

Brüssel, den 19. Oktober 2015

Eine soziale Säule für die EU und die Zukunft der Strategie Europa 2020 – Beratung im Kollegium der EU-Kommissare am 6. Oktober und Thesenpapier des EPSC vom September 2015

Am 6. Oktober 2015 hat sich das Kollegium der EU-Kommissare getroffen und u.a. die mögliche **neue „soziale Säule“ der EU** besprochen. Dem Protokoll zufolge¹ führte Vizepräsident Wladis Dombrowskis mit der Bemerkung ein, seiner Ansicht nach handele es sich hier um eine Materie im Zentrum der europäischen Einigung; steigendes Einkommen, bessere Lebensbedingungen und ein höheres Niveau sozialen Schutzes seien in den vergangenen Dekaden dem europäischen Binnenmarkt zu verdanken. Das Erreichte werde aber jetzt durch die Krise in Frage gestellt, die zu einem starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen und verstärkter sozialer Ungleichheit geführt habe. Deshalb sei es nötig, einen Prozess von aufwärts gerichteter Konvergenz (upwards convergence) wieder neu zu starten. Dabei gehe es um die Förderung von Flexibilität und sowohl effektiven als auch nachhaltigen sozialen Schutzes. Das Europäische Semester sei das richtige Instrument, um den bestehenden rechtlichen Besitzstand (acquis) zu modernisieren, ohne die Regelungsdichte zu erhöhen und um einen Prozess aufwärts gerichteter Konvergenz im Bereich von Beschäftigung und Sozialpolitik in Gang zu setzen. Grundlage sollte bestehende BestPractice sein. Wirtschaftliches Wachstum und sozialer Fortschritt seien eng miteinander verbunden, und an beiden Fronten müsse man jetzt vorwärts kommen, um das Vertrauen der Bürger in Europa wieder zu gewinnen. Sozialkommissarin Marianne Thyssen konkretisierte im Hinblick auf das kommende Paket Arbeitsmobilität, sie plane vier Änderungen im koordinierenden Sozialrecht der EU:

- Modernisierung des bestehenden Rahmens, um den erheblichen Veränderungen in den sozialen Sicherungssystemen in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen;
- Auf der Grundlage der neusten EuGH-Rechtsprechung Einführung einer ausdrücklichen Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern, Arbeitssuchenden und wirtschaftlich inaktiven Menschen;
- die „Fairness“ der gegenwärtigen Arbeitslosen- und Familienleistungen gegebenenfalls durch Anpassungen sicherstellen, und
- Hilfe beim Bürokratieabbau und besserer Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

Bei der neuen europäischen Säule geht es Frau Thyssen zufolge um soziale Rechte, um den ausreichenden Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten, und um die Förderung der aufwärts gerichteter

¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2015/EN/10061-2015-2141-EN-F1-1.PDF>

Konvergenz in der EU-Sozialpolitik. Alle der Kommission zur Verfügung stehenden Elemente sollten genutzt werden, als da seien Koordination der Wirtschaftspolitiken, Rechtsetzung und kluge Weiterentwicklung der Struktur- und Investmentfonds. Ein Set von Benchmarks solle errichtet werden und bereits bestehende Gesetzgebung auf dem Gebiet Beschäftigung und Soziales soll auf den neusten Stand gebracht werden. In der Zusammenfassung der Diskussion zwischen den Kommissaren taucht die geplante „soziale Säule“ der EU dann nicht mehr auf.

Wenn auch die EU-Kommission inzwischen glaubhaft versichert hat, dass die **Strategie Europa 2020** weitergeführt und auch deren Ziele beibehalten werden sollen, ist jedoch nach wie vor unklar, wie die Strategie nach der Halbzeitbilanz aussehen soll. Zuständig für die Erarbeitung sind die Vizepräsidenten Jyrki Katainen und Wladis Dombrowskis. Bei der Sitzung des Kollegiums der EU-Kommissare in Straßburg war auch **Ann Mettler anwesend, die Leiterin des European Political Strategic Center (EPSC), dem Think Tank der EU-Kommission. In einer Strategischen Notiz vom 30. September 2015²** hat sie sich zur Zukunft der Strategie Europa 2020 geäußert. Im Folgenden werden die wichtigsten Aussagen vorgestellt:

Als ein Hauptgrund für Änderungsbedarf bei der Strategie wird genannt, dass ihre Verabschiedung unter nicht mehr zutreffenden Voraussetzungen erfolgt sei, nämlich ohne die Finanz- und Wirtschaftskrise in Rechnung zu stellen. Da sie durch das kurzfristige Krisenmanagement ausgebootet worden sei, habe sie nie die geplante politische Bedeutung erhalten. Außerdem würden im Europäischen Semester zu viele Prozesse – neben der Strategie das Six-Pack, der Euro Plus-Pakt, u.a. -überwacht. Davon habe die Strategie EU die geringste Bedeutung, auch weil sie keine rechtlichen „Zähne“ habe; MS müssen keine Sanktionen fürchten, wenn sie ihre selbst gesteckten Ziele nicht erreichen.

