



EUROPÄISCHE SÄULE SOZIALER RECHTE

Verwirklichung des dringenden Anliegen eines
sozialen Europas



Mit finanzieller Unterstützung
der Europäischen Union

Dieser Text spiegelt nur die Meinung des Autors wider.
Die Europäische Kommission haftet nicht für die Verwendung
der darin enthaltenen Informationen.

Die Publikation wurde sorgfältig erstellt und kontrolliert.
Dennoch erfolgen alle Inhalte ohne Gewähr.
Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder von EZA aus dem Inhalt
dieses Werkes ist ausgeschlossen.

IMPRESSUM

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

Autor: Jozef Pacolet

Übersetzung aus dem Englischen: Stefanie Becker

Layout und Schriftsatz: HellaDesign, Emmendingen www.helladesign.de

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

Druck: Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Stand: März 2020

ZUSAMMENFASSUNG

Zwischen der Juncker-Kommission, die die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) ins Leben rief, und der Kommission von der Leyen, die sie in einem „Aktionsplan“ umsetzen will, besteht beachtliche Kontinuität. Die Ähnlichkeit gilt nicht für die hehren Ambitionen, sondern auch für das Gefühl der Dringlichkeit, mit dem die Grundsätze in die Praxis umgesetzt werden sollen. Das ist eine neue Entwicklung. Zwischen dem Sozialgipfel in Göteborg 2017 und dem vorherigen von 1997 vergingen zwanzig Jahre. Die Unterstützung für das Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ und für die Notwendigkeit einer gerechten Besteuerung scheint in diesen Jahren deutlich zugenommen zu haben. Der enorme Ehrgeiz, den die europäischen Institutionen mit der ESSR beweisen, entspricht den Bedürfnissen der Bürger:innen. Sie leistet außerdem einen Beitrag zu einem demokratischen Europa, das den Lockrufen des Populismus entgegenwirkt. Dies erfordert jedoch eine ständige Wachsamkeit der nationalen Akteure sowie den nötigen Willen der einzelstaatlichen Behörden.

INHALT

Dank	5
Einführung	8
2 Die soziale Säule im Fokus	10
3 Das soziale Antlitz Europas: Von vergangenen bis zu künftigen Initiativen	15
3.1 Der Tag danach: von November 2017 bis Hermannstadt und den Europawahlen im Mai 2019	18
3.2 Die Kommission von Ursula von der Leyen (2019-2024)	21
3.3 Beteiligung, Konsultation und Transparenz: große Erwartungen wecken	23
4 Nachhaltige Haushalte – die Zeiten ändern sich	25
4.1 Die wirtschaftspolitische Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion im Wandel	25
4.2 Europäisches Semester: die wirtschafts- und sozialpolitische Regierungsführung der EU in Einklang bringen	28
4.3 Neuer Konsens über den Sozialstaat und die Steuerpolitik	30
4.4 Der Sozialstaat als nachhaltiges Umverteilungssystem, das dem sozialen Zusammenhalt dient	33
5 Politische Überzeugung: Europäische Werte und Wahlverhalten	36
6 Fazit: Die positive wirtschaftliche und soziale Gesamtentwicklung ist unsere eigene dringende Verantwortung	41
Literatur	46

DANK

Eine Weile konnte man die Meinung lesen, dass „das soziale Europa ein Mythos“ sei (Höpner, M., 2018). Wie konnten wir uns so täuschen, während wir in den letzten 25 Jahren den Zustand des Sozialstaats in Europa beobachtet haben und in einem früheren Bericht die Europäische Säule sozialer Rechte als „dringendes Anliegen für ein soziales Europa“ bezeichneten? War es nur ein Anliegen weniger Mitglieder der Europäischen Kommission oder aller Akteure:innen, die diese Erklärung am 17. November 2017 unterzeichneten? Oder war es vielleicht doch nur ein Mythos?

Das soziale Europa ist kein Mythos. Im September 2018 kamen wir zu dem Schluss, dass die künftige Entwicklung des Sozialstaats gefährdet ist und die zusätzlichen Impulse, die die Europäische Säule sozialer Rechte bietet, den Sozialstaat unterstützen könnte und wird. Der Sozialschutz erfordert klare politische Entscheidungen und den Willen zum Auf- und Ausbau des Sozialstaats. Reduziert man ihn auf einen Mythos, entsteht eine selbsterfüllende Prophezeiung, die insbesondere in „Zeiten der Entscheidung“, d. h. bei Wahlen und danach, wenn über neue Politiken entschieden wird, kontraproduktiv sein kann. Dies gilt umso mehr, als die Folgen der Realität für unseren Sozialstaat gar nicht so verheerend sind.

In diesem Bericht möchten wir erneut aufzeigen, wie sich der Sozialstaat seit der Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte und unter deren Einfluss entwickelt hat, und seine Umsetzung auf europäischer und nationaler Ebene beleuchten.

Es geht darum, das umzusetzen, was versprochen wurde. Schätzen wir das, was bereits erreicht wurde, zu gering? Ist es uns nicht ambitioniert genug und kommt es zu spät, oder ziehen wir Bilanz und überlegen uns, wie es weitergehen soll, um weitere Fortschritte zu erzielen? In unserem

ersten Bericht¹ haben wir gezeigt, dass die Europäische Säule sozialer Rechte auf einer langen Tradition von Maßnahmen zur Verbesserung des Sozialschutzes auf europäischer und nationaler Ebene fußt, wobei die Zuständigkeit weiterhin vorrangig bei den Mitgliedstaaten liegt.

Wir können nicht alle Bereiche des Sozialschutzes behandeln, von der Sicherheit am Arbeitsplatz über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben bis zur sozialen Absicherung gegen alle Risiken des Lebens von der Wiege bis zum Tod. Ein praktisches blaues Büchlein (die Farbe Blau symbolisiert vermutlich Europa) stellt zwanzig Politikbereiche vor, die in der Europäischen Säule sozialer Rechte definiert werden. Wir werden uns vor allem auf die soziale Sicherheit als wichtige Dimension des sozialen Europas konzentrieren. Im Schnitt entfallen etwa 20% des BIP auf Leistungen der sozialen Sicherheit, wobei dieser Anteil in einigen Ländern über 30% beträgt.

Die erste Fassung dieses im September 2019 erstellten Berichts wurde am 25. September 2019 in einem Seminar von Cartel ALFA in Mamaia, Constanta/Rumänien, und am 19. Oktober 2019 bei einer von UNAIE organisierten EZA-Konferenz in Riva del Garda/Italien vorgestellt. Die dortigen Veranstalter baten mich um einen Rückblick und einen Blick „zurück in die Zukunft“. Zu diesem Zeitpunkt ahnte noch niemand, dass im Dezember 2019 ein Virus namens Covid-19 von Wuhan aus eine weltweite Pandemie auslösen würde.

Die Ergebnisse wurden außerdem am 28. Oktober 2019 in Madrid im Auftrag von Unión Sindical Obrera (USO) und am 22. Februar 2020 in Lissabon bei einem internationalen Seminar von BASE-FUT zum Thema „Wohlstand und Macht teilen – mehr Demokratie am Arbeitsplatz“ vorgestellt. Ich wurde gebeten, die in den zwanzig Grundsätzen der sozialen

1 Pacolet, J.; Op de Beeck, L.; De Wispelaere, F.; 2018. Europäische Säule sozialer Rechte – Quo Vadis? Das dringende Anliegen eines sozialen Europas. Verlag: EZA - Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen; Königswinter

Säule geäußerten Ambitionen um die Themen der fairen Besteuerung und Demokratie (in der Wirtschaft) zu ergänzen. Für uns Wirtschaftswissenschaftler:innen hängt alles zusammen, was tatsächlich der Fall ist. Wir sprachen über die Notwendigkeit der gerechten Besteuerung und die Gefahr des Populismus, der zunehmen könnte, wenn wir als (Sozial-)Staat die Erwartungen der Bevölkerung nicht erfüllen können.

Die Zeitleiste der Schritte zur Verwirklichung des sozialen Europas bildet auch bei diesem Bericht den roten Faden (oder Ariadnefaden). Es gibt ein zweites Thema, das sich durch den Bericht zieht: die gemeinsame Verantwortung der europäischen und nationalen Ebene.

Wir bedanken uns bei EZA für die Finanzierung dieses Berichts mit Förderung der Europäischen Kommission und für die Möglichkeit, die Ergebnisse in mehreren Seminaren der EZA-Mitgliedsorganisationen vorzustellen. In einem Interview zum Ende seiner Amtszeit sagte Jean-Claude Juncker: „Das Problem Europas ist, dass wir nicht genug voneinander wissen.“² Die Chance, die sich den Teilnehmenden der EZA-Seminare eröffnet, kann man nicht hoch genug bewerten, denn sie vermitteln Wissen, Erfahrung, Engagement und Vertrauen auf europäischer Ebene: die Zuversicht, dass Europa auf dem richtigen Weg ist. Aber es liegt in der nationalen Verantwortung, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen. Ich hoffe, dass dieser Bericht EZA und seine Mitgliedsorganisationen anregen wird, sich in ihren jeweiligen Ländern aktiv in die Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte einzubringen.

Em. Prof. Dr. Jozef Pacolet

Emeritierter Professor mit offiziellen Aufgaben

HIVA, Forschungsinstitut für Arbeit und Gesellschaft der Katholischen Universität Löwen

2 Jean-Claude Juncker, ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission; Interview in Der Spiegel International, 01.11.2019

1 EINFÜHRUNG

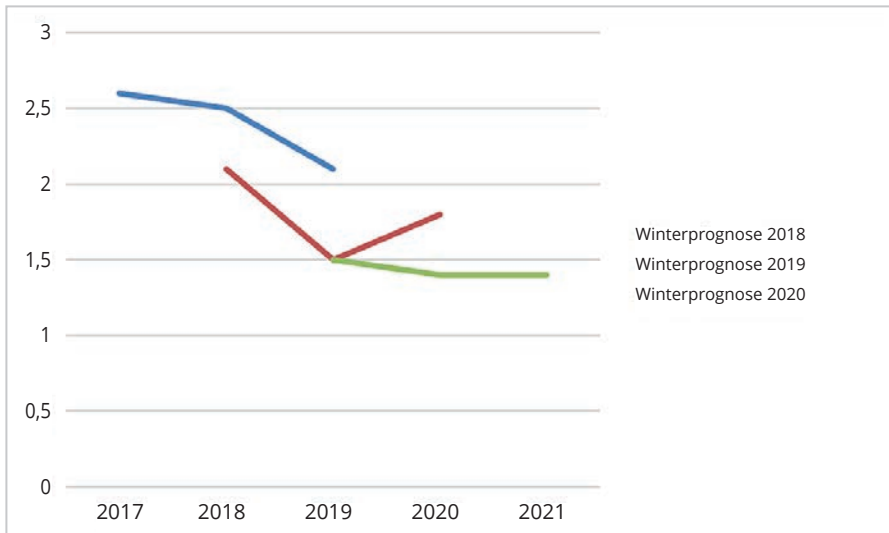
In unserem letzten Bericht zur Europäischen Säule sozialer Rechte erläuterten wir, dass die soziale Dimension von Anfang an Teil des europäischen Einigungsprojekts war. Wir kamen zu dem Schluss, dass die Kommission unter Jean-Claude Juncker, die sich selbst als „Kommission der letzten Chance“ bezeichnete, die soziale Dimension durch Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte nur verstärkte. Die Konsultation zu dieser Initiative verlief bemerkenswert schnell: Am 17. November 2017 wurde bereits die Europäische Säule sozialer Rechte in Göteborg feierlich verkündet. Gleichzeitig ergriff die Europäische Kommission mehrere neue Initiativen zur Modernisierung und Verbesserung der Sozialgesetzgebung. Im gleichen Jahr (2017) wurde eine Reihe von Indikatoren zur sozialen Säule festgelegt, die Teil des Europäischen Semesters wurden, um die soziale Dimension noch stärker in die Überwachung der makroökonomischen Politik einzubeziehen.

