

**VERMERK**

Die Beauftragte bei der  
Europäischen Union

OKR'in Katharina Wegner  
Rue Joseph II, 166  
1000 Bruxelles  
Telefon: +32 2 282 10 40  
Telefax: +32 2 282 10 49  
eu-vertretung@diakonie.de

Brüssel, den 09.10.2015

**Neuigkeiten aus Brüssel – Kommt die Umsetzung der Ankündigung von EU-Kommissionspräsident Juncker „Social Tripple A“ für die EU jetzt in Gang?**

**I. Stellungnahme „Grundsätze wirksamer und verllässlicher Sozialleistungssysteme“ des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA SOC/520 vom 17. September 2015)<sup>1</sup>**

Der EWSA (Art. 300-304 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union) ist wie der Ausschuss der Regionen, in dem auch die Vertreter der Bundesländer und der Kommunen Mitglieder sind, eine beratende Einrichtung der EU. Er besteht aus drei Gruppen, nämlich Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Zivilgesellschaft. Dr. Bernd Schlüter, ehemaliger Vorstand Sozialpolitik der Diakonie Deutschland, vertritt in der letztgenannten Gruppe die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). In enger Abstimmung mit dem Europaausschuss der BAGFW hat er Anfang des Jahres diese Stellungnahme initiiert und verfasst. Ziele waren u.a. eine Stärkung des sozialpolitischen Profils der EU als Reaktion auf die Krise, eine inhaltliche Füllung der von der EU-Kommission erhobenen Forderung nach einer Modernisierung der Sozialschutzsysteme und die Zusammenstellung von möglichen Elementen eines „Europäischen Sozialmodelles“, das sich nicht allein am Beispiel von Großbritannien orientiert. Das jetzt verabschiedete Dokument hat zahlreiche Änderungen erfahren; sie sind den Kompromissen zwischen den genannten drei Gruppen des EWSA geschuldet. Ein großes Problem war auch die Verständigung auf gemeinsame Begriffe, wie „Sozialleistungen“ oder „Sozialversicherung“ (s. z.B. 3.1 der Stellungnahme).

Der EWSA setzt sich in dieser Stellungnahme für eine deutlichere strategische Schwerpunktsetzung der EU in der Sozialpolitik ein, als Konsequenz aus der Krise und dem damit einhergehenden Vertrauensverlust in der Bevölkerung. Im Sinne des Vertragsziels der sozialen Marktwirtschaft soll die Politik des Binnenmarktes um sozialpolitische Elemente ergänzt werden. Die Kommission wird aufgefordert, im Rahmen eines substantiellen Arbeitsprogrammes allgemeine sozialpolitische Grundsätze zu erarbeiten, die als Grundlage für Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Semester und für andere Aktivitäten wie die Strukturfonds, die Offene Methode der Koordinierung und die soziale Folgenabschätzung gemäß Art. 9 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union dienen soll. Ein verbindlicher „Minimum Social Protection Floor“ solle angestrebt werden. Ziel sei auch eine bessere Wirksamkeit und Verlässlichkeit der Leistungen des sozialen Schutzes und der Gesundheitssysteme, unabhängig von der Art des Leistungserbringers und der Art der Leistung. Der EWSA weist auf die Bedeutung der Sozialpolitik nicht nur aus eigenem Recht, sondern auch für die nachhaltige Förderung von

<sup>1</sup> [http://www.bagfw.de/uploads/media/EWSA\\_Stellungnahme\\_Schlueter\\_SOC\\_520\\_17.09.2015.pdf](http://www.bagfw.de/uploads/media/EWSA_Stellungnahme_Schlueter_SOC_520_17.09.2015.pdf)

Wachstum und Beschäftigung hin. Staatliche Ausgaben für Inklusion und die Chancen von Kindern und jungen Menschen brächten Wettbewerbsvorteile. Der EWSA nennt u.a. folgende Grundsätze für Sozialleistungssysteme:

