aktuellen Lage Europas beigetragen. Es gibt aber noch andere Einflussfaktoren, die nicht (ausreichend) beachtet werden. Die Europäische Union sollte auch sich selbst hinterfragen. Ihre früheren Politiken haben nicht immer ein sozialeres Europa unterstützt und waren bisweilen widersprüchlich und unklar. Der Rückzug Europas aus sozialen Fragen hat auch eine Rolle gespielt. Sozial- und Steuerdumping sind weiter Realität und Teil der unkooperativen Wirtschaftspolitik nach der EU-Erweiterung. Das ermöglicht eine Abwärtsspirale. Die strenge Haushaltspolitik hat ihr Übriges getan, bei der Kürzungen als Strategie genutzt werden, um die Last der Bankenkrise Geringverdienern aufzubürden. Die Währungsunion geriet unter Druck und sorgte für soziale Verwerfungen. Die interne Deflation verursachte makroökonomische Ungleichgewichte in Südeuropa. All dies unterwanderte systematisch die Solidarität (Nicaise, I., 2017).

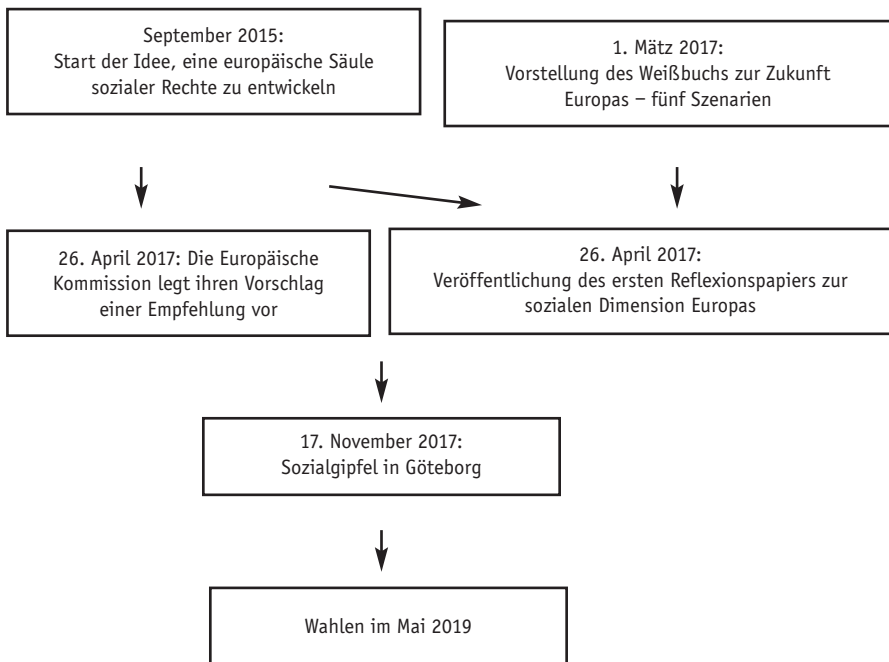
Soziale Investitionen sind ein Weg, um den Mitgliedstaaten zu zeigen, dass kein Widerspruch zwischen Wirtschaftskraft und sozialer Gerechtigkeit bestehen muss. Beide gehen Hand in Hand und Synergien zwischen ihnen sind möglich, zum Beispiel beim sozialen Schutz, bei Gesundheit und Bildung. Aber dies erfordert eine Abkehr von der sozialen Sparpolitik. Soziale Mindestnormen müssen festgelegt, Sozialdumping wirkungsvoll bekämpft und eine Politik der haushaltspolitischen Koordinierung verfolgt werden (Nicaise, I., 2017).

5.5 Sich überschneidende Zeitleisten: die Europäische Säule sozialer Rechte im Vergleich zu den fünf Wegen für die Zukunft Europas und dem Reflexionspapier

Vergleicht man die Zeitleisten zur Entwicklung der europäischen Säule sozialer Rechte und des Weißbuchs zur Zukunft Europas, wird offensichtlich, dass sich die beiden Initiativen gegenseitig beeinflussen. Die europäische Säule sozialer Rechte wurde als eigenständige Initiative gestartet, die als erstes bis Ende 2017 entwickelt werden musste. Ab 2015 durchlief sie einen Erarbeitungsprozess und wurde bis zur Empfehlung der Europäischen Kommission am 26. April 2017 weiterentwickelt. Zusammen mit der Empfehlung zur europäischen Säule sozialer Rechte stellte die Europäische Kommission das erste Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas vor. Dieses gehört zum Weißbuchprozess, im Rahmen dessen eine Reihe von Reflexionspapieren zu den Zukunftsszenarien für Europa veröffentlicht wurde. Die Wahlen 2019 scheinen der nächste Meilenstein in der Debatte über die Zukunft Europas zu sein.

Zu einem bestimmten Zeitpunkt schienen sich diese beiden getrennten Initiativen zu vereinen und gegenseitig zu beeinflussen oder zu inspirieren. Alle Initiativen stimulieren die Debatte über die aktuellen und künftigen sozialen Aspekte Europas. Sie sollten als Grundlage für weitere Debatten zur sozialen Zukunft der EU beim Sozialgipfel in Göteborg am 17. November 2017 dienen. Die Arbeit und Bemühungen, die in die Erarbeitung der sozialen Säule flossen, werden nun hoffentlich zur Debatte über die Zukunft Europas beitragen. Vielleicht spielen sie sogar eine Rolle in der Entscheidung über den künftigen Kurs. Die Debatte zur Zukunft Europas sollte andererseits die gemeinsame Verkündung der sozialen Säule unterstützen (Europäische Kommission, 2017f). Das war sicher der Fall. Es darf hingegen nicht sein, dass die feierliche Proklamation der sozialen Säule den Schlusspunkt in der Debatte zur Zukunft des sozialen Europas setzt. Sie muss vielmehr ein erneuerter Ausgangspunkt sein.