Als die Europäische Säule im Winter 2018 verabschiedet wurde, waren die Wirtschaftsprognosen der GD ECFIN³ nicht herausragend, aber recht solide, mit einem jährlichen realen BIP-Wachstum von über 2% für die EU-27 (wir beziehen uns bereits auf die EU-27, auch wenn das Vereinigte Königreich noch bis Januar 2019 der EU angehörte⁴). Die Winterprognosen für jedes Jahr werden immer im Februar des jeweiligen Jahres veröffentlicht. Für 2019 und 2020 waren die Prognosen etwas verhaltener. Im Winter 2020 wurden bei Veröffentlichung die Folgen der Covid-19-Pandemie noch nicht berücksichtigt, weshalb die Prognose noch nicht so düster ausfällt.

3 Wirtschaftsprognosen | Europäische Kommission (europa.eu)

4 Das Vereinigte Königreich verließ die EU am 31. Januar 2020.

**Abb. 1 Wirtschaftsaussichten für die EU-27, 2017-2021:
jährliches reales Wirtschaftswachstum (% BIP)**



* Die Zahl für das erste Jahr der Prognose entspricht dem Niveau, das in dem Jahr erzielt wurde, das dem Jahr der Prognose vorausgeht.

Quelle: Winterprognose 2018-2020, Europäische Kommission

2 DIE SOZIALE SÄULE IM FOKUS

Bei der von der Juncker-Kommission beschlossenen Europäischen Säule sozialer Rechte handelt es sich weder um eine Vertragsänderung noch um eine neue Grundrechtecharta oder ein Gesetzespaket, sondern um eine feierliche Erklärung der Kommission, des Ratsvorsitzes, des EU-Parlaments und der nationalen Staats- und Regierungschefs:innen zu zwanzig Grundsätzen, die der europäischen und nationalen Politik künftig Orientierung bieten sollen.

In unserem letzten Bericht beschrieben wir, wie diese Europäische Säule den sozialen Besitzstand (den „Acquis communautaire“) der Vergangenheit zusammenfasst und Bilanz zieht, diesen an die sich wandelnden wirtschaftlichen, demografischen, technischen und internationalen Entwicklungen der Gegenwart anpasst und ihn in zwanzig Grundsätze gießt, die in der nahen und fernen Zukunft als Richtschnur dienen sollen.

Die Europäische Säule sozialer Rechte ist vor dem Hintergrund einer stärkeren Betonung sozialer Fragen im Zuge der europäischen Wirtschaftsintegration zu sehen oder, anders formuliert, der zunehmenden Anerkennung der sozialen Dimension dieses Einigungsprozesses in den letzten Jahren. Meilensteine waren die Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992, die Einführung des Stabilitäts- und Wachstumspakts 1996, der Start der Wirtschafts- und Währungsunion 1999 mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002. Das 2010 eingeführte Europäische Semester überwacht die Maßnahmen und Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele. Das Europäische Semester bildet einen Rahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in der gesamten Europäischen Union und bietet den Mitgliedstaaten EU-weite und länderspezifische Orientierungshilfen für wichtige Reformen sowie die Möglichkeit, dahingehende Fortschritte nachzuverfolgen. Es bestätigt die zunehmende Beachtung einer sozialen Dimension, was wir begrüßt haben. Gleichzeitig bestand jedoch auch die Gefahr, dass der Sozialschutz

ausschließlich durch die Brille des Sparzwangs und Haushaltskonsolidierung betrachtet würde.

In unserem ersten EZA-Bericht zogen wir folgendes Fazit zur sozialen Säule⁵:

- Europa als Modell für den Sozialstaat: Ist der Mythos erneuerungsfähig?
- Die soziale Dimension Europas ist kein Mythos.
- Das dringende Anliegen Europas.
- Die hohen Erwartungen an die soziale Dimension Europas sind gerechtfertigt.
- Im Zuge der Subsidiarität bleiben wichtige Befugnisse in nationaler Hand.
- Wir nähern uns tatsächlich einer echten sozialen Marktwirtschaft.
- Die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte ist eine gemeinsame Verpflichtung der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der Sozialpartner, die im Rahmen ihrer Befugnisse und unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips daran mitwirken.
- Da die Europäische Säule sozialer Rechte nicht rechtsverbindlich ist, sind ihre Grundsätze und Rechte nicht unmittelbar durchsetzbar. Sie müssen in Maßnahmen oder eigene Rechtsakte übersetzt werden.
- Die Nachverfolgung ist Teil des Europäischen Semesters.
- Eine Änderung der Europäischen Verträge ist derzeit nicht erforderlich⁶.

5 Pacolet, J.; Op de Beeck, L.; De Wispelaere, F.; 2018

6 Ein Beispiel, das verdeutlicht, wie schwierig die Änderung von Rechtsakten sein kann, ist die langwierige Überarbeitung der Verordnung über die Koordinierung der Sozialversicherung, vielleicht aufgrund oder trotz der mehr als 60-jährigen Erfahrung in diesem Bereich der Gesetzgebung. Siehe die von HIVA für EZA organisierte Konferenz über 60 Jahre Koordinierung und die Notwendigkeit einer Reform in De Wispelaere, F.; 2019. 60 years of coordination of social security systems: still room for improvement. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid; 2019; Band 61; Ausgabe 1; S. 159-181

Tabelle 2.1 gibt einen Überblick über die zwanzig Grundsätze, die in drei große Politikbereiche eingeordnet wurden: Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und Inklusion. Zehn der zwanzig Grundsätze betreffen die soziale Sicherheit, mit Ausnahme des Mindesteinkommens, wobei die Sozialausgaben im Schnitt fast 25% des BIP der europäischen Mitgliedstaaten ausmachen.⁷ Dies verdeutlicht nicht nur den hohen Anspruch der sozialen Säule in finanzieller Hinsicht, sondern auch ihre große Tragweite.

Tabelle 2.1 Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte

Kapitel I: Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt
1. Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen
2. Gleichstellung der Geschlechter
3. Chancengleichheit
4. Aktive Unterstützung für Beschäftigung
Kapitel II: Faire Arbeitsbedingungen
5. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung
6. Löhne und Gehälter
7. Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz
8. Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten
9. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben
10. Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz

⁷ Vgl. den Bericht des European Social Policy Network (ESPN) zur Finanzierung des Sozialschutzes, 2019 (Spasova, S. und Ward, T., 2019)

Kapitel III: Sozialschutz und Inklusion

11. Betreuung und Unterstützung von Kindern
12. Sozialschutz (Schutz für alle Beschäftigten und Selbstständigen)
13. Leistungen bei Arbeitslosigkeit
14. Mindesteinkommen
15. Alterseinkünfte und Ruhegehälter
16. Gesundheitsvorsorge
17. Inklusion von Menschen mit Behinderungen
18. Langzeitpflege
19. Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose
20. Zugang zu essenziellen Dienstleistungen

Quelle: Europäische Kommission, 2017b

Der Start der Debatte über die Europäische Säule sozialer Rechte erschien deswegen so ambitioniert, weil zu dieser Zeit bereits eine Reihe paralleler legislativer und nichtlegislativer Initiativen liefen, unter anderem zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, zum Zugang zum Sozialschutz, zur Richtlinie über schriftliche Erklärungen (über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen) und zur Arbeitszeitrichtlinie. Es galt keine Zeit zu verlieren. Zeitgleich wurde außerdem eine Debatte über die Zukunft Europas initiiert.

Die Juncker-Kommission hatte bereits in einem Weißbuch zur Zukunft Europas Überlegungen zu einem sozialeren Europa angestoßen. Dieses Weißbuch zeigt fünf mögliche Wege auf, wie sich Europa bis 2025 entwickeln könnte:

- Szenario 1: Weiter wie bisher
- Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt
- Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr
- Szenario 4: Weniger, aber effizienter
- Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln.

Ich würde gern ein sechstes Szenario ergänzen: volles Engagement auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene.

Des Weiteren wurde ein Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas veröffentlicht, das die Zukunftsszenarien für ein soziales Europa skizziert:

- Szenario 1: Begrenzung der sozialen Dimension auf den freien Personenverkehr
- Szenario 2: Intensivere Zusammenarbeit der „Willigen“ im sozialen Bereich
- Szenario 3: Gemeinsame Vertiefung der sozialen Dimension mit allen 27 Mitgliedstaaten.

3 DAS SOZIALE ANTLITZ EUROPAS: VON VERGANGENEN BIS ZU KÜNFTIGEN INITIATIVEN

Wie bereits unser erster Bericht „Europäische Säule sozialer Rechte – Quo Vadis?“ gibt Anhang 1 dieses Berichts die Zeitleiste wieder, die bis zur Annahme der Sozialen Säule im November 2017⁸ führt. In einer Zeit des Wohlstands, in der der europäische Kontinent die Folgen des Ersten und Zweiten Weltkriegs überwand, unternahm die Europäische Kommission wichtige Schritte, um weitere soziale Fortschritte zu erzielen. Schritt für Schritt wurde auf nationaler, europäischer und globaler Ebene an sozialen Fortschritten gearbeitet. Auf dem europäischen Kontinent war der Krieg nur noch eine böse Erinnerung aus vergangenen Zeiten. Die europäische Integration bedeutete wirtschaftlichen sowie sozialen Fortschritt. Gleichzeitig war sie und soll sie Garantin von Demokratie und Frieden sowie eine belastbare Grundlage für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt sein.

Der Vertrag von Maastricht von 1992 ist zusammen mit dem dazugehörigen Sozialprotokoll ein Meilenstein der Zeitleiste. Seitdem sind dreißig Jahre vergangen und es wurden weitere große Schritte auf dem Weg zur wirtschaftlichen Integration Europas unternommen, die die damalige EU-12 mit dem jüngsten EU-Beitritt Kroatiens 2013 zur EU-28 erweiterten. Das Vereinigte Königreich verließ 2019 die EU⁹. Die währungspolitische Integration des Euroraums, die 1999 mit elf Ländern begann, erstreckt sich inzwischen auf 19 Länder, darunter mehrere osteuropäische Mitgliedstaaten, die der EU erst 2004 beigetreten sind.¹⁰

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

9 Die Erweiterung der EU: 40 Jahre EU-Erweiterung - Wer ist der EU bisher beigetreten? (europa.eu)²

10 Länder der Eurozone: Seit der letzten Erweiterung von 2015 gehören dem Euroraum derzeit folgende Länder an: Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern.