- **Prinzip Mindestschutz:** Sicherstellung fundamentaler Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums;
- **Bedarfsprinzip:** Entwicklung und Bereitstellung zeitgemäßer, professioneller Sozial- und Gesundheitsleistungen für unterschiedliche Problemlagen, z.B. Arbeitslosigkeit, Behinderung, Überschuldung, Wohnungslosigkeit, Flucht, ...
- **Bestimmtheitsprinzip:** Entwicklung klarer sozialpolitischer Zielbestimmungen von Sozialleistungen. Dabei sollen das Selbstbestimmungsrecht des Nutzers und das Ziel der Wirksamkeit der Leistungen in Ausgleich gebracht werden.
- **Prinzip der Zugänglichkeit:** Dazu gehören u.a. eine solidarische und nachhaltige Finanzierung, die Transparenz der Leistungsangebote und eine konkrete rechtliche Garantie mit Klage- und Beschwerdemöglichkeit
- **Solidarprinzip:** Die Finanzierung der Sozialleistungssysteme soll im Wesentlichen auf solidarischen Sozialversicherungssystemen und gerechten, solidarischen Steuersystemen basieren. Private Investitionen, Spenden, bürgerschaftliches und religiöses Engagement und der Einsatz von Stiftungsmitteln, seien willkommene Ergänzungen der Regelfinanzierung, könnten aber keine Rechtsansprüche und Infrastrukturen sicherstellen.
- **Prinzip der Eigenverantwortung:** Das Ziel solle sein, den Lebensunterhalt ganz oder teilweise aus eigener Kraft zu erzielen.
- **Prinzip der Selbstbestimmung der Nutzer sozialer Dienstleistungen:** Sie sollten innerhalb eines angemessenen Kostenrahmens die Wahl haben zwischen verschiedenen Leistungsformen.
- **Prinzip der Rechtssicherheit:** Rechtliche Absicherung der Leistungen durch Sozialgesetze oder ähnlich demokratisch fundierte Rechtsinstrumente der Mitgliedstaaten.
- **Prinzip der Gemeinwohlorientierung:** Not-For-Profit Organisationen, Sozialunternehmen, Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Akteure sollten geeignete finanzielle und rechtliche Bedingungen vorfinden.
- **Prinzip der Transparenz** der Verwendung öffentlicher Mittel durch soziale Dienste und öffentliche Verwaltungen.
- **Prinzip der Vernetzung:** integrierte Dienstleistungen.
- **Qualitätsprinzip.**

## **II. Gespräch mit Stefaan Hermans, Kabinettschef der EU- Sozialkommissarin Marianne Thyssen am 30. September 2015**

Um die frisch verabschiedete EWSA-Stellungnahme vorzustellen und zu diskutieren, nahmen neben Herrn Dr. Schlüter und dem Kabinettschef seitens der Kommission Vasiliko Kokkori, für Arbeitsmarktpolitik zuständiges Mitglied im Kabinett, und Maya Carr-Hill aus der Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales teil; aus der BAGFW waren die AWO, die Parität, Caritas und Diakonie vertreten. Nach der gegenseitigen Vorstellung und einer kurzen Einführung durch Herrn Dr. Schlüter erklärte Herr Hermans, diese Stellungnahme des EWSA komme gerade zur richtigen Zeit. **Am Vormittag habe nämlich das Kollegium der EU-Kommissare entschieden, die Strategie Europa 2020 mit allen Zielsetzungen grundsätzlich weiterzuführen.** Die Tatsache, dass man mehrere Ziele nach dem derzeitigen Stand verfehlen werde, sei kein Grund, sie aufzugeben. Für Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, was zu tun sei, um den Zielen näher zu kommen, verfolge die EU-Kommission jetzt einen pragmatischen Ansatz. Von den Vertretern der BAGFW brauche er aus ihrer deutschen Praxis Vorschläge für konkrete

Umsetzungsschritte („the mechanics“) der in der EWSA-Stellungnahme formulierten Prinzipien. Dazu gehörten auch gelungene Beispiele von Sozialgesetzgebung oder Gesetzgebung mit Folgen für die Sozialpolitik in Deutschland.<sup>2</sup>

### **III. Erstes strategisches Dialogtreffen der EU-Sozialkommissarin Marianne Thyssen mit den Vertretern der Europäischen Netzwerke der Zivilgesellschaft am 1. Oktober 2015**