Abb. 5.2 **Sich überschneidende Zeitleisten**



Mit den in diesem Dokument vorgestellten Zeitleisten nähern wir uns den Wahlen des Europaparlaments. Der Vorteil einer Demokratie ist, dass sich die Politik in regelmäßigen Abständen dem Votum der Wähler/innen stellen muss. Wir stehen vor einem Dilemma. Es wäre zynisch, das Narrativ eines weiteren Wirtschaftswunders zu präsentieren, d.h. eines jahrzehntelangen Zeitraums, in dem es kontinuierlich nur sozialen Fortschritt und keinen Rückschritt gibt. Aber es wäre auch schädlich, den Fortschritt zu verleugnen, den Europa uns gebracht hat, oder die zusätzlichen Bestrebungen. Wir sollten uns für eine ausgewogene Darstellung entscheiden, die davon spricht, dass wir uns alle in die gleiche Richtung bewegen und Fortschritt zu beobachten ist, was aber nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass weiterer Fortschritt notwendig ist. Das sollte das Versprechen der Politik bei den bevor-

stehenden Europawahlen sein. Wir zeigen in diesem Papier, dass es gute Argumente gibt, die dafürsprechen, die soziale Dimension weiterzuentwickeln.

6 Fazit: Ein soziales Europa ist unsere vor- dringliche Verantwortung

Erfahrungsbericht 8

Seminar von BIE International, Belgien, Brüssel, 1. Februar 2018, Schulung von Vertretern/innen Europäischer Betriebsräte durch ACV BIE¹¹, Erörterung des Potenzials der europäischen Säule sozialer Rechte

Bei dieser Schulung für die Mitglieder Europäischer Betriebsräte war die soziale Säule nicht das Hauptthema, sondern diese Gruppe diskutiert regelmäßig die Entwicklung aller Dimensionen eines sozialen Europas. Bei ihrer SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken) des sozialen Europas beweisen die Gewerkschafter/innen viel Realismus und Pragmatismus. Sie betonen die offensichtliche Komplementarität der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz, die Notwendigkeit, eine voluntaristische Industriepolitik zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zu erhalten, die Notwendigkeit eines ausgewogenen nationalen (in diesem Fall belgischen) Sozialstaats und die Rolle gut etablierter sozialer Bewegungen mit klaren Verbindungen zur Politik. Niemand muss diese Gewerkschafter/innen davon überzeugen, dass es auf die Wirtschaft ankommt („It’s the economy, stupid!“), sondern sie wissen, dass es „auf den Sozialstaat ankommt“ und „alles von der Politik abhängt“. Soziale Bewegungen brauchen starke Beziehungen zu politischen Bewegungen.

11 BIE, christliche Gewerkschaft für Bauwesen, Industrie und Energie (Bouw, Industrie en Energie)

Erfahrungsbericht 9

Seminar von CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond), Niederlande, Utrecht, 5. bis 6. April 2018, Die Zukunft Europas – die soziale Dimension

Bei diesem Seminar wurde die soziale Rolle Europas auf grenzübergreifende Fragen des sozialen Europas beschränkt, das sich in einigen Sektoren mit Sozialdumping, unlauterem Wettbewerb, Arbeitnehmerentsendung und dem Problem der Wahrung grenzübergreifender sozialer Rechte konfrontiert sieht. Da Europa bei diesen Fragen derzeit schon keine angemessenen Lösungen liefern kann, sollte es sich besser darauf konzentrieren und sich nicht weiter in nationale Fragen des Sozialschutzes einmischen. Das soziale Europa sollte sich auf grenzüberschreitende Aspekte beschränken. Das Misstrauen gegenüber dem breiten Streben nach einem sozialen Europa nährt sich aus der Angst vor dem wachsenden Populismus in den Niederlanden, der durch zu viel Einmischung aus „Brüssel“ ausgelöst wird. Beschränkt man das soziale Europa jedoch nur auf die grenzüberschreitenden Fragen, mindert man den tatsächlichen Anspruch und den Umfang dessen, worum es in der sozialen Säule geht. Die Umsetzung der sozialen Säule liegt überwiegend in nationaler Verantwortung. Es schadet nicht, dass Brüssel uns kontinuierlich daran erinnert.

6.1 Ein dringendes soziales Anliegen auf europäischer Ebene

Mit der Ankündigung einer europäischen Säule sozialer Rechte, die bei Veröffentlichung dieses Berichts fast drei Jahre zurückliegt, hat die Europäische Union hohe Erwartungen geweckt. Einige befürchteten, dass die europäische Säule sozialer Rechte diese Erwartungen nicht würde erfüllen können. Hält sie, was wir uns ursprünglich vorgestellt haben? Sie erfährt sehr viel Kritik und Missverständnisse. Bei ihrer Vorstellung wurde der Eindruck vermittelt,

sie solle das Flaggschiff des sozialen Europas werden. Aber es scheint, als ob die europäische Säule sozialer Rechte ein Stückwerk ist. Sie ist wie ein Rahmen, der unzählige soziale Initiativen umfasst. Einige davon werden gesetzlich umgesetzt, andere vielleicht als Empfehlung. Dennoch kann sie bei ausreichender nationaler und politischer Unterstützung, rechtlicher Durchsetzbarkeit, angemessener Überwachung und ausreichender Finanzierung eine transformative Kraft sein, um ein sozialeres Europa zu gestalten, das die Mitgliedstaaten zusammenbringt. Sie wurde früher als erwartet und mit mehr Einigkeit verkündet und durch Regulierungsinitiativen ergänzt.