Die Europäische Säule sozialer Rechte wurde 2017 in einem völlig anderen Kontext eingeführt. Die soziale Säule versprach eine weitere Verbesserung dessen, was wir als „soziale Marktwirtschaft“ bezeichnen – die Symbiose aus wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt. Für die Europäische Kommission bestand der Kontext in einer „echten sozialen Marktwirtschaft“. Eine wünschenswerte sozial- und wirtschaftspolitische Option wurde zum offiziellen politischen Programm, das Europa an ehrgeizigen globalen Zielen ausrichtete oder sogar selbst in die Führungsrolle brachte. Die Juncker-Kommission zog Parallelen zwischen den europäischen Ambitionen und globalen Initiativen zur Anhebung der Standards sozialer Rechte und des Sozialschutzes. Die Kommission unter Ursula von der Leyen geht sogar noch weiter, denn alle Mitglieder der aktuellen Kommission gehen in ihren Absichtserklärungen (den sogenannten „Mission Letters“) auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen ein. Die Verwirklichung der SDGs zahlt auf die Umsetzung der sozialen Säule ein und umgekehrt.

Tabelle 3.1 ergänzt die Zeitleiste im Anhang um die jüngsten Entwicklungen.

Tabelle 3.1 Die Förderung sozialer Initiativen durch die Juncker-Kommission, gefolgt von der Kommission unter Ursula von der Leyen-Kommission: eine aktualisierte Zeitleiste des sozialen Europas

Januar 2020	Start einer groß angelegten Konsultation über einen Aktionsplan zur Umsetzung der ESSR
1. Dezember 2019	Amtsantritt der Kommission unter Ursula von der Leyen
16. Oktober 2019	Konstituierende Sitzung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA), die ab 2024 voll funktionsfähig sein soll, mit Sitz in Bratislava

23. und 26. Mai 2019	Wahlen zum Europäischen Parlament
9. Mai 2019	Informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs in Hermannstadt (Sibiu), letztes Treffen vor den Wahlen zum Europäischen Parlament
2018	Veröffentlichung des Pakets für soziale Fairness Die soziale Säule wird Bestandteil des Europäischen Semesters Einführung der Indikatoren für die soziale Säule
17. November 2017	Feierliche Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte beim Sozialgipfel in Göteborg 20 Jahre nach dem Beschäftigungsgipfel in Luxemburg am 20./21. November 1997
Lage der Union 2017	Gründung der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA)
26. April 2017	Empfehlung der Europäischen Kommission zur Europäischen Säule sozialer Rechte + Sozialpaket (legislative und nichtlegislative Flankierungsinitiativen), Reflexionspapier zur Entwicklung der sozialen Dimension in Europa
1. März 2017	Vorstellung des Weißbuchs zur Zukunft Europas
2016	Eröffnung einer Konsultation über eine Europäische Säule sozialer Rechte im Euroraum, die für die anderen Mitgliedstaaten optional ist
1. Dezember 2014	Amtsantritt der Juncker-Kommission

3.1 Der Tag danach: von November 2017 bis Hermannstadt und den Europawahlen im Mai 2019

Am 13. März 2018 wurde das Paket zur sozialen Fairness veröffentlicht. Das Paket bestand aus einer EU-Mitteilung zur Überwachung der Umsetzung der sozialen Säule (primär durch das Europäische Semester und die EU-Fonds), einem Vorschlag für eine Empfehlung des Rats zur Ausweitung des Sozialschutzes für alle Beschäftigten und einer Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde. Ein Vorschlag zur Einführung einer europäischen Sozialversicherungsnummer konnte nicht konkretisiert werden.

In der Rede von Kommissionspräsident Juncker zur Lage der Union vom 12. September 2018 stand die internationale Rolle Europas im Vordergrund. Zu den möglichen Initiativen, die bis zum Gipfeltreffen von Hermannstadt (Sibiu, Rumänien) zur „Zukunft der Union der 27“ (am 9. Mai 2019) umgesetzt werden sollten, gehörten das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Japan, der mehrjährige Finanzrahmen, die Wirtschafts- und Währungsunion und die internationale Rolle des Euro sowie eine stärkere Außenpolitik.

Das Wort „sozial“ kam in der Rede zur Lage der Nation 2018 dreimal vor: *„Und dann ist da natürlich Griechenland: Nach schmerzhaften Jahren, geprägt von beispielloser sozialer Härte genauso wie von beispielloser Solidarität, hat Griechenland es geschafft, sein Programm abzuschließen, und steht nun wieder auf eigenen Beinen. Ich zolle der griechischen Bevölkerung meinen größten Respekt für diese herkulischen Anstrengungen, die andere Europäer immer noch unterschätzen.“*

„[...] und wir haben uns – jedenfalls die meisten von uns – vorgenommen, die soziale Dimension Europas nicht weiter stiefmütterlich zu behandeln, sondern in Richtung Zukunft aufzustellen.“

„Ich möchte, dass sich die Europäische Union mehr um ihre soziale Dimension kümmert. Wer die berechtigten Erwartungen der Arbeitnehmer und Kleinunternehmen ignoriert, setzt den Zusammenhalt unserer Gesellschaften aufs Spiel. Lassen Sie uns unsere Ankündigungen vom Sozialen Gipfel in Göteborg zu goldenen Regeln machen.“

Der informelle Gipfel des Europäischen Rats in Hermannstadt (Sibiu, Rumänien) am 9. Mai 2019 war das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs und das letzte vor den Wahlen zum Europäischen Parlament.¹¹

Die Juncker-Kommission erstellte eine Liste der **20 wichtigsten Errungenschaften der EU von 2014 bis 2019**. Als wichtige sozioökonomische Erfolge nannte sie die Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, den Verbleib Griechenlands im Euroraum, die Reform der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie und die Errichtung der Europäischen Arbeitsbehörde. Als weitere Errungenschaft der EU wurde die Abschaffung der Roaming-Gebühren aufgeführt, wohingegen die feierliche Proklamation der sozialen Säule keine Erwähnung fand. Schon vergessen? Da eine Erfolgsbilanz alle erdenklichen Arten von Ergebnissen berücksichtigen sollte, mag dies verständlich sein.

Die Kommission führte auch die **zehn wichtigsten unerledigten Aufgaben der EU für den Zeitraum 2014-2019** auf, wie die Notwendigkeit einer zeitgemäßen Besteuerung und die stagnierende Reform der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme.

Eine Liste der Fehlschläge gab es nicht. Vielleicht sollten wir hier eine Katastrophe erwähnen, die Europa in dieser Zeit traf: der als „Brexit“ bezeichnete Austritt des Vereinigten Königreichs.

11 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

Ein Beispiel für die hohen Ambitionen in Bezug auf die soziale Säule war die Gründung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA), die Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 angekündigt hatte. Sie wurde im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2018 genannt. Nach einer öffentlichen Konsultation (27. November 2017 bis 7. Januar 2018) wurde im Frühjahr 2018 ein Gesetzesvorschlag vorgelegt, der Anfang 2019 angenommen wurde. Die konstituierende Sitzung der Europäischen Arbeitsagentur fand am 16. Oktober 2019 statt. **Manche Ideen kommen genau zur rechten Zeit.**

Es war bemerkenswert, dass es die Abschaffung der Roaming-Gebühren in die Liste der wichtigen Erfolge schaffte, da diese für die europäischen Bürger:innen tatsächlich ein greifbares Beispiel für die europäische Einigung ist und die Grenzen im Telekommunikationssektor überwindet. In seinem Arbeitsprogramm für 2018 hatte Präsident Juncker außerdem die Einführung einer europäischen Sozialversicherungsnummer (ESSN)¹² vorgeschlagen. Neben wichtigen praktischen Aspekten hätte diese eine wichtige Symbolfunktion haben können, ähnlich wie der Euro als Einheitswährung oder die Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC), die bei Reisen innerhalb Europas den Zugang zur staatlichen Krankenversicherung und die Kostenerstattung für Gesundheitsleistungen sichert. Die Umsetzung einer solchen Karte kurz vor den Europawahlen wäre ein schöner Erfolg gewesen. **Manchmal sind Ideen ihrer Zeit voraus.**

Die internationale Rolle der EU rückte in den Vordergrund. Beim Gipfeltreffen in Hermannstadt wurden vorrangig die folgenden Empfehlungen ausgesprochen, die auf Überlegungen zur Zukunft Europas beruhten:

- Ein schützendes Europa in Bezug auf Sicherheit und Verteidigung
- Ein wettbewerbsfähiges Europa, das auch eine stabilisierende Funktion für Europa und ein Haushaltsinstrument für Konvergenz hat
- Ein gerechtes Europa, auch mit einer gemeinsamen Arbeitslosenrückversicherung

12 cwp_2018_de.pdf (europa.eu)

- Ein nachhaltiges Europa in Fragen des Klimas, der Energie und Kreislaufwirtschaft
- Ein einflussreiches Europa, mit einer stärkeren Rolle für den Euro und Unterstützung für den Transformationsprozess in den Ländern des westlichen Balkans.

Vielleicht kam die Betonung der internationalen Ebene zu spät. Aber der Hinweis auf eine Stabilisierungsfunktion Europas, ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und eine europäische Arbeitslosenrückversicherung sind der Auftakt für eine größere soziale Rolle Europas.

3.2 Die Kommission von Ursula von der Leyen (2019-2024)

Für die Kommission Juncker bedeutete die Betonung der sozialen Dimension Europas einen Bruch mit der Vergangenheit. Die soziale Säule wurde 2017 auf dem ersten europäischen Sozialgipfel proklamiert – 20 Jahre nach dem letzten Gipfel in Luxemburg 1997. Zwischen der amtierenden Kommission unter Führung von Ursula von der Leyen und der vorherigen Juncker-Kommission besteht beachtliche Kontinuität, nicht nur in ihren hehren Ambitionen für den Sozialschutz, sondern auch bei der Geschwindigkeit, mit der sie diese Entscheidungen treffen. Dies ist deshalb bemerkenswert, da Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene normalerweise länger dauern, weil mehr Beteiligte überzeugt werden müssen. Wird aber eine Einigung erzielt, gilt sie für alle 447 Millionen Einwohner:innen der EU (2019).

Die Prioritäten der Kommission von Ursula von der Leyen für die Amtszeit 2019-2024 sind der Green Deal, ein Europa, das fit für das digitale Zeitalter ist, eine Wirtschaft, die im Dienst der Menschen steht und weiteres Wachstum garantiert und hochwertige Arbeitsplätze schafft, die Rolle Europas in der Welt und schließlich die Förderung unserer europäischen

Werte und unserer europäischen Lebensweise sowie die Stärkung der Demokratie in Europa.