Wichtige Aussagen ihres Kabinettschefs wurden von Kommissarin Thyssen in diesem Gespräch, dem ersten mit den Vertreterinnen und Vertretern aller sozialen europäischen Netzwerke in Brüssel, bestätigt. Zunächst nannte sie bisher erzielte Erfolge der neuen EU-Kommission: den Vorschlag für Empfehlungen des Rates zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit mit klaren Empfehlungen beispielsweise zu integrierten Dienstleistungen<sup>3</sup>, den Investitionsplan von Kommissionspräsident Juncker mit der Möglichkeit, auch in Gesundheitsdienstleistungen zu investieren, die Gleichstellung wirtschaftlicher und sozialer Überlegungen im Europäischen Semester und das dritte Hilfspaket für Griechenland, in dem zum ersten Mal die sozialen Folgen der vorgeschlagenen Maßnahmen berücksichtigt worden seien. Sie hob die Bedeutung von sozialer Gleichheit und sozialer Fairness für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten hervor. Nach dem hoffentlich erreichten Ende der Krise sei **„ansteigende Konvergenz“ (upwards convergence)**, also die Angleichung der sozialen Situation in den Mitgliedstaaten, gerichtet auf ein insgesamt höheres Niveau des Sozialschutzes, das Gebot der Stunde. Die Ziele der Strategie Europa 2020 dürften nicht aufgegeben werden, obwohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Erreichung in weite Ferne gerückt sei, sondern die Anstrengungen, sie und insbesondere das Armutsbekämpfungsziel zu erreichen, müssten verstärkt werden. Schließlich seien die Probleme ja weiterhin vorhanden. Das Erreichen der Ziele gehöre ganz vorne auf die Tagesordnung („on the forefront of the discussion“). Jetzt müsse geliefert werden. Dies sei das Ergebnis der Beratung des Kollegiums der Kommissare am Tag zuvor gewesen. Zwar sei noch nicht entschieden, wie genau es mit der Strategie Europa 2020 weitergehen solle – dafür seien die Vizepräsidenten Katainen und Dombrovskis zuständig, aber man sei auf einem guten Weg. Sie habe die ausdrückliche Unterstützung von Präsident Juncker. Das Ziel sei die Errichtung einer **sozialen Säule (social pillar) der EU**, mit zwei Elementen: die Modernisierung des Sozialschutzes durch legislative Maßnahmen, beispielsweise im Bereich prekäre Arbeit, und durch politische Maßnahmen wie die Verabschiedung sozialer Benchmarks/Mindeststandards für die Mitgliedstaaten. Bei letzterem wolle man mit einem Thema starten, das unter den Mitgliedstaaten weitgehend unstrittig sei, und anschließend weitere vorschlagen. Im Gespräch seien im Moment die Themen Mindesteinkommen, Leistungen für Langzeitarbeitslose oder Mindeststandards in der Gesundheitsfürsorge. 2016 solle es einen diesbezüglichen Vorschlag der Kommission geben. Frau Thyssen appellierte an die anwesenden Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, bei diesem Vorhaben mitzuwirken. Der 1. Oktober 2015 solle der Beginn einer neuen Zusammenarbeit sein. Geplant sei eine jährliche Diskussionsplattform zum Thema inklusives Wachstum. So solle der Dialog mit der Zivilgesellschaft gestärkt werden – parallel zu dem Dialog mit den Sozialpartnern. Insgesamt habe die Kommission einen pragmatischen Ansatz; sie brauche deshalb Informationen über konkrete, gute funktionierende soziale Projekte vor Ort.

Nach dieser Ansprache erfolgte eine ca. 40 Minuten währende Diskussion, bei der zunächst die Vertreterinnen und Vertreter der von der Kommission geförderten europäischen Netzwerke zu Wort kamen. Dabei wurden als erste Benchmarks Themen wie das **Mindesteinkommen oder die Einführung einer Pflegeversicherung** genannt. Es wurde aber auch davor gewarnt, europäische Mindeststandards für die Verwundbarsten einzuführen, weil dabei ein Absinken bisher höherer Standards in einigen Mitgliedstaaten zu befürchten sei. Die Diskussion solle mit der internationalen Diskussion über soziale Mindeststandards verbunden werden. Die Probleme bei der **Strategie Europa 2020** beruhten auf der mangelnden Umsetzung der Strategie durch die Mitgliedstaaten; nach wie vor gebe es keine Antwort auf die Frage, wie diese an Bord geholt werden könnten. Ferner wurde das Thema **Beschäftigungspotential sozialer Dienstleistungen** angesprochen. Selbst in Zeiten hoher Jugendarbeitslosigkeit ließen sich hier kaum

<sup>2</sup> Inzwischen hat die BAGFW folgende Vorschläge für grundlegende Standards an Herrn Hermans gesandt: Pflegeversicherung, Schuldnerberatung und Bekämpfung der (Langzeit)arbeitslosigkeit.