Betrachtet man den Aufbau Europas in den letzten 60 Jahren, war die soziale Dimension von Anfang an vertreten und wurde durch mehrere Wellen neuer Initiativen vorangetrieben. Außerdem beweist die Europäische Kommission jetzt den dringenden Wunsch, bei der Verbesserung der sozialen Dimension Europas voranzukommen. Die Erfolgsbilanz dieser Jahrzehnte und das aktuelle Streben erinnern an einen gemeinsamen Entwicklungspfad sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts, wie die folgende Grafik zeigt. Es ist eine Schicksalsgemeinschaft des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts – das, was manchmal als „echte soziale Marktwirtschaft“ bezeichnet wird. Manchmal ist die Entwicklung unterbrochen, manchmal läuft sie Gefahr einer Richtungsänderung. Aber die gegenwärtige Initiative erinnert an den „Wunsch der gemeinen Leute“ nach wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt. Einige Maßnahmen haben sich in der Vergangenheit für einige Länder oder Gruppen als verheerend erwiesen. Die Fehler der jüngsten Politiken zur Haushaltskonsolidierung, vor allem in der Eurozone, sollte man künftig vermeiden. Man ist sich dessen bewusst und es herrscht diesbezüglich Konsens und bei einigen auch Bedauern. Die Debatte verbindet den sozialen Fortschritt eng mit Wirtschaftspolitiken, da diese zunehmend „repressiv“ werden, während auch konstruktive Lösungen denkbar sind. Dies ist möglich, wenn der soziale Fortschritt positiv überwacht wird, wie als Teil der Steuerung der Strukturpolitiken im Rahmen des Europäischen Semesters.

Die europäische Säule sozialer Rechte sollte nicht als separate, in sich geschlossene Säule gesehen werden. Sie legt keine detaillierten Politiken fest, die regeln, wie die Mitgliedstaaten ihre Sozialversicherungssysteme verwalten sollen und war auch nie so gedacht. Die europäische Säule sozialer Rechte muss als Bemühen der Europäischen Union gewertet werden, bestehende Initiativen und Vorgehensweisen aufzuführen und in Erinnerung zu rufen. Es geht darum, die soziale Rolle der Europäischen Union zu erhalten. Die soziale Säule betont diese Rolle erneut (Ulvskog, M., 2017). So gesehen, sind die Erwartungen an die soziale Dimension Europas gerechtfertigt. Die europäische Säule sozialer Rechte kann für sich verbuchen, die soziale Debatte am Leben zu erhalten (Maselli, I., 2016). Sie baut auf Grundsätzen und Rechten auf, die zu bestimmten Zeitpunkten in der Geschichte der Europäischen Union festgelegt wurden und in verschiedenen (rechtlichen) Formen vorliegen. Die europäische Säule sozialer Rechte soll diese Rechte und Grundsätze hervorheben und verdeutlichen. Außerdem verstärkt die Europäische Union ihre Bemühungen, diese Rechte und Grundsätze zu modernisieren und arbeitet auf eine stärkere Durchsetzbarkeit hin. Diese Durchsetzbarkeit besteht nicht nur in der Anerkennung von Rechten, sondern auch in der tatsächlichen Inanspruchnahme.¹² Sie soll ein Forum für zusätzliche soziale Maßnahmen und soziale Politikgestaltung sein. Sie dient als Handlungsanreiz, der sicherstellt, dass die EU-Gesetzgebung effektiv zur Verbesserung der Lebensqualität der Menschen, zu den europäischen Sozialmodellen und der Wirtschaft der Mitgliedstaaten beiträgt.

Blickt man in die Vergangenheit, hat sich Europa in sozialer Hinsicht unbestritten weiterentwickelt. Das muss natürlich nuanciert betrachtet werden. Der Pfad des sozialen Fortschritts verlief nie linear. Phasen des Fortschritts haben sich mit Phasen der Stagnation oder sogar des Rückschritts abgewechselt. Auch heute können Europas Politiken in manchen Bereichen nicht

12 Ein gutes Beispiel ist der Wortlaut der jüngsten Empfehlung zum Sozialschutz, der ‚formell‘, aber auch ‚effektiv‘ und ‚angemessen‘ sein soll (siehe oben)

als echte Sozialpolitik bezeichnet werden. Insgesamt hat Europa jedoch eine gute soziale Erfolgsbilanz vorzuweisen. Wir bewegen uns weiter auf eine echte soziale Marktwirtschaft zu. Die europäische Säule sozialer Rechte zeigt dies. Es ist ein dringendes Anliegen der Europäischen Union, diesen Weg fortzusetzen.