In „Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa: Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024“ versucht die neue Kommission scheinbar erneut, den großen Erwartungen gerecht zu werden. Worte sind wichtig: „Eine Union, die mehr erreichen will“. „Toujours davantage?“¹³ Am Anfang gab es keinen eigenen Kommissar für soziale Angelegenheiten, was bald korrigiert wurde. Manchmal werden wichtige Dinge vernachlässigt. Aus dem ‚Kommissar für Beschäftigung‘ wurde der ‚Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte‘. Es gab auch einen ‚Kommissar für eine Wirtschaft im Dienst der Menschen‘ und einen ‚Kommissar für Demokratie und Demografie‘, wobei letzterer nicht nur für eine Konferenz zur Zukunft Europas, sondern auch für die Auswirkungen der Alterung auf den Fortbestand des Sozialschutzes zuständig war. Der Sozialschutz steht im Mittelpunkt des Europäischen Semesters, und der Ausgangspunkt bleibt das Modell der ‚sozialen Marktwirtschaft‘. Bemerkenswert ist, dass dies so ausdrücklich erwähnt wird. Weitere erwähnenswerte neue Initiativen sind die Schaffung des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*, BICC) für den Euroraum, die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung, die Einführung neuer Regeln für angemessene Mindestlöhne, die Ankündigung einer gerechten Besteuerung und der Kampf gegen Betrug, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung und die Einleitung einer neuen Debatte zur Zukunft Europas – und die Einführung eines Aktionsplans zur Umsetzung der sozialen Säule.

Die neuen Prioritäten waren bereits am Ende der Amtszeit der Juncker-Kommission spürbar, aber die Rede zur Lage der Union 2018 enthielt

13 „Immer mehr“, so lautete eine Maxime des heiligen Vinzenz von Paul in Bezug auf die wohlthätige Arbeit.

kaum ausdrückliche Hinweise auf die soziale Dimension. Daraufhin wurde der Prozess eingeleitet, der seinen Weg finden musste und sich als umfangreicher erweisen sollte, als manche erwartet hatten. Es wurde nicht nur ein ‚Aktionsplan‘ versprochen, sondern die ESSR wurde zum Vorbild vieler neuer Initiativen. Sie diente auch den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft als Ansporn und Grundlage, um neue Initiativen zu fordern. Darauf darf man üblicherweise hoffen, wenn neue Rechte in neuen Verträgen oder in einer Verfassung verankert werden. Aber die ESSR wurde ohne Änderung der EU-Verträge verwirklicht.

Im Januar 2020 wurde eine groß angelegte Konsultation eingeleitet, um die Grundsätze der ESSR zu verwirklichen.

3.3 Beteiligung, Konsultation und Transparenz: große Erwartungen

In unserem EZA-Bericht „Europäische Säule sozialer Rechte - Quo Vadis?“ haben wir den Umfang und die Intensität der Vorbereitungen beleuchtet, die viele mobilisierten und große Erwartungen weckten. Einige sahen dies kritisch und meinten, dass diese Erwartungen nicht erfüllt würden. Wir standen dem positiv gegenüber, kamen aber auch zu dem Schluss, dass diese Erwartungen auf nationaler Ebene mit Leben gefüllt werden müssten, da die sozialen und steuerlichen Befugnisse bei den Mitgliedstaaten liegen. Präsident Juncker kündigte an, er wolle weniger Initiativen umsetzen, die aber stärker in die Tiefe gehen sollten. Die Liste der später eingeleiteten Initiativen bestätigt dieses Vorhaben jedoch nicht.

Zum Ende ihrer Amtszeit präsentierte Kommissarin Marianne Thyssen stolz ihre Konsultations- und Beteiligungsbilanz. Von 2015 bis zum 30. April 2019 veranstaltete die EU rund **1.572 Bürgerdialoge und Bürgerkonsultationen** mit 194.000 Teilnehmenden. Rund 1,5 Millionen Zuschauer:innen verfolgten den Live-Stream. Die EU-Institutionen haben

ihre Kommunikation verstärkt und vermitteln ihre Erfolge inzwischen effizienter, was übrigens auch EZA-Präsident Luc Van den Brande in einem Bericht (2017)¹⁴ angeregt hatte.

Die Vorbereitungen zur Umsetzung des Aktionsplans der sozialen Säule erforderten ebenfalls eine umfassende Debatte, die im Januar 2020 eingeleitet wurden.

Abschließend ist zu bemerken, dass von Anfang sehr darauf geachtet wurde, belastbare statistische Daten zu liefern, um die Umsetzung dieser sozialen Grundsätze zu belegen. Gleich zu Beginn wurde ein sogenanntes Scoreboard mit Indikatoren für die ESSR eingeführt. Eurostat liefert in den Statistiken zur sozialen Säule¹⁵ einen perfekten Überblick über dieses soziale Scoreboard mit Leitindikatoren und sekundären Indikatoren für jedes der drei Kapitel der sozialen Säule und für jedes Land, wobei jeweils die neuesten Daten und etwaige Entwicklungen aufgezeigt werden. Das soziale Scoreboard spielt auch in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten 2018 und 2019 und ihren Anhängen eine wichtige Rolle, die interessante Auswertungen dieser Daten enthalten.¹⁶ Darüber hinaus sind die Indikatoren für das Europäische Semester wichtig, das die Staatsfinanzen und die Politik der EU-Mitgliedstaaten überwacht.

14 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/reaching-out-to-citizens-report_en.pdf

15 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

16 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-social-scoreboard-infographic.pdf

4 NACHHALTIGE HAUSHALTE – DIE ZEITEN ÄNDERN SICH

Die Europäische Säule sozialer Rechte steht für einen grundlegenden Wandel im Bestreben, soziale Initiativen auf europäischer und nationaler Ebene zu fördern. Dieses Kapitel beleuchtet, wie zeitgleich ein Umdenken in der makroökonomischen Steuerung auf europäischer Ebene stattfand und sich der makroökonomische Konsens dahingehend verschob, dass endlich die Vorteile des Sozialstaats und die Notwendigkeit von Änderungen in der Haushaltspolitik anerkannt wurden. Das Ziel war nicht zuletzt, dem zunehmenden Populismus entgegenzuwirken, der sich das wachsende Misstrauen in der Bevölkerung zunutze machte.

4.1 Die wirtschaftspolitische Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion im Wandel

Manchmal muss erst eine Krise kommen, damit sich der politische Kurs ändert. Die Finanzkrise von 2008 war die Folge der Deregulierung des Bankensektors. In dem Bemühen, einen vollständigen Zusammenbruch des Finanzsystems mit den entsprechenden wirtschaftlichen Folgen zu vermeiden, entdeckte man die Rolle des Staats wieder. Später stellte sich sogar heraus, dass sich die Kosten dieses Intervenierens in Grenzen hielten (Laeven, L.; Valencia, F., 14. September 2018).

Während der Schuldenkrise 2011/2012 kamen die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten wenige Jahre später zu dem Schluss, dass nicht nur der Finanzsektor gestützt werden müsse, sondern auch die in Schieflage geratenen Volkswirtschaften – auf europäischer Ebene, aber auch indem man den Mitgliedsstaaten mehr haushaltspolitische Spielräume gestattete. Dies führte in einigen Ländern zu konjunkturellen Sparmaßnahmen

anstelle einer makroökonomischen Stabilisierung. Seitdem hat man auch diese Lektion begriffen.

Die Juncker-Kommission wertete die Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) als einen Erfolg. Die Notwendigkeit ergab sich aus den harten Lehren der Finanzkrise 2008/2009 und der Schuldenkrise 2011/2012. Wichtige Zielvorgaben für die Staatshaushalte, wie die Defizitobergrenze von 3% des BIP und die Schuldengrenze von 60%, wurden weniger restriktiv gehandhabt.

Die neue Kommission von Ursula von der Leyen überraschte viele mit der Ankündigung eines Aktionsplans für die soziale Säule. Zeitgleich wurde auch eine Diskussion über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts angekündigt, der in Zukunft vermutlich mehr schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen erlauben soll.

Die makroökonomische Steuerung wird derzeit diskutiert oder her reformiert (obwohl sie in den letzten 25 Jahren bereits mehrfach reformiert wurde). Der aktuelle Ansatz zur haushaltspolitischen Überwachung erwies sich als zu komplex, während gleichzeitig grundsätzlich nicht in die nationale Politik staatlicher Ausgaben eingegriffen werden sollte. Die Sorge galt dem Haushaltsdefizit und der Staatsverschuldung. Ein großes Problem während und nach den beiden vorherigen Krisen und vor allem nach der Schuldenkrise war, dass die Überwachung prozyklische Effekte nicht verhindern konnte, statt zu einer makroökonomischen Stabilisierung beizutragen. Die vorliegenden Vorschläge zur Reform des Europäischen Fiskalausschusses¹⁷ sehen vor, das Schuldenziel als wichtige Dimension der Nachhaltigkeit beizubehalten und sich stärker auf den Anstieg der Nettoausgaben (höhere Ausgaben abzüglich höherer Einnahmen) zu konzentrieren. Dies bedeutet, dass die makroökonomische

17 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/european-fiscal-board-questions-and-answers_en

Steuerung zu Recht nicht über die Höhe der Sozialausgaben bestimmen wird, sondern dass die soziale Sicherung angemessen finanziert werden muss. Diese Form der makroökonomischen Überwachung und Steuerung steht nicht im Widerspruch zu sozialem Fortschritt. Möchten Länder ihren Sozialschutz verbessern oder das Niveau des sozialen Schutzes erhöhen, läuft dies nicht der wirtschaftspolitischen Steuerung zuwider. So trägt eine niedrige Staatsverschuldung sogar zur Nachhaltigkeit der staatlichen Rentensysteme und anderer sozialer Sicherungssysteme bei. Das Problem ist vermutlich eher, dass viele Länder dies in den letzten beiden Jahrzehnten nicht umgesetzt haben, obwohl sie in den nächsten beiden Jahrzehnten davon profitiert hätten.

Dies verdeutlicht, dass das soziale Europa keine vorrangig europäische Aufgabe ist, sondern per definitionem eine nationale Aufgabe – aufgrund der unantastbaren Subsidiarität. Ein Ländervergleich zeigt jedoch, wie sehr die soziale Konvergenz hinterherhinkt, selbst bei einem sehr einfachen Indikator wie der Höhe der Ausgaben für den Sozialschutz. Die Länder, die weniger für den Sozialschutz ausgeben, nähern sich nicht schnell genug den Ländern mit höheren Sozialausgaben an. Manche Länder geben relativ betrachtet mehr für ihre Rentensysteme aus, jedoch zu Lasten der Ausgaben für Gesundheit und Langzeitpflege. Dies liegt in ihrem eigenen Ermessen. Es ist Sache der nationalen Politik, bei Bedarf Korrekturen vorzunehmen. Die Bereitschaft, diese Systeme angemessen zu finanzieren, liegt ebenfalls in der nationalen Verantwortung.