<sup>3</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5565\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5565_de.htm)

Fachkräfte gewinnen. Das habe auch mit den Arbeitsbedingungen im Gesundheits- und Sozialsektor zu tun. Heather Roy von Eurodiaconia forderte die Kommissarin auf, zu diesem Thema eine Untersuchung in Auftrag zu geben. Außerdem – so Heather Roy – müssten in der **Flüchtlingskrise die EU-Strukturfonds** schneller für Integrationsprogramme zugänglich gemacht werden. Schließlich wurde noch der **Investitionsplan von Präsident Juncker** angesprochen. Dieser sei auch offen für soziales Investment; dies sei aber viel zu wenig bekannt; die Kommission solle dieses Wissen und Kenntnisse darüber vermitteln, wie man ihn für soziale Investitionen nutzbar machen könne.<sup>4</sup>

In ihrer Antwort räumte Frau Thyssen ein, dass bei der Strategie Europa 2020 zunächst das Thema Beschäftigung zu sehr im Vordergrund gestanden habe; ein wichtiges Problem sei jedoch **die Segmentierung der Arbeitsmärkte**, etwa durch befristete Verträge. Was die Verwendung von ESF-Mitteln für die Integration von Flüchtlingen betreffe, so habe sie alle nationalen Manager des ESF nach Brüssel eingeladen, um dieses Thema zu diskutieren. Schon jetzt sei dies möglich, erfordere aber Flexibilität bei der nationalen Umsetzung. Sie wies eindrücklich auf die Gefahr hin, Flüchtlinge und von Armut betroffene Personen gegeneinander auszuspielen.

Nach ihrem Weggang ging die Diskussion weiter mit **Stefan Olsson, dem neuen Direktor der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales für den Bereich Sozialpolitik in der Strategie Europa 2020**. Er präsentierte zunächst **seine Vorstellung der zukünftigen Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft**. Dazu gehören regelmäßige strategische Dialogtreffen zu bestimmten Themen. In der Frage der Flüchtlingsaufnahme gebe es eine enge Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Migration und Inneres. Er betonte noch einmal, dass es Kommissionspräsident Juncker um konkrete Ergebnisse, konkrete soziale Verbesserungen gehe. Vorschläge für Benchmarks müssten konkret sein und ihre Relevanz mit Zahlen belegen. Jetzt gehe es darum, die geplante soziale Säule der EU zu definieren.<sup>5</sup>

#### IV. Bewertung

Die EU-Kommission bewegt sich also endlich. Kommissarin Thyssen hatte sich bisher in ihren öffentlichen Auftritten darauf beschränkt, Präsident Junckers Ankündigungen im Hinblick auf eine Stärkung der sozialen Dimension zu wiederholen. So engagiert und dialogbereit wie am 1. Oktober 2015 hatte man die Kommissarin bisher nicht gehört. Das gilt in noch stärkerem Maße für Herrn Olsson, der sehr offen und zugewandt agierte.

Die endgültige Entscheidung, wie genau es nach den Vorstellungen der EU-Kommission mit der Strategie Europa 2020 weitergehen soll, ist noch nicht gefallen. Zuständig sind die beiden Vizepräsidenten Katainen und Dombrovskis. Die Chancen für einen profilierten Vorschlag scheinen jedoch nicht schlecht zu stehen.

---

<sup>4</sup> Auf einer Veranstaltung in der Hessischen Landesvertretung in Brüssel am 30. September 2015, bei der Tilman Seibert, Stellvertretender Generaldirektor der Europäischen Investitionsbank (EIB), den den Investitionsplan umsetzenden Fonds aus Sicht der Bank erklärte, wurde deutlich, dass hier grundsätzlich auch Investitionen in die soziale Infrastruktur unterstützt werden können. Schon heute werden von der EIB Projekte des sozialen Wohnungsbaus gefördert. Auf der von Belgien für den Investitionsplan vorgeschlagenen Projektliste standen auch Kindergärten; der Bau von Flüchtlingsunterkünften käme möglicherweise ebenfalls in Frage. Bekannt ist über diese Möglichkeiten fast nichts.

