

Kopie(n) an:

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
Katharina.wegner@diakonie.de
eu-vertretung@diakonie.de

Brüssel, 2. Februar 2017

Die Initiative der Europäischen Säule sozialer Rechte: Eine erfolgreiche Europäische Union durch das Zusammenspiel von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung?

Gliederung

- 1. Einleitung
- 2. Hintergrund der Europäischen Säule sozialer Rechte
- 2.1. OECD-Studie: Ungleichheit hemmt Wirtschaftswachstum
- 2.2. Exkurs: Entwicklungstheorien zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung
- 2.3. Der Weg zu einem sozialen Europa
- 3. Europäische Säule sozialer Rechte
- 3.1. Inhalt des Entwurfs zur Europäischen Säule sozialer Rechte
- 3.1.2. Faire Arbeitsbedingungen
- 3.1.3. Angemessener und nachhaltiger Sozialschutz
- 3.2. Verschiedene Konsultationsbeiträge
- 3.2.1. Diakonie Deutschland
- 3.2.2. European Anti-Poverty Network
- 3.2.3. Deutscher Gewerkschaftsbund
- 3.2.4. Bund Deutscher Arbeitgeber
- 3.2.5. Initiativbericht des Europaparlamentes
- 3.3. Überlegungen des Parlaments, der Kommission und des Beauftragten für die Europäische Säule sozialer Rechte
- 4. Fazit und Ausblick

1. Einleitung

Seitdem 2008 die Immobilienpreisblase geplatzt ist, hat die Europäische Union kontinuierlich mit verschiedenen Krisen zu kämpfen. Noch heute, acht Jahre nach der Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Ungleichheits- und Armutsraten sehr hoch. Die Flüchtlingskrise hat sich innerhalb kurzer Zeit drastisch zugespitzt. Der Erfolg populistischer Bewegungen in Europa, der Austritt Großbritanniens aus der EU und der Ausgang der Wahlen in den Vereinigten Staaten von Amerika haben auf sehr radikale Art und Weise auf Missstände in der Gesellschaft und auf die Frustration der Bürger aufmerksam gemacht. Es ist also auch von einer Vertrauenskrise zwischen Gesellschaft und staatlichen Institutionen die Rede. Zuletzt hat

sich das bei den Verhandlungen zum CETA (Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada) und zum Transatlantischen Handelsabkommen mit den USA TTIP gezeigt. Die Dringlichkeit etwas zu unternehmen, ist nun auch in der „Brussels Bubble“ klar geworden. Es stellen sich jedoch die Fragen was und wie. In der vorliegenden Arbeit wird eine Initiative der Kommission thematisiert, die viel Hoffnung geweckt hat: die „Europäische Säule sozialer Rechte“.

In dieser Arbeit soll der Inhalt des Kommissionsentwurfs dargelegt, verschiedene Stellungnahmen zusammengefasst und einige Ergebnisse aus Konferenzen und Veranstaltungen mit verschiedenen Akteuren der EU-Institutionen wiedergegeben werden. Zuvor werden verschiedene Hintergrundüberlegungen zu einem sozialen Europa zusammengetragen¹.

2. Hintergrund der Europäischen Säule sozialer Rechte

In der Diskussion um ein soziales Europa und um die Europäische Säule sozialer Rechte werden als Pro-Argument häufig Ergebnisse einer Studie der Organisation für Wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung (OECD) angegeben. Diese werden im Folgenden zusammengefasst. Anschließend soll ein Exkurs zu einigen Entwicklungstheorien neue Blickwinkel auf ein soziales Europa eröffnen. Anschließend werden die konkreten Umstände genannt, die zur Europäischen Säule sozialer Rechte geführt haben.

2.1. OECD-Studie: Ungleichheit hemmt Wirtschaftswachstum

Im Jahr 2014 veröffentlichten die OECD² und der Internationale Währungsfond (IWF) jeweils Studien, die eine Verbindung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung behaupteten. Eine zentrale Aussage der OECD-Studie lautet: **der Anstieg von Ungleichheiten in der Gesellschaft hemmt das Wirtschaftswachstum**. Dieses Ergebnis, das der Sozialpolitik für den wirtschaftlichen Erfolg eine entscheidende Rolle zuschreibt, könnte bedeutende Folgen haben.

Die OECD stellt fest, dass die Ungleichheitsrate seit 30 Jahren nicht mehr so hoch war wie heute: Die reichsten 10% der Bevölkerung der OECD-Region besitzen 9,5-mal so viel wie die ärmsten 10%. 1980 stand das Verhältnis noch bei 7:1. Auch die Entwicklung des Gini-Koeffizienten in den OECD-Ländern weist auf eine stärkere Ungleichheit hin. Der Gini-Koeffizient beschreibt die Einkommens- und Vermögensverteilung einzelner Länder auf einer Skala von 0 (alle erhalten das gleiche Einkommen) bis 1 (das gesamte Einkommen kommt allein einer Person zugute). Mitte der 1980er stand er bei 0,29, während er zwischen 2011 bei 0,32 lag.