In einer früheren Studie über die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Integration (Wirtschafts- und Währungsunion) und Sozialschutz haben wir die Bedeutung der nationalen Umverteilungs- und Konvergenzsysteme hervorgehoben (Pacolet, Gos, O'Shea, 1993). Wir haben uns in unserer ersten Bewertung der Europäischen Säule sozialer Rechte und des darauffolgenden Weißbuchs zur Zukunft Europas (1. März 2017) im Auftrag von EZA darauf bezogen. Im Weißbuch nennt die Kommission fünf mögliche Szenarien für das weitere Vorgehen (siehe oben), die wir durch ein sechstes ergänzten: „volles Engagement auf europäischer sowie auf na-

tionaler Ebene“. Dieses Szenario scheint einzutreten. Bei den öffentlichen Finanzen geht es vor allem um die nationalen Ausgaben für den Sozialschutz und die entsprechende Bereitschaft, die Systeme zu finanzieren, sowie um die Aufteilung der Befugnisse zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Dieses Zusammenspiel von europäischen und einzelstaatlichen Initiativen ist der rote Faden, der sich durch diesen Bericht zieht.

4.2 Europäisches Semester: die wirtschafts- und sozialpolitische Regierungsführung der EU in Einklang bringen

Das Europäische Semester wurde 2010 als Rahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union eingeführt. Die Mitgliedstaaten erhalten so EU-weite und länderspezifische Empfehlungen für vorrangige Reformen und es ermöglicht Diskussionen über ihre Wirtschafts- und Haushaltspläne sowie die Überprüfung ihrer Fortschritte zu festen Zeitpunkten im Jahr (Europäische Kommission, 2014b).

Bei der jährlichen Überwachung der makroökonomischen Ungleichgewichte werden wichtige Indikatoren wie Beschäftigung, Wachstum, Binnen- und Außenhandelsbilanz und insbesondere die Lage der öffentlichen Finanzen und Staatsverschuldung untersucht (Europäisches Semester 2019).

Die Alterung der Bevölkerung ist ein wesentlicher Punkt der öffentlichen Finanzen, aber es ist nicht klar, was unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist. Die Rentenausgaben werden steigen müssen, um einer wachsenden Zahl älterer Menschen angemessene Renten zu garantieren. Das Gleiche gilt für das Gesundheitswesen und die Langzeitpflege. Eine nachhaltige öffentliche Finanzierung kann künftig nur gesichert werden, wenn die Bevölkerung im Allgemeinen und die Politik im Besonderen bereit ist, die

Steuern und Beiträge zu erhöhen, um diesen Bedarf zu decken. Auch hier gilt, dass diese „Entscheidung alternativlos ist“, wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter nicht weiter steigen soll.

Wir zitieren Belgien als Beispiel. Jahrelang erhielt Belgien die länderspezifische Empfehlung, weitere Rentenreformen durchzuführen und das gesetzliche Renteneintrittsalter künftig an die Lebenserwartung zu koppeln. Bei der Langzeitpflege lautete die länderspezifische Empfehlung, dass mögliche weitere Erhöhungen aufgrund des relativ hohen Ausgaben-niveaus problematisch seien. Doch was kann man realistisch erwarten? Ein großer Teil dieser Ausgaben entfällt auf die Versorgung pflegebedürftiger älterer Menschen ab 80 Jahren. Diese Alterskohorte wird sich in den kommenden Jahrzehnten verdoppeln. Selbst wenn nur das aktuelle Schutzniveau beibehalten werden soll, werden die Ausgaben steigen. Jede Anhebung des Schutzniveaus (z. B. bessere Dienstleistungen, mehr Personal) führt zu einem weiteren Anstieg der Ausgaben. Jede Aufstockung der Mittel für diesen Dienst, um echten sozialen Schutz zu gewährleisten, zum Beispiel durch Senkung der Zuzahlungen, führt zu höheren Ausgaben. Für eine Region wie Flandern, deren Ausgaben für die Langzeitpflege bereits über dem belgischen Durchschnitt liegen, gaben die Verwaltung für die Betreuung von Menschen mit Behinderungen (VAPH) und der Fachverband der Pflegedienstleister kurz vor den Wahlen im Mai 2019 bekannt, dass diese Ausgaben eigentlich sofort und sicherlich innerhalb der nächsten Legislaturperiode bis 2024 verdoppelt werden müssen. Was bedeutet vor diesem Hintergrund ‚Nachhaltigkeit‘? Die Erhöhung von Steuern und Abgaben ist alternativlos, um diese hohen Erwartungen zu finanzieren.

4.3 Neuer Konsens über den Sozialstaat und die Steuerpolitik

In den jüngsten Ausarbeitungen von Denkfabriken vernimmt man eine wachsende Akzeptanz von Steuerreformen, um eine gerechtere und umfassendere Besteuerung aller Einkünfte zu relativ fairen Steuersätzen zu erreichen – mit anderen Worten: progressive Steuersätze in allen Ländern und für alle Einkommensquellen. Gleichzeitig sind verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung, -betrug und -vermeidung erforderlich.

Europa hat mit dem ‚Europäischen Fiskalausschuss‘ ein unabhängiges Gremium geschaffen, um die Auswirkungen seiner finanzpolitischen Leitlinien zu bewerten. Dieses neue Beratungsgremium für die Staatshaushalte hat aufgezeigt, dass nach der Krise von 2011/2012 die Haushaltspolitik von Sparmaßnahmen und Haushaltskonsolidierung geprägt und prozyklisch war. Erst nach 2015-2017 wurde die Haushaltspolitik expansiver – ein Kurs, der im Zeitraum 2018-2020 weiter verfolgt wurde. In diese Zeit fällt die Bilanz der Juncker-Kommission, die die Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) als einen ihrer Erfolge vermeldete.

Andere Denkfabriken wie Bruegel und das Institut Jacques Delors in Paris haben ebenfalls zu einer Veränderung im allgemeinen Konsens und der Doktrin beigetragen. Die unparteiische Denkfabrik Bruegel rechnet vor, dass der Sozialstaat ohne steuerliche Verantwortung nicht aufrechterhalten werden kann. „Mutiger, grüner und gerechter“ lautet der Titel einer Reihe von Schriften, die die Denkfabrik an die neue EU-Führung gerichtet hat.

In dem Memorandum „an den für die Besteuerung und Zollunion zuständigen Kommissar“ zeigt A. Bénassy-Quéré (2019, S. 4), dass die gesetzlichen Spitzensteuersätze in der EU-15 im Zeitraum von 1995-2019

gesunken sind. Auch der Körperschaftsspitzensteuersatz sank, während der übliche Mehrwertsteuersatz (MwSt.) leicht stieg. Dies könnte eine Verschiebung in der Zusammensetzung der öffentlichen Finanzierung bedeuten, birgt aber das besondere Risiko, dass die Gesamteinnahmen sinken, was weitere soziale Fortschritte erschwert oder sogar eine Schuldenfinanzierung erforderlich macht. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt betont jedoch die Notwendigkeit ausgewogener Haushalte ohne Schuldenfinanzierung, was die Ausgabenseite unter Druck setzt. Die Studie zeigt auch enorme Unterschiede bei den Steuersätzen zwischen den Mitgliedstaaten. Gegenüber den Spitzensteuersätzen von fast 60% in Schweden und Dänemark und über 50% in Belgien und den Niederlanden sowie Griechenland und Portugal im Jahr 2019 können Länder wie Bulgarien und Rumänien mit einem Spitzensteuersatz von nur 10% wohl kaum das gleiche Niveau an sozialem Schutz bieten (Bénassy-Quéré, A; 2019, S. 7)

Dem für die Wirtschaft und Währung zuständigen Kommissionsmitglied gab die Denkfabrik zu bedenken, dass „wirtschaftliche Unterschiede zu Unzufriedenheit führen können, was Menschen wiederum veranlassen könnte, für politische Parteien außerhalb des demokratischen Spektrums zu stimmen, was die Grundprinzipien der EU erschüttert (Darvas, Z., Wieser, T. und Zenios, S.; 2019). Mindestens zwei Memoranden äußern die Sorge, dass der zunehmende Mangel an Konvergenz größere politische Instabilität verursacht, weil die Menschen für populistische Parteien stimmen, die die Grundprinzipien der EU in Frage stellen. Um dies zu vermeiden, sollte ein effizienteres und gerechteres Steuerwesen die Spirale der Steuervermeidung und -hinterziehung sowie die nahezu fehlende Besteuerung der wachsenden Vermögen beenden. Eine Eurobarometer-Umfrage zeigte, dass die europäischen Bürger:innen 2016 bereits für eine gerechte Besteuerung waren und dies hat sich nicht geändert. Die Maßnahme zur Gewährleistung der „wirtschaftlichen Sicherheit“, die in der Eurobarometer-Umfrage von 2019 die größte Zustimmung fand, ist die Betrugsbekämpfung. Gerechte Besteuerung erfordert mehr europäische Zusammenarbeit, aber auch mehr Verantwortung der Mitgliedstaaten. Ein Beispiel ist der enorme Unterschied zwischen den Spitzensteuersät-

zen bei der Einkommensteuer, die in einigen Ländern über 50% liegen, in anderen Ländern hingegen nur bei 10%. Forderungen nach EU-weiter Solidarität sind schwer zu vermitteln, wenn die Wohlhabenden im eigenen Land nicht besteuert werden.

Für uns sind die Memoranden von Bruegel für die neue Kommission insofern enttäuschend, als dass sie kein eigenes Kapitel für den Kommissar für Beschäftigung und Soziales haben. In der allgemeinen Einleitung des Memorandums für die Präsidenten der Europäischen Kommission, des Rats und des Parlaments ist zu lesen: *„Die europäischen Entscheidungsträger bei der Umsetzung einer proaktiven Steuerpolitik leiten, die Regierungsführung der Eurozone reformieren und Steuerbetrug und -hinterziehung bekämpfen.* (Demertzis, M., Sapir, A., und Wolff, G., 3. September 2019, S. 10). Und weiter: *„Sie sollten erhebliches politisches Kapital zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -betrug einsetzen und eine gerechtere Verteilung der Steuerlast unterstützen. Die Sozial- und Steuerpolitik ist Sache der Mitgliedstaaten, aber der Binnenmarkt macht es großen Unternehmen und wohlhabenden Einzelpersonen leichter, ihre effektive Steuerlast zu mindern. Eine steigende steuerliche Belastung der arbeitenden Mittelklasse ist mit den Versprechen der sozialen Marktwirtschaft in Europa unvereinbar. Die EU-Wachstumsstrategie sollte auf sinnvollen EU-Instrumenten wie dem Europäischen Sozialfonds und der Europäischen Säule sozialer Rechte aufbauen* (Demertzis, M., Sapir, A., und Wolff, G., 3. September 2019, S. 22).