Die von den Regierungen vorgelegten Nationalen Reformprogramme beinhalteten nur eine Liste der Aktivitäten der Regierungen im Hinblick auf die länderspezifischen Empfehlungen der EU-Kommission aus dem Jahr zuvor; der nationale Bericht über die Erfüllung sei eine „Kontrollkästchen-Übung“, an der die Mitgliedstaaten im Grunde nicht interessiert seien, sondern die sie nur absolvierten, um „Brüssel“ zufrieden zu stellen.

Viele Mitgliedstaaten hätten allerdings in den letzten Jahren erfolgreich Strukturreformen durchgeführt, die jetzt erste Früchte trügen. Grund für die Reformen sei jedoch nicht die Strategie Europa 2020, sondern die Beitrittskriterien der EU und der Druck der Finanzmärkte.

Der Top-Down-Ansatz von EU zu den Mitgliedstaaten sei gescheitert. Zudem habe die Mischung unterschiedlicher Ziele eine kohärente Strategie verhindert; Input-Indikatoren seien vermischt mit Output- und Outcome-Indikatoren. Nur die Vorgaben für die CO₂-Emissionen seien rechtlich bindend, der Rest der Strategie und ihre Begleitung funktioniere wie die Offene Methode der Koordinierung, die erwiesenermaßen zu ineffektiv sei, um Wandel und Reform voranzutreiben. Ein weiteres Problem seien die unterschiedlichen Zeiträume, innerhalb deren die relevanten Daten zur Verfügung stünden: Relativ schnell gehe es bei Wachstum und Beschäftigung, bei Indikatoren wie Einkommensverteilung und Armutsraten brauche man länger: einige Mitgliedstaaten hätten im September 2015 noch keine Armutszahlen von 2014 liefern können.

Dennoch dürfe die EU die Strategie und ihre Ziele nicht aufgeben, das sei auch eine Frage der Glaubwürdigkeit. Das Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstums sei richtiger als je zuvor. Das Beschäftigungsziel sei wichtig, berücksichtige jedoch nicht die Realität von sich verändernden Arbeitsplätzen, wo die Qualität eines Arbeitsplatzes ebenso wichtig sei wie der Zugang. In Umweltfragen sei es gelungen, das Bewusstsein dafür zu wecken, was es für die Zukunft bedeute, wenn keine ökologische Nachhaltigkeit erreicht werde; nicht dagegen mit der gleichen Dringlichkeit beispielsweise bei der Frage, wie nachhaltig eine Wirtschaft mit einer Jugendarbeitslosigkeit von 20 % und mehr sei. Nun, da sich die Krise mildere, sei der Moment gekommen, führende Politiker und die Bürger in einen Diskurs darüber zu verwickeln, in welcher Gesellschaft sie leben wollen, welche politischen Prioritäten ihnen

² http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic_note_issue_6.pdf

wirklich wichtig seien. Wie nützlich es sei, diese Diskussionen verstärkt in die Parlamente zu bringen, habe die große Griechenland-Debatte im Europaparlament gezeigt, in der politische Leidenschaft zum Ausdruck gekommen sei.

Was soll sich also ändern?

Die neue Strategie müsse mehr in Übereinstimmung gebracht werden mit den politischen Leitlinien der Juncker-Kommission; eine gute Chance dafür würden die kommenden Verhandlungen über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen 2016 bieten.

Die Strategie müsse weniger technokratisch und mehr politisch werden. Es sollte weniger über Ziele und Indikatoren diskutiert werden, sondern es sollte mehr um eine jährliche Messung der Fortschritte und um Trends und Voraussagen gehen: Was wird eine hohe Zahl an Schulabbrechern den Staat kosten? Die Konsequenzen, die Risiken mangelnder Reformen müssten gezeigt werden. Anstelle Mitgliedstaaten wie Spanien und Portugal, die zahlreiche Reformen durchgeführt hätten, in den länderspezifischen Empfehlungen wegen mangelnder Zielerreichung zu tadeln, sollten sie ermutigt werden. Derzeit kämen Staaten mit einem Reformstau wie Deutschland („reform laggard“), die die Ziele erreichten, viel zu gut weg. Das EPSC empfiehlt hier eine Strategie des „naming and faming“. Die neue Strategie Europa 2020 müsse den Mitgliedstaaten helfen, Reformen durchzuführen, die dem Wohlergehen (well-being) ihrer Bürger nutzen.