Weitere Analysen der OECD ergaben, dass soziale Ungleichheit eine negative und statistisch signifikante Auswirkung auf mittelfristiges Wachstum hat. Das Bruttoinlandsprodukt würde in 25 Jahren um 8,5% abnehmen, wenn die Ungleichheit weiterhin um 3 Gini-Punkte zunehmen würde. Die OECD führt den Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum darauf zurück, dass Einkommensungleichheit, Bildungsmöglichkeiten für benachteiligte Menschen unterminieren und somit Sozialmobilität und die Entwicklung von Fertigkeiten behindern. Zwei weitere Aspekte sollten aus diesen Ergebnissen hervorgehoben werden. Erstens wird durch die OECD-Studie deutlich, dass Wirtschaftswachstum nicht allein von den ärmsten Haushalten beeinflusst wird, sondern generell von der unteren Mittelklasse abhängig ist. Maßnahmen zur Armutsreduzierung reichen somit nicht aus. Zweitens wird gezeigt, dass Wirtschaftswachstum durch Umverteilung in Steuer- und Transferpolitik nicht gehemmt wird.

Der enge Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Soziales wird nun auch wissenschaftlich belegt. Für viele Politiker und Ökonomen scheint dies eine neue Erkenntnis zu sein. Im Theoriediskurs der

¹ Diese Arbeit wurde auf dem Hintergrund eines Praktikums bei der Dienststelle der Diakonie Deutschland in Brüssel verfasst.

² Cingano, Frederico (2014) Tends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. OECD Social, Employment and Migration working Papers, No. 163, OECD Publishing: Paris

Entwicklungspolitik sind diese Überlegungen jedoch nicht neu. Im letzten Jahrhundert sind verschiedene Ansätze diskutiert und umgesetzt worden, woraus Rückschlüsse für die Entwicklung der EU gezogen werden könnten.

2.2. Exkurs: Entwicklungstheorien zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung

Im letzten Jahrhundert haben sich die Theorien, wie die Entwicklung eines Landes am besten gefördert werden kann, immer wieder geändert³. Das Verständnis von Entwicklung in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg lässt sich anhand der **Modernisierungstheorie** erklären. Diese geht erstens von der Tatsache aus, dass alle Gesellschaften die gleichen Entwicklungsphasen durchlaufen, d.h., dass ‚unterentwickelte‘ Gesellschaften in den Industrieländern ihre Zukunft sehen können. Zweitens würden allein die Industrialisierung und das wirtschaftliche Wachstum, das am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen wird, zu gesellschaftlichem Wohlstand führen.

Eine Verbesserung blieb jedoch trotz der Bemühungen um eine industrielle Basis, urbane Entwicklung, nationale Infrastrukturen und die Ausweitung auf internationalen Handel und Investitionsströme aus. Man begann daher, das Standardmodell von Entwicklung zu kritisieren. Es wurde die Annahme in Frage gestellt, dass durch einen Trickle-Down-Prozess die Investition in die Industrie automatisch Lohnarbeit fördern und mit einem höheren Lebensstandard für die gesamte Gesellschaft einhergehen würde. Verschiedene Ökonomen glaubten, eine Wachstumspolitik müsse von einer Sozialpolitik begleitet werden, die Armutsreduzierung als direktes Ziel habe.

Doch in den 70er und 80er Jahren verschlimmerte die Verbreitung **neoliberaler Ideologien** die Situation der Entwicklungsländer. Der Ölchock und die Privatisierung von Regierungsunternehmen ließen die Beteiligung von Regierungen an der Entwicklungshilfe zurückgehen. Die Weltbank, die das Konzept der sozialen Entwicklung eigentlich unterstützt hatte, nutzte nun ihre Kreditvergabepolitik, um ebenfalls neoliberale Marktansätze in den Entwicklungsländern einzuführen. Diese waren hochverschuldet und mussten Strukturanpassungsmaßnahmen in Kauf nehmen, was höhere Armutsraten, eine Zunahme von Unterernährung und Krankheiten zur Folge hatte. Viele der sozialen Errungenschaften der vorausgegangenen Jahrzehnte wurden rückgängig gemacht und die Ungleichheit nahm auf allen Ebenen zu.