Das Pariser Institut Jacques Delors stimmt in diesen veränderten Konsens ein. ‚Adel verpflichtet‘. S. Fernandes (2019) betont die großen Unterschiede bei der Jugendarbeitslosigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die leichte Zunahme der Ungleichheit (gemessen am GINI-Koeffizienten) in mehreren Mitgliedstaaten. Sie warnt, dass dies „Populismus und soziale Proteste verstärken“ könne (S. 9), weshalb die Kommission unter Ursula von der Leyen die Europäische Säule sozialer Rechte in einen echten sozialen Aktionsplan umsetzen müsse. Dabei müsse man auch erkennen, dass sich dies womöglich nicht mit den Plänen aller Mitgliedsstaaten decke, sondern eine „differenzierte soziale Integration“ ein gangbarer

Weg sein könnte. Fünf wesentliche Grundsätze werden für einen solchen gemeinsamen Aktionsplan vorgeschlagen: i) Neustart der europäischen „Konvergenzmaschine“; ii) Investitionen in Humankapital und Bekämpfung von Ungleichheiten; iii) Gewährleistung eines fairen Übergangs zu einer digitalen und kohlenstoffarmen Wirtschaft; iv) Einsatz für mehr soziale Gerechtigkeit und Steuergerechtigkeit und v) Gewährleistung einer fairen Arbeitsmobilität.

Einige der vorgeschlagenen Prioritäten sind durch die Europäische Säule sozialer Recht und damit verbundener Initiativen bereits gut abgedeckt. Andere, wie der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft, sind „neue“ und zusätzliche Herausforderungen. Einige bedürfen einer weiteren Durchsetzung, insbesondere die Konvergenzstrategie. Es bestehen viele Gemeinsamkeiten zwischen den Initiativen, die vom Institut Jacques Delors und Bruegel genannt werden, darunter die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -betrug, die Konvergenz der Unternehmenssteuerpolitik, eine effektivere Nutzung europäischer Finanzmittel, die Schaffung einer europäischen Arbeitslosen(rück)versicherung für den Euroraum und ein gemeinsamer Mindestlohnstandard (Fernandes, 2019).

4.4 Der Sozialstaat als nachhaltiges Umverteilungssystem, das dem sozialen Zusammenhalt dient

Ein kürzlich von der Europäischen Kommission veröffentlichter Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Bedeutung dieser sozialen Dimension, die primär umverteilend wirkt, mit zunehmender Ungleichheit konfrontiert ist. Die Studie stellt fest, dass Volkswirtschaften mit steigendem Wohlstand auch mit zunehmenden Ungleichheiten der Primäreinkommen kämpfen. Der Bericht zeigt auch, dass sie die Sozialausgaben erhöhen, um die wachsende Ungleichheit auszugleichen – mit Erfolg. Die Ungleichheit der Markteinkommen hat zugenommen, bleibt aber in der

EU nach Berücksichtigung der Sozialleistungen stabil (Larch & Mohl, 2019). *Wir zeigen, dass die Umverteilung seit Ende der 1990er Jahre die Folgen der zunehmenden Ungleichheit der Marktergebnisse weitgehend abgefedert hat: [...] die Streuung des verfügbaren Einkommens wurde dank der steigenden staatlichen Steuer- und Transferprogramme weitgehend stabilisiert. Die Ausweitung der Umverteilung wurde durch erhebliche Fortschritte beim Lebensstandard untermauert. Es gibt eine klare Tendenz, dass die Menschen bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen für wachsende sozialstaatliche Programme stimmen.'*

Die Autoren schlussfolgern jedoch auch: *Jenseits zeitweiliger Krisen lässt unsere Analyse darauf schließen, dass eine stärkere Umverteilung tendenziell mit niedrigeren Haushaltsüberschüssen oder höheren Haushaltsdefiziten einhergeht. Auch wenn sich die zugrunde liegende Kausalität nicht ganz erschließt, könnte dieses Ergebnis für die Zukunft nichts Gutes bedeuten. Sollte die Schere der Markteinkommen weiter auseinandergehen oder auf dem aktuell hohen Niveau bleiben, könnte die Abfederung ihrer Auswirkungen für das verfügbare Einkommen auf dem Wege der Umverteilung von den politischen Entscheidungsträgern harte wirtschaftliche Entscheidungen verlangen“* (Larch & Mohl, 2019, S. 22).

Der Bericht bestätigt die bereits oben erörterte Bedeutung einer Steuerpolitik, die eine angemessene Finanzierung der mit dem Sozialschutz zusammenhängenden Teile der sozialen Säule ermöglicht; die Zuständigkeit dafür liegt auf nationaler Ebene.

Eine von der Europäischen Kommission veröffentlichte Studie hob ebenfalls die Bedeutung der Umverteilungsfunktion des Sozialstaats hervor und stellte fest, dass die Unterstützung für den Sozialstaat umso größer ist, je wohlhabender die Volkswirtschaften sind.

Dieses Problem wird durch zwei weitere Herausforderungen verschärft. Die Notwendigkeit, die Sozialausgaben zu erhöhen, folgt auch aus der Alterung der Bevölkerung und den damit verbundenen höheren Ausgaben

für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Und schließlich stagniert die Lohnquote, also der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am BIP, was die Ausweitung einer Finanzierung, die nur auf den Sozialbeiträgen auf Arbeit basiert, erschwert.

5 POLITISCHE ÜBERZEUGUNG: EUROPÄISCHE WERTE UND WAHL- VERHALTEN

Die Wissenschaft und Politik zeigen sich zunehmend besorgt über die Erosion des Vertrauens in die europäischen Werte und Institutionen, insbesondere im Vorfeld der Europawahlen 2019. Die Menschen wünschen sich weiteren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Der Brexit war ein vorläufiger Höhepunkt des Misstrauens in das europäische Einigungsprojekt (Fetzer, T., 2019), aber auch in die soziale Dimension Europas. Von den einfachen Bürger:innen stimmten deutlich weniger für den Verbleib in der EU, weil sie um ihren Sozialschutz fürchteten (Piketty, 2019).

Es war nicht der erste und vermutlich auch nicht der letzte Moment des Misstrauens in Europa. Ein wichtiges Signal waren Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden, bei denen 2004 der Vorschlag für eine europäische Verfassung abgelehnt wurde, was die Ratifizierung der Verfassung stoppte. Diese wurde später den Vertrag von Lissabon ersetzt.

T. Chopin (2019) beschreibt die gefährliche politische Entwicklung des Misstrauens in traditionelle Institutionen. Er zitiert eine PEW-Umfrage, die zeigt, dass die Unzufriedenheit mit der Arbeit der Demokratie in vielen EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, den Niederlanden und Schweden, zugenommen hat, während sie in Griechenland, Italien, Polen und Österreich im Berichtsjahr (2018 im Vergleich zu 2017) hochblieb, aber in Frankreich zurückging. Die Tatsache, dass sich die „gilets jaunes“ (Gelbwesten-Bewegung) 2018 bildeten, zeigt, wie schnell die Stimmung umschlagen kann. Das Gleiche gilt für politische Mehrheiten. Auch hier wird auf verschiedene Entwicklungen verwiesen, die Misstrauen gegenüber der sogenannten „liberalen Demokratie“ offenbaren. In dem Positionspapier heißt es, dass sich 30 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer die

Ost-West-Teilung bei den Werten wieder zeigt, wahrscheinlich aufgrund einer anderen geschichtlichen Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg.

Renommierte Wissenschaftler wie Barry Eichengreen und Thomas Piketty zeigen sich angesichts des zunehmenden Populismus ebenfalls besorgt. Wir zitieren sie, weil sie nicht nur warnen, selbst wenn viele über das Ergebnis der Europawahlen 2019 eine gewisse Erleichterung empfanden. Sie bieten außerdem Lösungen an, die darauf hinauslaufen, dass sowohl die europäische als auch die nationale Ebene – und beide zusammen – Verantwortung übernehmen. Das ist unser bevorzugtes Szenario für die Zukunft Europas (siehe oben) und so wurde auch die Europäische Säule sozialer Rechte konzipiert. Zwischen europäischer Verantwortung und nationaler „Selbstverwaltung“ besteht kein Widerspruch, sondern es ist die Quintessenz des Subsidiaritätsprinzips.¹⁸

B. Eichengreen verweist auf die Unterschiede zwischen den Ländern. Er betont die Notwendigkeit, eine Kluft zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden und einer weiteren Unterwanderung der Demokratie vorzubeugen, indem der bildungspolitische und kulturelle Anspruch gestärkt wird, diese Grundsätze zu verinnerlichen, stolz auf sie zu sein und sich ihnen verbunden zu fühlen. Wenn nötig, sollten auch rechtliche Schritte ergriffen werden. Aus Sicht des Autors kann ein solches Misstrauen gegenüber den Institutionen den Rechtsstaat belasten. Um dem entgegenzuwirken, sollte Europa seine Möglichkeit nutzen, die Gewährung von Strukturfördermitteln an Bedingungen zu knüpfen, unter anderem bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen, und den Kampf gegen Betrug und Korruption verstärken, unter anderem durch die Stärkung des Europäischen Amtes für Betragsbekämpfung (OLAF) oder der Europäischen Staatsanwaltschaft (Eichengreen, B; 2018).

18 Wer sich für Subsidiarität und die Rolle der katholischen Soziallehre interessiert, findet weitere Information im Kapitel von E. O'Shea (1996) über die europäischen Prinzipien der Subsidiarität und die christliche Soziallehre in unserer ersten von EZA geförderten Konferenz über „Sozialschutz und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion“.

B. Eichengreen sagt weiter: „Wenn die länderübergreifenden Auswirkungen gering sind, aber sich die nationalen Präferenzen unterscheiden, sollte die Entscheidungsfindung am besten auf Länderebene verbleiben. Bei der Fiskalpolitik ist also weniger Europa angezeigt, nicht mehr. Die nationalen Parlamente und ihre Wähler:innen sollten die von ihnen bevorzugte Fiskalpolitik selbst bestimmen können. Argumente, die populistische Politiker ausschlachten [...], wären dann vom Tisch. [...] Aber das kann nur bedeuten, dass bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen sind, um die Fiskalpolitik auf die nationale Ebene zurückzuführen“ (unter anderem in Politikbereichen wie der Bankenunion oder der Migrationspolitik) (B. Eichengreen, 2018, S. 169).