Dem dynamischen Charakter der heutigen Wirtschaft müsse Rechnung getragen werden, indem Ziele und Kennzahlen immer wieder der aktuellen Entwicklung angepasst und Feineinstellung vorgenommen werden. Schließlich habe sich die Welt verändert, seitdem die Zahlen 2010 definiert wurden. Wie nützlich sei das Ziel einer hohen Zahl an Universitätsabschlüssen, wenn die so nachgewiesenen Fähigkeiten nicht mehr auf dem neuen Stand seien und auf dem gegenwärtigen Arbeitsmarkt nicht gebraucht würden?

Die Strategie Europa 2020 müsse besser in das Europäische Semester integriert werden; sie sollte das Schlüsselement für mittel- und langfristige Planung sein. Eine Möglichkeit wäre auch eine vorrangige Befassung mit der Strategie in der zweiten Jahreshälfte, in der es nach Abschluss der Semesterphase mehr Spielraum für mittelfristige Planungen gebe. Innerhalb des Semesters sollte

- sich ein designiertes Kapitel des Jahreswachstumsberichtes mit den Fortschritten befassen, die die EU als Ganzes bei der Erfüllung der Ziele der Strategie Europa 2020 gemacht hat.
- Die länderspezifischen Empfehlungen sollten eine substantiierte Analyse der Fortschritte in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ziele der Strategie und individuelle maßgeschneiderte Empfehlungen für diese enthalten.
- Der kommende Frühjahrsrat solle sich mit einer Europa 2020-Vorhersage der Kommission im Hinblick auf die EU als Ganzes und die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten für die nächsten fünf Jahre befassen. Diese Vorhersage müsste Gegenstand intensiver politischer Debatten in den Mitgliedstaaten werden, denn nur dann werde die Strategie relevant. Die Entwicklung von Risikoindikatoren, was passiert, wenn keine Reformen durchgeführt werden, könnte dabei helfen, die Notwendigkeit von Reformen deutlicher zu machen.

Zusammen mit der jeweiligen Ratspräsidentschaft soll die Kommission für die Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 relevante Arbeitsthemen vorschlagen, z.B. wie Zukunft der Arbeit, soziale Mobilität, etc.

Vergleichsmaßstab sollten nicht nur die Mitgliedstaaten der EU, sondern auch andere erfolgreiche Staaten weltweit sein; eine Verbindung zu internationalen Prozessen, wie der Verabredung nachhaltiger Entwicklungsziele durch die UN, müsse hergestellt werden.

Bewertung:

In dem Papier des EPSC werden Schwächen der Strategie Europa 2020 zutreffend beschrieben und konkrete Veränderungsvorschläge gemacht. Allerdings sind Reformen an sich kein Selbstzweck. Nur in einem Nebensatz kommt zum Ausdruck, dass Maßstab für das Handeln der Staaten das Wohlergehen der Menschen, die auf ihren Territorien leben, sein muss. Da muss schon die Frage erlaubt sein, ob die Reformen in die richtige Richtung gehen, ob sie geeignet sind, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen. Muss sich die Strategie an die politischen Leitlinien der Juncker-Kommission anpassen oder sollten sich nicht auch deren Leitlinien an der Strategie orientieren?

Und was sagt das alles im Hinblick auf das Armutsbekämpfungsziel? Dazu wird im Papier (wieder einmal) nichts gesagt. Dabei sollte man auch hier die Frage stellen: Was kosten hohe Armutsraten den Staat; wie beeinflusst das seine Wettbewerbsfähigkeit?

Ein wenig schält sich allmählich heraus, was der EU-Kommission sozialpolitisch so vorschweben könnte. Aber die Einzelheiten sind größtenteils noch unklar und stark im Fluss. Sie lassen sich also beeinflussen, wobei man sozialpolitisch nicht zu große Hoffnungen haben sollte. Das zeigt auch das Protokoll der Kollegiumssitzung der EU-Kommissare. Die Bedeutung des Themas ist erkannt, der Vorschlag einer sozialen Säule scheint jedoch nur auf mäßiges Interesse gestoßen zu sein.

Katharina Wegner