6.2 Eine dringende europäische und nationale politische Verantwortung

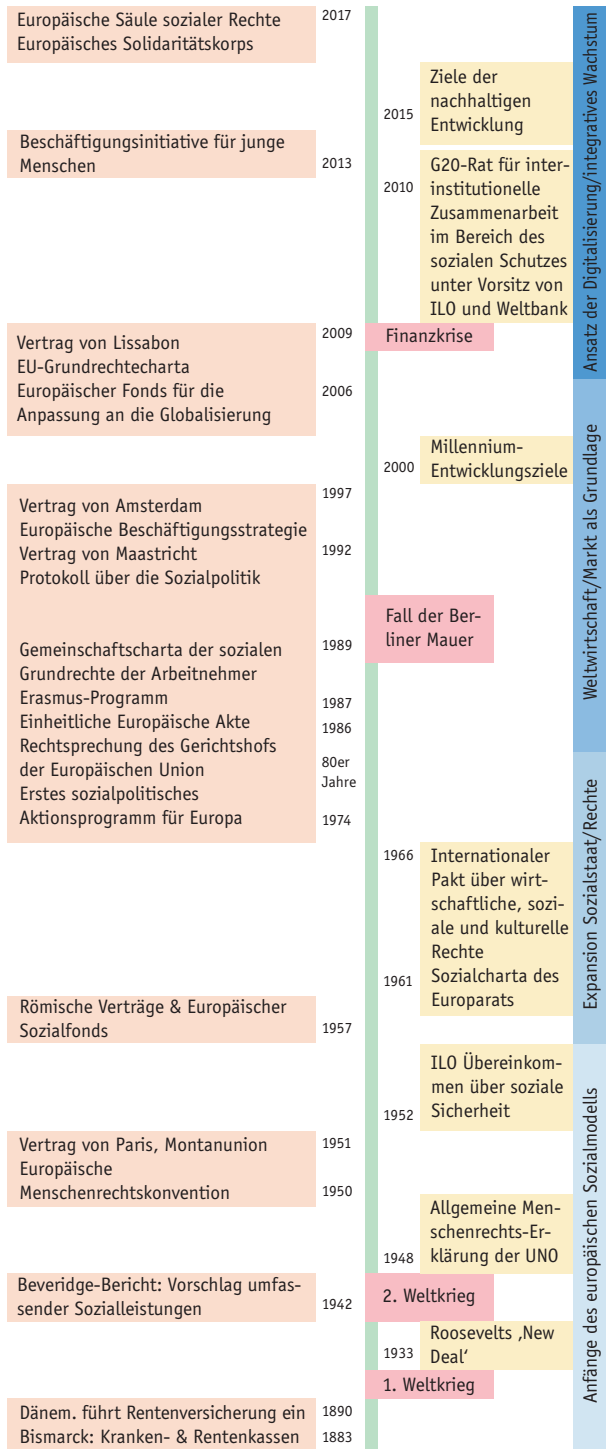
Nichts neues unter der Sonne. Vandenbroucke (2014, S. 5) wies bereits darauf hin: „Die Gründungsväter des europäischen Einigungsprojekts waren überzeugt, dass die europäische wirtschaftliche Einigung zur Entwicklung wohlhabender nationaler Wohlfahrtssysteme beitragen würde, während die Zuständigkeit für sozialpolitische Fragen überwiegend auf der nationalen Ebene bleibt.“ Die soziale Säule verdeutlicht den dringenden Wunsch, die soziale Dimension Europas zu bekräftigen, aber innerhalb der bestehenden Spielregeln und Befugnisse und vor allem unter Wahrung der Subsidiaritätsvorschriften, die die Zuständigkeiten für die Sozial- und Haushaltspolitik überwiegend auf nationaler Ebene belassen. Die soziale Säule weckt überraschende Erwartungen, aber sie müssen hauptsächlich auf nationaler Ebene verwirklicht werden. Dies bürdet den nationalen politischen Akteuren eine sehr große Verantwortung auf. Das Spiel wird nach den aktuellen Spielregeln gespielt. So ist es derzeit. Die europäische Säule sozialer Rechte verfolgt nicht die Absicht, die nationale Gesetzgebung zu unterwandern, sondern erinnert vielmehr die Mitgliedstaaten an ihre soziale Verantwortung (Ulvskog, M., 2017). Von der Warte aus betrachtet, handelt es sich nicht nur um soziale Ambitionen der Europäischen Union. Es sollte auch ein soziales Anliegen der Mitgliedstaaten sein, sich sozial weiterzuentwickeln. Davon abgesehen, sind sie in der Verantwortung zu handeln.

Der Name, unter dem die Initiative gestartet wurde, ist verwirrend. Es ist irreführend, von Rechten zu sprechen, wenn nur Grundsätze vorgestellt werden. Trotz des Namens „Europäische Säule sozialer Rechte“ verkündet sie keine sozialen Rechte. Sie enthält lediglich Grundsätze, die gesetzlich umgesetzt werden müssen, damit sie vollstreckbar sind. Die Debatte zur europäischen Säule sozialer Rechte ist Teil der breiteren Debatte, welchen Kurs Europa künftig einschlagen will. Die europäische Säule sozialer Rechte entwickelt sich in dem Maße laufend weiter, wie wir uns in Richtung eines sozialeren Europas bewegen. Als Teil dieses Fortschritts und als Erinnerung an die Bedeutung der sozialen Dimension hat die europäische Säule sozialer Rechte einen Zusatznutzen. Die Politik muss angesichts ihrer zögerlichen Reaktion, wie einige Abstimmungen im Europäischen Parlament gezeigt haben, für weiteren Fortschritt in die Pflicht genommen werden – auf europäischer, aber auch nationaler Ebene. Es ist eine dringende europäische und nationale Verantwortung.

Dieses „Leitmotiv“, das zurück und auch in die Zukunft reicht, scheint die Brücke zwischen der Vergangenheit und den Europawahlen zu schlagen. Es ist der normale politische Zyklus. Vielleicht konfrontiert es uns mit der Realität, dass sozialer Fortschritt in Verbindung mit wirtschaftlichem Fortschritt vom Menschen abhängt. Aus diesem Grund sollten soziale Bewegungen politische Bewegungen inspirieren und enge Beziehungen zu ihnen haben. Man könnte sagen, dass der Sozialschutz nur von der Politik abhängt. Die Bewahrung des sozialen Europas, es erlebbar zu machen und dabei Fehler einzuräumen – das sollte ein wichtiger Bestandteil des Narrativ für die nächsten Europawahlen sein. Es besteht kein Widerspruch zwischen nationalen Zuständigkeiten und einem europäischen Ziel. Ganz im Gegenteil: Es ist die sechste Option für die Zukunft Europas.