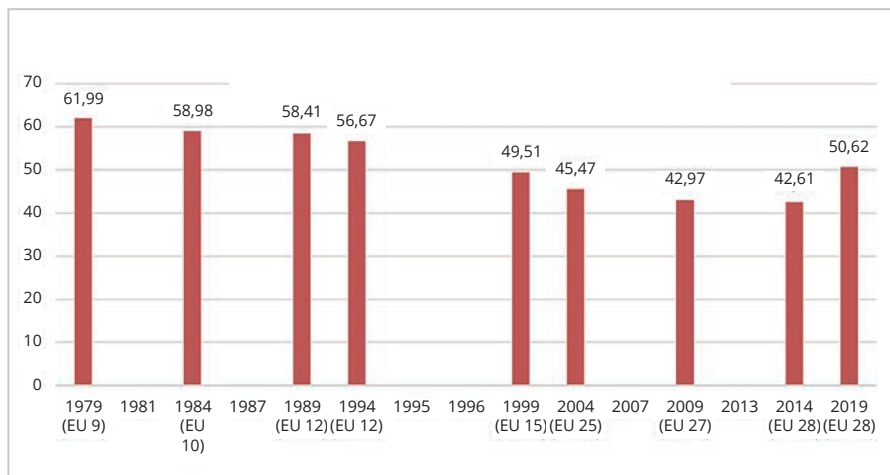
Piketty (2019) schreibt über eine ähnliche Notwendigkeit, die Steuerpolitik zu reformieren, indem die wachsende Ungleichheit zwischen den Ländern und innerhalb der Länder bekämpft wird: „Wenn das heutige Wirtschaftssystem nicht zutiefst verwandelt wird, um es in den einzelnen Ländern, aber auch zwischen ihnen egalitärer, gerechter und nachhaltiger zu machen, dann könnte es sein, dass der fremdenfeindliche ‚Populismus‘ und seine möglichen Wahlerfolge es sind, die sehr bald die hyper-kapitalistische und digitale Globalisierung der Jahre 1990–2020 in einen Zerfallsprozess eintreten lassen.“

Im Vorfeld der Europawahlen 2019 war die Sorge groß, dass die populistischen Parteien erstarken könnten, unter anderem auch wegen der zu erwartenden niedrigeren Wahlbeteiligung. Diese vor den Wahlen bestehende Befürchtung zunehmenden Populismus und einer antieuropäischen Stimmung bewahrheitete sich 2019 nicht. Das Ergebnis war besser als erwartet. Während die Wahlbeteiligung der Bürger:innen bei den Wahlen 2009 (42,97%) und 2014 (42,61%) rückläufig war, lag sie 2019 auf einem guten Niveau (50,62%), dem höchsten seit 2004 (45,47%)¹⁹. Über einen längeren Zeitraum betrachtet, war sie jedoch immer noch niedriger als der Wahlbeteiligung in vielen der alten Mitgliedstaaten (siehe

19 <https://graphics.france24.com/results-european-elections-2019/>

Abb. 5.1). Es besteht ein Widerspruch zwischen dem Wunsch, der EU beizutreten, und der Beteiligung an ihrem demokratischen Prozess der Europawahlen.

Abb. 5.1 Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament



Das Eurobarometer zeigt, dass die Unterstützung für das europäische Projekt zunimmt. Die Eurobarometer-Umfrage des Europäischen Parlaments im Anschluss an die Wahlen 2019²⁰ ergab, dass im Juni 2019 rund 68% der Befragten der Meinung waren, dass ihr Land insgesamt und unter Berücksichtigung aller Faktoren von der EU-Mitgliedschaft profitiere, nach einem Anfangswert von 58% im Jahr 2007 und einem Tiefstand von 52% im Jahr 2011. Nach der Wahl waren die Befragten in immerhin 17 Ländern der Meinung, dass ihr Land von der EU-Mitgliedschaft profitiere. In Litauen, Irland und Estland war das Vertrauen in die Vorteile der

20 Europäisches Parlament, Eurobarometer, Erste Ergebnisse der Nachwahlbefragung zum Europäischen Parlament 2019

EU am größten, im Vereinigten Königreich, in Bulgarien und bei Schlusslicht Italien mit nur 42% am geringsten. In einem Interview mit einer flämischen Zeitung sagte Jean-Claude Juncker: *„Es ist mir nicht gelungen, Europa beliebt zu machen. Das jüngste Eurobarometer mag das Gegenteil sagen, aber ich glaube diesem Eurobarometer nicht.“*²¹

Die Erwartungen an die Rolle der Europäischen Union und an ihr Projekt der sozialen Marktwirtschaft sind groß, wie mehrere Eurobarometer zeigen. Die gemeinsame Zukunft, die wir in unseren Schlussfolgerungen ansprechen, ist ein gemeinsamer Weg des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, den die Menschen sich nicht nur wünschen, sondern auch erwarten. Die jüngste Eurobarometer-Umfrage belegt, dass „mehr als acht von zehn Befragten meinen, dass eine freie Marktwirtschaft mit einem hohen Maß an sozialem Schutz einhergehen sollte“ (85%, 2 Prozentpunkte Zuwachs seit 2017)“. Und „fast sechs von zehn Befragten halten ‚vergleichbare Lebensstandards‘ für eine der beiden sinnvollsten Politiken für die Zukunft Europas“ (57%, 5 Prozentpunkte Zuwachs seit 2017)²².

Der Weg in die Zukunft führt über die Überwachung dieser wirtschaftlichen Konvergenz und die Aufklärung der europäischen Bevölkerung, wie die Europäische Säule sozialer Rechte zur sozialen Aufwärtskonvergenz beiträgt. In einem Interview zum Ende seiner Amtszeit erklärte Jean-Claude Juncker: „Europas Problem ist, dass wir nicht genug voneinander wissen“. (Jean-Claude Juncker, ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission, Interview in *Der Spiegel International*, 1/11/2019). Sich gegenseitig besser zu kennen, kann den sozialen Zusammenhalt fördern. EZA leistet mit seinen Seminaren, die Menschen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten zusammenführen, einen Beitrag par excellence.

21 Jean-Claude Juncker, *De Tijd*, 14. September 2019

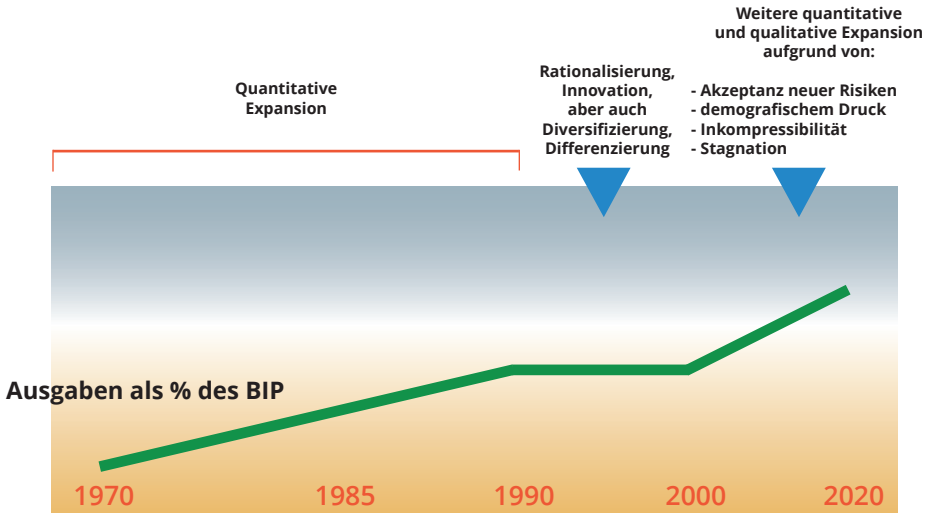
22 Spezial-Eurobarometer zur Zukunft Europas 479, 2018, S. 84, 146

6 FAZIT: DIE POSITIVE WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE GESAMTENTWICKLUNG IST UNSERE EIGENE DRINGENDE VERANTWORTUNG

Die insgesamt positive Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, die wir in unserem ersten Bericht „Europäische Säule sozialer Rechte – Quo Vadis?“ erwartet hatten, wurde durch die in diesem Bericht zusammengefassten Erkenntnisse bestätigt. Stärker noch als erwartet, wird die soziale Säule durch einen ehrgeizigen Aktionsplan umgesetzt und dient als Vorbild zahlreicher Initiativen. Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft hat inzwischen allgemeine Akzeptanz gefunden und es gibt viele Stimmen oder Forderungen nach einer gerechten Besteuerung und der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -umgehung.

Diese gemeinsame Entwicklung wurde auf europäischer Ebene von Atkinson (2015) gesehen und in unserem ersten Bericht zitiert. Darauf folgten nacheinander mehrere europäische Initiativen, wie in der Zeitleiste in Anhang 1 dargestellt. Dieser Trend setzt sich fort, wie aus der schematischen Darstellung in Abb. 6.1 hervorgeht und die 25-jährige Beobachtung des „Zustands des Sozialstaats“ für EZA zeigt. Dieser gemeinsame Pfad des Fortschritts ist die meiste Zeit über zu erkennen, obwohl unsere europäischen Gesellschaften bisweilen von der einen Krise in die nächste schlittern. Vielleicht waren diese Krisen aber auch ein Anreiz, sich mit der weiteren Vorgehensweise zu befassen. Es zeichnet sich ein positiver Trend ab, der vielleicht gelegentlich durch andere Prioritäten überschattet wird, was zu einem Auf und Ab führt, aber der allgemeine Kurs wird beibehalten.

Abb. 6.1 **Gemeinsamer europäischer Weg des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts auf nationaler Ebene**



Quelle: Bearbeitung von Pacolet, Bouten, Lanoye, Versieck, 1999

Wir beziehen uns auf dieses vereinfachte Diagramm, das Gemeinsamkeiten beim Ausbau des Sozialschutzes für ältere Menschen im Zeitverlauf zeigt (Pacolet, Bouten, Lanoye, Versieck, 1999). Es kann verallgemeinernd auf die Gesamtentwicklung des „Zustands der Sozialstaaten“ übertragen werden. Die Volkswirtschaften der EU verzeichnen einen weiteren wirtschaftlichen Fortschritt, der mit zunehmendem Sozialschutz einhergeht – oft verläuft diese Entwicklung unterschiedlich schnell, oft auch konvergierend. Dies stellen auch von der Europäischen Kommission veröffentlichte Studien fest: *„Wir zeigen, wie die Umverteilung seit Ende der 1990er Jahre die Auswirkungen der zunehmend ungleichen Marktergebnisse weitgehend abgefedert hat: [...] die Streuung des verfügbaren Einkommens wurde dank der zunehmenden staatlichen Steuer- und Transferprogramme weitgehend stabilisiert. Die Ausweitung der Umverteilung wurde durch erhebliche Fortschritte beim Lebensstandard untermauert. Es gibt einen klaren Trend, dass die Menschen mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen für zunehmende so-*

zialstaatliche Programme stimmen.“ (Larch & Mohl, 2019, S. 22). Wir nennen dies den „Wunsch der Menschen nach weiterem sozialem Fortschritt“.

Unser erster EZA-Bericht zur Europäischen Säule sozialer Rechte beschrieb diese als dringendes Anliegen der europäischen Politik für ein soziales Europa. Sie weckte auch große Erwartungen. Gleichzeitig forderte sie alle Akteure und insbesondere die nationalen Behörden auf, ihrer Verantwortung gerecht zu werden.

Wir haben erwähnt, dass einige die Befürchtung äußerten, dass Europa womöglich niemals in der Lage sein wird, diese Erwartungen zu erfüllen. Wir wählten für diesen Bericht das Wort „Erfüllen“.

Die Europäische Säule sozialer Rechte ist als gemeinsame Verantwortung der europäischen Institutionen, der nationalen politischen Entscheider, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft konzipiert. Die Europäische Kommission sah sich in der Verantwortung, die ESSR in die Praxis umzusetzen. Der Rest liegt in den Händen anderer: eine ambitionierte gemeinsame europäische und nationale politische Kraftanstrengung – der neue Ariadnefaden, der sich durch diesen Bericht zieht.