<sup>5</sup> Am 5. Oktober 2015 hat auch der Rat der Arbeits- und Sozialminister über die neuen Ideen der EU-Kommission diskutiert. Allerdings wurde der Austausch von der Debatte über die Frage der Zulässigkeit eines von der luxemburgischen Präsidentschaft der eigentlichen Sitzung vorgeschaltetes informelles Sondertreffen der Minister der Euro-Länder zur Frage der Vertiefung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion beherrscht, an dem auch Vizepräsident Dombrovskis teilgenommen hat. Es sieht wohl eher nicht so aus, dass die nachfolgende niederländische Präsidentschaft ebenfalls ein solches informelles Sondertreffen abhalten wird. Die Finanzminister der Euro-Länder treffen sich dagegen regelmäßig informell vor den eigentlichen Ratssitzungen.

Frau Thyssen rechnet dabei auf die ihr von Präsident Juncker zugesagte Unterstützung. Die Kommission scheint für konkrete Vorschläge - auf der Grundlage überzeugenden Zahlenmaterials - für die Auswahl und der Formulierung konkreter Mindeststandards oder Benchmarks offen zu sein. Im Detail ist jedoch noch vieles unklar. Was ist unter „sozialer Fairness“ oder „Benchmarks“ zu verstehen? Aus der Sicht der deutschen staatlichen Vertreter könnte mit letzterem Begriff eine Methode gemeint sein, nach der sich die Mitgliedstaaten wie bei der Jugendgarantie freiwillig dazu verpflichten, bestimmte Angebote in einer bestimmten Zeit zur Verfügung zu stellen. Die kommende niederländische Ratspräsidentschaft unterstützt dem Vernehmen nach die Idee einer „ansteigenden Konvergenz“ zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Repräsentanten der Zivilgesellschaft in Brüssel müssen hier jetzt ihre Hausaufgaben machen und die zum Ausdruck gebrachte Offenheit der EU-Kommission nutzen. Noch weit schwieriger ist allerdings die Aufgabe, Mitgliedstaaten wie Deutschland von verbindlichen sozialen Vorgaben der EU zu überzeugen. Hier sollte man jetzt hochrangig bei den Spitzen der zuständigen Ministerien vorstellig werden.

Allerdings überlagert die Diskussion über die Aufnahme von Flüchtlingen derzeit alles. Aber auch hier gilt, wie schon zuvor bei den Diskussionen über die Freizügigkeit von EU-Bürgern: Keine solidarische Flüchtlingsaufnahme in der EU ohne soziale Kohäsion. Denn EU-weit wird die Bundesregierung keine Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme durchsetzen können, wenn sich die sozialen Lebensverhältnisse in vielen Mitgliedstaaten, die diese Solidarität bisher verweigern, nicht erheblich verbessern und hier auch die rechtliche Position der EU-Bürger gestärkt wird. Das wurde im Gespräch mit Herrn Olsson in einem Beitrag von Freek Spinnewijn, dem Direktor des europäischen Netzwerkes der Wohnungslosenhilfe FEANTSA, anschaulich: Da auch die Notunterkünfte für Wohnungslosen in vielen Mitgliedstaaten von Flüchtlingen in Beschlag genommen werden, ist für die eigenen Staatsangehörigen oft kein Platz mehr. Nach EU-Recht sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet dafür zu sorgen, dass jeder Asylsuchende eine Unterkunft erhält. (Die entsprechenden Vorschriften der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen sind allerdings in vielen Mitgliedstaaten nur mangelhaft umgesetzt.) Es gibt aber kein EU-Recht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die Unterkunft ihrer eigenen und von EU-Bürgern zu sorgen. Er schlug deshalb einen Benchmark vor, der besagt, dass alle Personen, die sich auf dem Boden der EU aufhalten, einen Rechtsanspruch auf Unterkunft (shelter) erhalten müssten.

Katharina Wegner