Anhang 1: Soziales Europa: eine Zeitleiste

Abb. a1 Zeitleiste des sozialen Europas ➤



Quelle: Europäische Kommission, 2017e, eigene Bearbeitung

Anhang 2: Jüngste und anstehende Initiativen der Kommission: eine Auswahl

Tabelle a1 Jüngste und anstehende Initiativen der Kommission

| RECHTSETZUNG | ORIENTIERUNG |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Europäische Säule sozialer Rechte - Verbesserung der Standards für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz mit der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene - Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt - Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben - Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter 2016-2019 - Förderung von Mobilität (Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern) und Koordinierung der Sozialsysteme für die Übertragbarkeit von Leistungen - Vorschlag für einen europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit - „Weiterbildungspfade“ für Erwachsene zum Erwerb eines Mindestniveaus an Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen | <ul style="list-style-type: none"> - Neu gestaltetes Europäisches Semester: gezielte länderspezifische Empfehlungen, erweiterte Euro-Raum-Dimension und umfassende Kontakte auf nationaler Ebene mit Regierungen, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft - EU-weite und nationale Ziele für Beschäftigung, Bildung, Armutsminderung, Forschung und Entwicklung sowie Energie und Klimawandel durch die Strategie Europa 2020 - Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen - Jugendgarantie - Europäische Agenda für neue Kompetenzen - Kampagne der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (OSHA): Gesunde Arbeitsplätze – für jedes Alter |

| FINANZIERUNG | ZUSAMMENARBEIT |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Europäische Struktur- und Investitionsfonds - Europäischer Fonds für strategische Investitionen - Beschäftigungsinitiative für junge Menschen: Unterstützung von mehr als 1,4 Millionen jungen Menschen über Praktika, Ausbildungsplätze und Stellenvermittlung - Erasmus+: Unterstützung von über neun Millionen jungen Europäern über die letzten 30 Jahre - Erasmus Pro für grenzüberschreitende berufliche Bildung - Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung - Horizont 2020: Investitionen in Forschung und Innovation - Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI): Begünstigung von Kleinstkrediten und sozialem Unternehmertum - Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) - Europäisches Solidaritätskorps | <ul style="list-style-type: none"> - Reform des Dreigliedrigen Sozialgipfels und Neuausrichtung des makroökonomischen Dialogs - Gemeinsame Erklärung des Rats, der Kommission und der Sozialpartner über einen „Neubeginn für den sozialen Dialog“ - Aktive Beteiligung der EU-Sozialpartner an politischen Prioritäten der EU (Investition, digitaler Binnenmarkt, Energie) - Jährlicher Konvent für integratives Wachstum mit der Zivilgesellschaft - Koalition für digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze - Europäisches Jahr des Kulturerbes 2018 - Europäische Referenznetzwerke zur Bewältigung von seltenen und komplexen Krankheiten |

Quelle: Europäische Kommission, 2017e, S. 35

Anhang 3: Beteiligung von EZA-Mitgliedern an der Debatte zum Aufbau der sozialen Säule

a3.1 Der Beitrag von EZA zur Konsultation

Die EZA-Mitglieder haben die Entwicklung der europäischen Säule sozialer Rechte aufmerksam verfolgt. Aufgrund ihrer Bedeutung haben sie sich rege an der Reflexion und Debatte darüber beteiligt, was die europäische Säule sozialer Rechte im Idealfall beinhalten sollte. Sie haben sich insbesondere mit Eingaben auf Basis ihres Fachwissens und Einblicken an der Konsultation der Kommission beteiligt. Es folgt ein kurzer Überblick über die Hauptbeiträge von EZA.

a3.1.1 Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang

Gleichheit sollte ein Kernziel der europäischen Säule sozialer Rechte sein. Bewegung.net betont, wie wichtig es ist anzuerkennen, dass Ungleichheit wirtschaftliche und soziale Rechte gefährdet, weil sie deren Verwirklichung behindert. Ungleichheit ist außerdem ein Faktor für schlechten Zugang zu angemessenem und sozialem Schutz. Außerdem laufen manche Menschen Gefahr, infolge der sich schnell verändernden Arbeitswelt ausgrenzt zu werden. Damit sie die neuen Anforderungen des Arbeitsmarkts besser erfüllen können, sollten mehr Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die sozialen und fachlichen Fähigkeiten der Menschen sollten dabei besondere Beachtung finden. Um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern, sollte die schulische und berufliche Ausbildung stärker an den Anforderungen des Arbeitsmarkts ausgerichtet werden. Der Aufbau struktureller Partnerschaften zwischen Schulen, Ausbildungsstätten, Unternehmen, der Zivilgesellschaft und Sozialpartnern stärkt dieses Ziel. Die Jugendgarantie für alle jungen Menschen unter 25 Jahren ist bereits eine wichtige Initiative. Nach Ansicht des Centre Européen du Travail (CET) sollte sie gestärkt und in allen Mitgliedstaaten besser angewendet werden (Van den Bosch, E., 2016; Van den Bosch, E., 2017).

a3.1.2 Faire Arbeitsbedingungen

Die Europäische Federatie van het Overheidspersoneel (EUROFEDOP) betont, dass das Outsourcing von Funktionen des öffentlichen Diensts als neuer Trend nicht ohne Folgen für die öffentlichen Bediensteten bleibt. Das Ergebnis sind Veränderungen im Beschäftigungsstatus, einschließlich neuer Formen atypischer Arbeit. In diesen Fällen sollten die betroffenen Arbeitnehmer/innen die gleichen Ansprüche wie beim ihrem vorherigen Beschäftigungsstatus behalten. Die Verhandlung von Leistungen im sozialen Dialog ist wesentlich. CET betont, dass der soziale Dialog, Tarifverhandlungen und die Rolle der Sozialpartner wichtige Elemente in der Umsetzung, Überwachung und Bewertung der sozialen Säule sind, auch wenn CET dem vorgeschlagenen Ansatz, eine soziale Säule zu schaffen, nicht zustimmt. CET ist der Ansicht, dass die in der europäischen Säule sozialer Rechte vorgeschlagenen Mindestnormen schon in anderen Rechtsakten geregelt werden (Van den Bosch, E., 2016; Van den Bosch, E., 2017).