Die Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte bestätigte das europäische Modell einer echten sozialen Marktwirtschaft. Die „großen Erwartungen“, die sie weckte und weiterhin weckt, wurden bereits erfüllt, aber gleichzeitig besteht permanent das Risiko einer Verschiebung in Richtung ungerechtfertigter Sparmaßnahmen, unter anderem im Rentensystem. Die von der Europäischen Kommission beauftragten Studien belegen, wie der Ausbau des Sozialstaats den zunehmenden Umverteilungsbedarf erfolgreich kompensiert hat, gleichzeitig aber auch ein gewisses Risiko birgt, *„geringere Haushaltsüberschüsse oder höhere Haushaltsdefizite zu verursachen. [...], dieses Ergebnis könnte für die Zukunft nichts Gutes bedeuten [...], und] von den politischen Entscheidungsträgern harte wirtschaftliche Entscheidungen verlangen“* (Larch & Mohl, 2019).

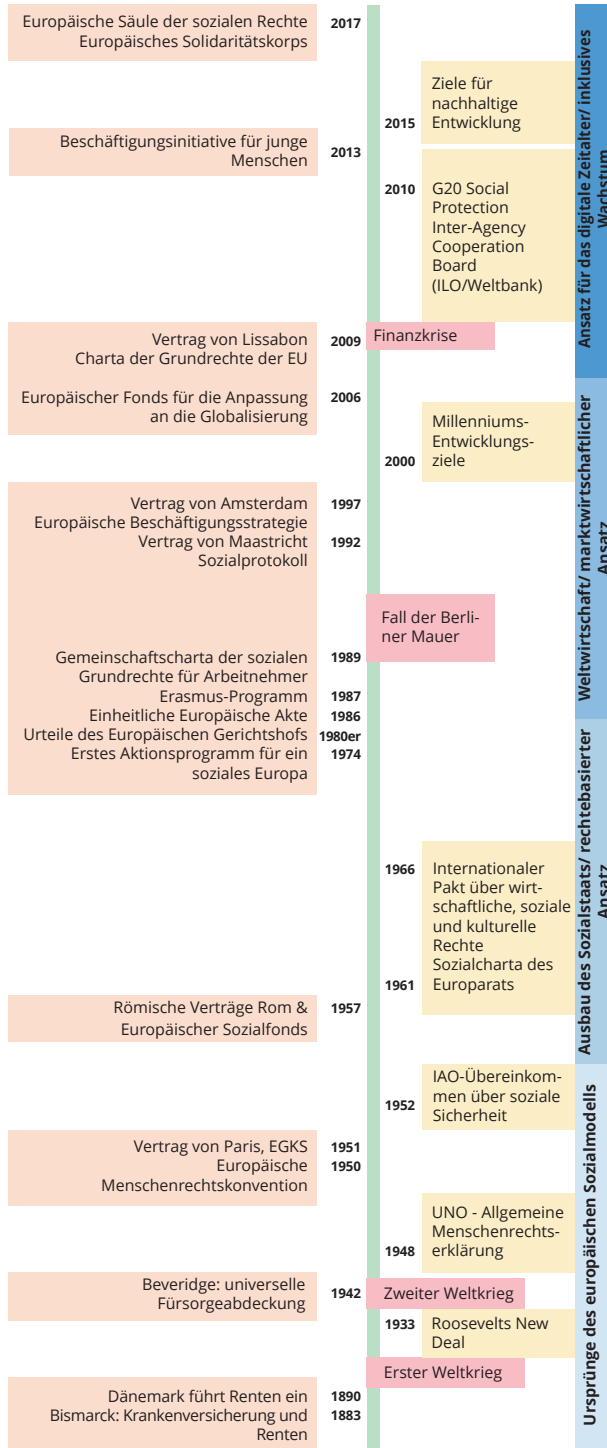
Die Aufgabe von Organisationen wie EZA und seinen Mitgliedsorganisationen besteht darin, die Dynamik für weitere soziale Fortschritte aufrechtzuerhalten, indem die politische und gesellschaftliche Bereitschaft, diese zu finanzieren, gewährleistet wird. Das erfordert Wachsamkeit ihrerseits.

Schaut man sich die Meinungen und Wünsche der europäischen Bürger:innen an, die sich unter anderem im Eurobarometer niederschlagen, sollte man sich vor Augen führen, dass die soziale Marktwirtschaft eine „Wirtschaft für das (gemeine) Volk“ ist. Die politischen Entscheidungsträger wären gut beraten, den Bedürfnissen der Menschen weiterhin Gehör zu schenken. Das ist die politische Verantwortung starker sozialer Bewegungen und ihrer politischen Parteien auf europäischer und nationaler Ebene.

Bei Bedarf können sie sich von beliebten Liedern wie „Love of the common people“ (Liebe für das gemeine Volk) (Neil Young, 1984) inspirieren lassen. Denn auch das sollte das Ziel sein.

ANHANG 1: DAS SOZIALE EUROPA - EINE ZEITLEISTE

Abb. a.1 Zeitleiste des sozialen Europas



Quelle: Europäische Kommission, 2017, eigene Bearbeitung

LITERATUR

Für eine umfassendere Liste von Referenzen[SB1] auf dem Weg zur Europäischen Säule sozialer Rechte siehe unseren ersten Bericht für EZA: Pacolet, J.; Op de Beeck, L. und De Wispelaere, F. (2018). Europäische Säule sozialer Rechte - Quo Vadis? Das dringende Anliegen eines sozialen Europas. Verlag: EZA – Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen, Königswinter

Arévalo, P.; Berti, K.; Caretta, A., und Eckefeldt, P. (2019), The Intergenerational Dimension of Fiscal Sustainability, European Economy Discussion Paper

Bénassy-Quéré, A. (2019), Memo to the commissioner responsible for taxation and customs union, in: Demertzis, M. und Wolff, G.B. (Hrsg.), Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024, Bruegel, verfügbar unter <https://bruegel.org/2019/07/memos-2019>

Bofinger, P. (16. September 2019), Mario Draghi and the Germans, in: Social Europe

Chopin, T., Europeans face the risk of democratic regression: what can be done?, Institut Jacques Delors, Paris, 6-DEMOCRACY-Chopin-4.pdf (institutdelors.eu)

Codagnone, C. et al., (Februar 2018), Behavioural Study on the Effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment, Europäische Kommission, Social Europe

Darvas, Z.; Wieser, T. und Zenios, S. (2019), Memo to the commissioner responsible for economic affairs, in: Demertzis, M. und Wolff, G.B. (Hrsg.) Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024, Bruegel

Demertzis, M.; Sapir, A. und Wolff, G.B. (2019), Memo to the presidents of the European Commission, Council and Parliament, in: Demertzis, M. und Wolff, G.B. (Hrsg.). Braver, greener, fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024, Bruegel

De Wispelaere, F. (2019), 60 years of coordination of social security systems: still room for improvement. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid; 2019; Band 61; Nr. 1; S. 159-181

De Wispelaere, F.; Pacolet, J., (2017), ESPN Thematic report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts - Belgien. Brüssel: Europäische Kommission

Eichengreen, B. (2018), The populist temptation

Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige,
2019/C 387/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115(01)&from=EN)

Europäischer Fiskalausschuss (August 2019), Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation

Europäischer Fiskalausschuss (25. Juni 2019), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2020

Europäische Kommission (2019), Fact Sheet, Europäisches Semester 2018: Das Winterpaket im Überblick.
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-communication-country-reports_de_0.pdf\[SB2\]](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-communication-country-reports_de_0.pdf[SB2])

Europäische Kommission (2019), Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2019

Europäische Kommission (2018a), Spezial-Eurobarometer zur Zukunft Europas, Nr. 479

Europäische Kommission (2018b), Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige

Europäische Kommission (2018c), 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

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

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

Europäische Kommission (2017d), Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas. Brüssel, 26.04.2017

Europäische Kommission (2017e), Eine europäische Säule für ein soziales Triple A. Sozialagenda, Nr. 48, 07/2017

Europäisches Parlament (2019), Eurobarometer, Post-Election Survey 2019 – First Results. [The 2019 European elections: A pro-European – and young – electorate with clear expectations First results of the European Parliament post-electoral survey]

Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union und Europäische Kommission (2017), Europäische Säule sozialer Rechte

Fernandes, S., (2019), New beginnings. Objective 2024: better living and working conditions for all Europeans, Institut Jacques Delors, Paris, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/Compilation-New-beginnings.pdf>

Fetzer, T. (8. April 2019), Austerity caused Brexit, <https://voxeu.org/article/austerity-caused-brexit>

Gos, E. & Pacolet, J. (1996), Regional unbalances and national or federal social protection, in Pacolet, J. (Hrsg.), Social protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot, S. 170-190

Höpner, M., (5. November 2018), Social Europe is a Myth, Social Europe

Jutte, J., (Dezember 2018), The European Semester and the European Pillar of Social Rights, Christen-Demokratische Reflecties. Jahrgang 6, Nr. 3

Laeven, L. und Valencia, F. (14. September 2018), Systemic Banking Crises Revisited

Larch, M. und Mohl, P. (2019), Mitigating the Gap between the Rich & the Poor: An Empirical Assessment of Key Trends & Drivers of Redistribution, European Economy Discussion Paper 105, S. 13

O'Shea, E. (1996), The European principles of subsidiarity and Christian social doctrine, in Pacolet, J. (Hrsg.) (1996), Social Protection and the European Economic and Monetary Union, Avebury, Aldershot

Pacolet, J. (2019), ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgien, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel: Europäische Kommission

Pacoleet, 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

Pacoleet, J.; Bouten, R.; Lanoye, H. & Versieck K. (1999), Sozialschutz bei Pflegebedürftigkeit im Alter in den 15 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen. Zusammenfassung im Auftrag der Europäischen Kommission und des belgischen Ministers für soziale Angelegenheiten, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

Pacoleet, J. (Hrsg.) (1996), *Social Protection and the European Economic and Monetary Union*, Avebury, Aldershot

Pacoleet, J. und 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

Pacoleet, J. und 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

Pacoleet, J.; Gos, E.; O'Shea, E. (1993), *EMU, Social Protection, Social Charter and Regional Social Cohesion*, Leuven, HIVA

Pacoleet, J. , Op de Beeck, L. , De Wispelaere, F. (2018), Europäische Säule sozialer Rechte - Quo vadis? Das dringende Anliegen eines sozialen Europas. Hrsg.: EZA - Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen, Königswinter

Paket zur Bekämpfung der Steuervermeidung,

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/anti-tax-avoidance-package/>

Piketty, T. (2019), Capital et idéologie. Deutsche Fassung: Kapital und Ideologie, C.H. Beck, 2020

Seikel, D. und Truger, A. (September 2019), The Blocked Completion of The European Monetary Union. Making the case for a pragmatic use of fiscal leeway, Report No. 52, WSI Hans-Böckler-Stiftung

SIBIU und Empfehlungen

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiua_more_social_europe.pdf

Spasova, S. und Ward, T. (2019), Social protection expenditure and its financing in Europe, A study of national policies 2019, European Social Policy Network (ESPN), Brüssel: Europäische Kommission

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

Van den Brande, L. (Oktober 2017), Ein Bericht von Luc Van den Brande, Sonderberater des Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker. Auf die Bürger der EU zugehen: Die Chance nutzen. ‚Über uns, mit uns, für uns.‘

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