a3.1.3 Sozialschutz und soziale Inklusion

Diskriminierung und Ungleichheit hängen mit Armut und sozialer Ausgrenzung zusammen. Daher ist es wichtig, Instrumente zu schaffen, die diese wirkungsvoll bekämpfen. Bewegung.net sieht die europäische Säule sozialer Rechte als ideale Chance, eine universelle Basis für angemessenen sozialen Schutz zu fördern, um einen würdigen Lebensstandard zu sichern. Die europäische Säule sozialer Rechte sollte zur Erarbeitung einer ganzheitlichen Strategie der EU zur Armutsbekämpfung beitragen (Van den Bosch, E., 2016; Van den Bosch, E., 2017).

a3.1.4 Stellungnahme zur Gesamtinitiative

Das Ziel der europäischen Säule sozialer Rechte sollte sein, maximale soziale Aufwärtskonvergenz zu bewirken. Die Angleichung der Sozialnormen kann nach Meinung der Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)

nicht optional sein. Die soziale Säule sollte sich nicht auf die Eurozone beschränken, sondern in der gesamten EU gelten. CET und Bewegung.net meinen, dass sich die soziale Säule zu den höchsten wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Standards der internationalen Menschenrechtsinstrumente bekennen sollte (z. B. Europäische Sozialcharta, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Durch die Umsetzung dieser Rechte im Sekundärrecht der EU und in der nationalen Gesetzgebung sollten sie vor Gericht durchsetzbar werden. Die Durchsetzbarkeit sollte außerdem dadurch erzielt werden, dass 1) die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte ins Zentrum des Europäischen Semesters rücken, und 2) klar definierte Mechanismen zur Rechenschaftspflicht mit entsprechenden Sanktionen festgelegt werden. Die europäische Säule sozialer Rechte muss einen neuen Kurs in der Gesamtausrichtung der EU ermöglichen – weg von der Sparpolitik und hin zu sozialen und ökologischen Anliegen und zur Bekämpfung der Ungleichheit.

Der Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) ist der Meinung, dass eine bessere Durchsetzung bestehender Regeln und Gesetze zum europäischen Arbeitsmarkt heute Priorität haben sollte. Die Entwicklung einer europäischen Säule sozialer Rechte sei daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine geeignete Initiative. Es bestünde das Risiko einer Abwärtsangleichung der niederländischen Standards (Van den Bosch, E., 2016; Van den Bosch, E., 2017).

a3.2 Weitere Beteiligung von EZA

Die meisten dieser Fragen müssen noch geklärt werden. Welche Mittel sollen verwendet werden? Reichen die bestehenden Mittel oder brauchen wir neue? Und wer wird dafür aufkommen? Gewiss hat jeder eine (andere) Meinung dazu. Die Debatten im Europäischen Parlament werden lebhaft und kontrovers sein, wie bereits bei der Erörterung des vorläufigen Entwurfs. Die Abstimmung über den vorläufigen Entwurf im Januar zeigte, dass nicht alle die europäische Säule sozialer Rechte unterstützen. Es zeichneten sich deutliche

Gräben zwischen den Mitgliedstaaten und Fraktionen ab (Vandenkendelaere, T., 2017). Dies offenbart eine Spaltung Europas, die besorgniserregend ist. Die Menschen tendieren zum nationalen Rückzug, während die europäische Säule sozialer Rechte eine gemeinsame, übergeordnete Initiative sein soll, die die Europäer/innen einander näherbringt. Häufig hört man die Befürchtung, dass die europäische Säule sozialer Rechte zu sehr in nationale Besitzstände eingreifen und Mitgliedstaaten nicht genug Flexibilität lassen wird, ihre sozioökonomischen Prioritäten je nach ihren Anforderungen zum jeweiligen Zeitpunkt festzulegen. Nimmt man die Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige, hat Belgien beispielsweise schon ein umfassendes System von Sonderurlaubsregelungen, das es Beschäftigten ermöglicht, ihre Arbeit und die Betreuung ihrer Kinder oder Versorgung abhängiger Angehöriger zu verbinden. Die Sozialpartner haben bei der Festlegung und Gewährleistung dieser Rechte eine wesentliche Rolle gespielt. Es wäre nicht klug, die in der Vergangenheit unternommenen Bemühungen einfach außer Acht zu lassen (Vleeva leden, 2017).

Bibliographie

- AGE** (2018), AGE supports European social security number, <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/age-supports-european-social-security-number-%E2%80%93-if-it-enhances-clarity-citizens>
- Atkinson, A.** (2015). Inequality. What can be done? Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, S. 384
- Bean, C., Bentolila, S., Bertola, C., Dolado, J.** (1998). Social Europe: one for all? Monitoring European integration. Centre for Economic Policy Research, S. 110p
- Buffel, L., Vanalme, E.** (2014). De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België, Documentatieblad, Föderaler Öffentlicher Dienst Finanzen, 74/1, S. 89-156
- CET Europe, CEC & CEPESS** (2017). Arbeitsgruppe und Seminar „Soziale Rechte, Integration und Eingliederung in den Arbeitsmarkt“, 19/20-06-2017. Bericht
- De Becker E. und Schoukens, P.** (2017). Le socle européen des droits sociaux: vers une protection renforcée des droits sociaux au niveau de l'Union?, *Revue Belge de la Sécurité Sociale*, 2017/2
- de la Porte, C., Heins, E.** (2016). A new era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy since the Sovereign Debt Crisis, in de la Porte, C., Heins, E., (Hrsg.) *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, S. 15-41
- DSV Deutsche Sozialversicherung Europavertretung** (2018), Do we need the European Social Security Number?, <https://www.age-platform.eu/policy->

[work/news/age-supports-european-social-security-number-%E2%80%93-if-it-enhances-clarity-citizens](#)

Eichhorst, W., Devisscher, S., Leoni T., Marx, P., Mühlberger, U., Schulte, B., Vandeweghe, B. (2008). Analysis of the Social Agendas, IZA Research Report, Nr. 24

European Centre of Employment and Enterprises (CEEP). (2016).

Stellungnahme des CEEP zur europäischen Säule sozialer Rechte. Brüssel, 14. Dezember 2016, S. 13

Europäische Kommission. PowerPoint: Completing the economic and monetary union

Europäische Kommission. PowerPoint: Social Europe

Europäische Kommission. Completing Europe's Economic and Monetary Union. S. 23

Europäische Kommission (2017), Sozialpolitisches Scoreboard 2017.

Indikatoren für Kernziele: Beschreibung und Highlights, S. 28

Macroeconomic imbalance procedure scoreboard (Scoreboard des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten),

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/80ee5-ba6-4fe1-11e7-a5ca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

The indicators in the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) Scoreboard,

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macro-economic-imbalance-procedure/scoreboard_en

Europäischer Fiskalausschuss (2017). Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area, 20. Juni 2017

Europäischer Fiskalausschuss (2018). Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2019, 18. Juni 2018

Europäischer Gewerkschaftsbund, Business Europe, CEEP, UEAPME (2017). 60th anniversary of the Treaty of Rome – Statement of the European social partners. 24. März 2017, S. 2p

Europäische Kommission, 2015. Adding employment indicators to the scoreboard of the macroeconomic imbalance procedure to better capture employment and social developments, Brüssel

Europäische Kommission (2018a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, Straßburg, COM(2018)130 endgültig

Europäische Kommission (2018b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Europäisches Semester 2018 – Länderspezifische Empfehlungen, Brüssel, COM(2018) 400

Europäische Kommission (2018c). Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Länderbericht Belgien 2018; Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und die Eurogruppe: Europäisches Semester 2018: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Prüfungen nach Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 {COM(2018) 120 endgültig}

Europäische Kommission (2018d). Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Belgiens 2018

Europäische Kommission (2018e). Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige Europäi-

sche Kommission (2018f). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde

Europäische Kommission (2017a). Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, S. 31

Europäische Kommission (2017b). Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte. Brüssel, 26.04.2017, S. 9

Europäische Kommission (2017c). Arbeitsunterlage der Kommissions-Dienststellen; Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte. Brüssel, 26.04.2017, S. 76

Europäische Kommission (2017d). Empfehlung der Kommission (EU) 2017/761 vom 26. April 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte. Brüssel, 26.04.2017

Europäische Kommission (2017e). Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas. Brüssel, 26.04.2017, S. 36

Europäische Kommission (2017d). Arbeitsunterlage der Kommissions-Dienststellen: Sozialpolitisches Scoreboard – Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte, Brüssel, 26.04.2017, S. 6

Europäische Kommission (2017e). Arbeitsunterlage der Kommissions-Dienststellen: Report of the Public Consultation – Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte, Brüssel, 26.04.2017, S. 53

Europäische Kommission (2017f). Eine europäische Säule für ein soziales Triple-A. Sozial-Agenda, Nr. 48, 07/2017, S. 14

Europäische Kommission (2017g). Sozialpolitisches Scoreboard 2017. Indikatoren für Kernziele: Beschreibung und Highlights, S. 28

Europäische Kommission (2016a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte. Straßburg, 08.03.2016, S. 11

Europäische Kommission (2016b). 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. Straßburg, 08.03.2016, S. 18

Europäische Kommission (2016c). Arbeitsunterlage der Kommissions-Dienststellen. Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights. Begleitunterlage zur 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. Straßburg, 08.03.2016, S. 37

Europäische Kommission (2016d). Arbeitsunterlage der Kommissions-Dienststellen. The EU social acquis. Begleitunterlage zur 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. Straßburg, 08.03.2016, S. 17

Europäische Kommission (2016e). 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. Straßburg, 08.03.2016

Europäische Kommission (2016f). Commission presents reform of the Posting of Workers Directive – towards a deeper and fairer European labour market – Pressemitteilung, Straßburg, 08-03-2016

Europäische Kommission (2016g). PowerPoint: Europe 2020 indicators: key employment and social indicators scoreboard – ESAC-Workshop – Gruppe A

Europäische Kommission (2015). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Results of the public consultation on the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brüssel, 02.03.2015

Europäische Kommission (2015b). College holds orientation debate on the economic and social dimension of the Single Market – Pressemitteilung. Straßburg, 06.10.2015

Europäische Kommission (2015c). Adding employment indicators to the scoreboard of the macroeconomic imbalance procedure to better capture employment and social developments

Europäische Kommission (2014a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brüssel, 19.03.2014, S. 21

Europäische Kommission (2014b). Memo: taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brüssel, 05.03.2014, S. 3

Europäische Kommission (2014c). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Europäisches Netzwerk der Arbeitsvermittlungen, den Zugang von Arbeitskräften zu mobilitätsfördernden Diensten und die weitere Integration der Arbeitsmärkte. Brüssel, 17.01.2014, S. 41

Europäische Kommission (2014d). Key employment and social indicators' scoreboard operationalization, S. 20

Europäische Kommission (2012). Social Protection Performance Monitor – methodological report by the Indicators sub-group of the Social Protection Committee. 17. Oktober 2012, S. 22

Europäische Kommission (2010a). The European Employment Strategy. Working to improve employment in Europe, S. 6

Europäische Kommission (2010b). Mitteilung der Kommission. Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel, 03.03.2010, S. 34

Europäischer Rat (2018). Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit: Rat legt allgemeine Ausrichtung fest, Pressemitteilung, Juni 2018, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/06/21/coordination-of-social-security-systems-council-agrees-general-approach/>

European Social Policy Network (2016). Eingabe zur europäischen Säule sozialer Rechte. November 2016

Feenstra, S. (2017). Europäische Säule sozialer Rechte, Brüssel, 30.05.2017. PowerPoint-Vortrag bei der Informationsveranstaltung von VLEVA zur europäischen Säule sozialer Rechte und deren Bedeutung für Flandern

Gos, E. & Pacolet, J., Regional imbalances and national or federal social protection, in Pacolet J. (Hrsg.), Social protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, S. 170-190

Herpels, A. (1996). ECSC: 40 years' history or a prototype for future social protection at federal level, in Pacolet, J. (Hrsg.), Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, S. 243-252

Internationale Arbeitsorganisation (2017). Building social protection systems: international standards and human rights instruments, International Labour Office Genf, S. 247

Internationale Arbeitsorganisation (2016). Studies on growth with equity. Building a social pillar for European convergence. International Labour Office, Genf, S. 73

Kiss, M. (2017). Amending social security coordination – European Parliament briefing. März 2017, S. 8

Maselli, I., (2016). The Social Pillar already exists... but more effort is needed to strengthen it. Centre for European Policy Studies, S. 4

Matsaganis, M. (2013). The Greek crisis: social impact and policy responses. Friedrich Ebert Stiftung, S. 36

Nicaise, I. (2017). De toekomst van het sociale Europa en de implicaties op Vlaanderen/België. Brüssel, 30.05.2017. PowerPoint-Vortrag bei der Informationsveranstaltung von VLEVA zur europäischen Säule sozialer Rechte und deren Bedeutung für Flandern

Put, S. (2017). De Europese pijler van sociale rechten. Europa krijgt een menselijk gezicht. Nu werk maken van de uitvoering, De gids op maatschappelijk gebied, Nr. 5/2017, S. 34-40

De Vos, K., Pacolet, J., Rees, W., (1996). Comparison of federal (ECSC) social protection and normal social protection, in Pacolet, J. (Hrsg.), Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, S. 253-274.

Pacolet, J. (2016, mimeo). Opnieuw een Europese sociale pijler? Wat liep verkeerd? HIVA – KU Leuven

Pacolet, J. (2015). L'état de l'Etat-providence dans l'UE en 1992 et vingt ans plus tard: portée de la conférence, Revue Belge de la Sécurité Sociale, 2015/4

Pacolet, J. (Hrsg.) (1996). Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, S. 305

Pacolet, J., De Wispelaere, F. (2015). De staat van de verzorgingsstaat in de EU anno 1992 en twintig jaar later: cijfers en trends. Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid. 2015, 4. Quartal, S. 667-712

Pacolet, J., De Wispelaere, F. (2015), L'état de l'Etat-providence dans l'UE en 1992 et 20 ans plus tard: chiffres et tendances, Revue Belge de la Sécurité Sociale, 2015/4

Pacolet, J., Gos, E., O'Shea, E. (1993). EMU, Social Protection, Social Charter and Regional Social Cohesion, Löwen, HIVA, S. 142

Pacolet, J., Gos, E., (1994). Regional imbalances and national or federal social protection, in Georgakopoulos, T., Paraskevopoulos, C.C., Smithin, J.,

Economic Integration between unequal partners, Edward Elgar, Aldershot, S.122-134.

Rasnaça, R. (2016). The European Pillar of Social Rights: what is being proposed and the challenges ahead. Abgerufen auf: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/01/23/european-pillar-of-social-rights/>

Thyssen, M. (2015). De social agenda van de nieuwe Europese Commissie. Tijdschrift voor Sociaal Recht, 2015/4

Tinios, P. (2015). Employment and social developments in Greece. Europäisches Parlament: Generaldirektion interne Politikbereiche der Union; Direktion A: Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik. September 2015, S. 81

Ulvskog, M. (2017). Social Pillar: reasons why MEP Hoekmark is wrong. EU Observers, Brüssel, 29. Mai 2017, S. 4

Vandenbroucke, F., (2016). Het cement van wederkerigheid en de paradox van de muntunie. De Gids, Nr. 6, Juni 2016, S. 34-39.

Vandenbroucke, F. (2014). The case for a European Social Union. From muddling through a sense of common purpose, KU Leuven - Euroforum, S. 28

Vandenbroucke, F. (2012). The active welfare state revisited, CSB Working Paper, Universität Antwerpen

Vanhercke, B., Natali, D., Bouget, D. (Hrsg.) (2016). Social policy in the European Union, state of play 2016. Brüssel, European Trade Union Institute (ETUI) und European Social Observatory (OSE), S. 241

Vandenkendelaere, T. (2017). European Pillar of Social Rights. Brüssel, 30.05.2017. PowerPoint-Vortrag bei der Informationsveranstaltung von VLEVA zur europäischen Säule sozialer Rechte und deren Bedeutung für Flandern

Van den Bosch, E. (2017). EZA member organisations take part in the public consultation on the European Pillar of Social Rights (2). 09.01.2017, S. 11

Van den Bosch, E. (2016). Die europäische Säule sozialer Rechte – Teil 2. EZA News, Nr. 3/2016

Van Rompuy, H. (2015), Ma chronique des cinq dernières années, Revue Belge de la Sécurité Sociale, 2015/4

Vereinte Nationen, Generalversammlung (2000). Resolution der Generalversammlung – Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, S. 9

Vereinte Nationen, Generalversammlung (2015). Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015 – Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, S. 35

Webseite der Europäischen Kommission: <https://www.ec.europa.eu>

Webseite der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) <https://www.eurofound.europa.eu/>

Webseite der Internationalen Arbeitsorganisation: <http://ilo.org/>

Webseite der Vereinten Nationen: <http://www.un.org/>

Zeitlin, J., Vanhercke, B. (2014). Socializing the European Semester? Economic governance and social policy coordination in Europe 2020. Swedish Institute for European Policy Studies, S. 84