Die Vereinten Nationen fühlten sich gedrängt, auf die mangelnden Erfolge in Entwicklungsländer zu reagieren. 1990 veröffentlichte das United Nations Development Programme (UNDP) einen Weltentwicklungsbericht, der auf die Notwendigkeit hinwies, soziale und wirtschaftliche Ziele in einen dynamischen und nachhaltigen Entwicklungsprozess zu integrieren. Es wurde außerdem ein alternativer Indikator zum BIP entwickelt, der sowohl wirtschaftliche, als auch soziale Aspekte berücksichtigt, der Human Development Index (HDI). Schließlich gewann in den 2015 verabschiedeten Sustainable Development Goals (SDGs) der Aspekt der Nachhaltigkeit an Bedeutung und bestärkte somit die Forderung nach einer ganzheitlicheren Herangehensweise an Entwicklung.

Nach diesem Einblick in Entwicklungstheorien, können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: Erstens hinterfragt der Rückblick auf die Modernisierungstheorie, dass alle Länder die gleichen Entwicklungsphasen durchlaufen und dementsprechend eine gleiche Politik angewendet werden kann. Eine starre Sozialpolitik, die auf alle EU-Mitgliedstaaten übertragen würde, wäre daher nicht sinnvoll. Vieles spricht für einen stark lokal angepassten Ansatz. Zweitens hat man sich in der Entwicklungszusammenarbeit von einer rein wirtschaftlichen Herangehensweise abgewendet und bindet

³ vgl. Cox/ Pawar (2009) The importance of social Development for the internationalization of Social Work; EKD (2015) Ein Beitrag zur Debatte über neue Leitbilder für eine zukunftsfähige Entwicklung; Healy (2008) International Social Work. Professional Action in an Interdependent World; Homfeldt (2009): Soziale Arbeit und Soziale Entwicklung; Midgley (2014): Social Development; Wagner/ Lutz (2009): Internationale Perspektiven sozialer Arbeit.

nun die Sozialpolitik stärker ein. Der nächste Abschnitt zeigt, dass auch in der EU das Soziale mehr und mehr an Bedeutung zu gewinnen scheint.

2.3. Der Weg zu einem sozialen Europa

Folgt man Allan Larsson, dem von Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker eingesetzten Sonderbeauftragten für die Europäische Säule sozialer Rechte, lassen sich in Europa die letzten 80 Jahre in Phasen von 30 bis 40 Jahren einteilen. Eine erste Phase beginnt 1940 mit dem Wiederaufbau und endet mit der Wirtschaftskrise in den 1980ern. Die zweite Phase ist von der Deregulierung des Marktes, der Zunahme des weltweiten Handels und dem Zugewinn von einer Billion Arbeitern in China und Indien geprägt und findet ihr Ende in der Weltwirtschaftskrise 2008. Während aber nach den Krisen des 20. Jahrhunderts jeweils neue Theorien die Hoffnung auf Besserung aufrechterhalten hatten, ist heute die Abwesenheit von Theorien und somit das Fehlen eines Kompasses durch die Krise auffällig. Anti-Globalisierung, Populismus und Xenophobie könnte als Folge einer solchen Konzeptlosigkeit gesehen werden. Diese Krise ist besonders umfassend und wirft die Frage auf, ob die Phase der Globalisierung nun von einer Phase des **Neo-Nationalismus** abgelöst wird.

Europa hat 2016 besonders schmerzhaft feststellen müssen, dass die wirtschaftliche Union nicht das halten kann, für das sie ursprünglich geschaffen worden war, nämlich Wohlstand, ausgewogenes Wirtschaftswachstum und eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt angelegt ist (Art. 3 Abs. 3 EU-Vertrag). Anhaltende Armut, Ungleichheit und Unzufriedenheit der EU-Bürger veranlasst die EU, ihre Prinzipien zu hinterfragen und sich mit ihrer Identität auseinanderzusetzen. Welche Ziele hat die EU? Auf welchem Weg muss und möchte sie diese Ziele erreichen?

Allan Larsson sieht die Gründe in der EU für die anhaltende Krisensituation in einer schwachen Umsetzung der sozialen Rechte und in großen Lücken der Sozialschutzsysteme. Auch die Diakonie hatte bereits bei den Wahlen des Europaparlaments 2014 daran erinnert, dass die EU sich als Wirtschafts- und Wertegemeinschaft versteht, d.h. auch als Institution, die die Verwirklichung von Menschenwürde, Solidarität, sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit fördert. Sie forderte daher damals:

- ein inklusives Wachstum,
- stärkere finanzielle Mittel zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung,
- einen europäischen Sozialpakt, der eine angemessene Grundsicherung, Dienstleistungen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik verankert,
- eine Lebensperspektive für Kinder und Jugendliche und eine menschenwürdige Aufnahme von Zugewanderten,
- rechtliche Rahmenbedingungen für gemeinwohlorientierte Sozialunternehmen und
- die Förderung eines besseren Informationsaustauschs über sozialpolitische Reformen.

Die fünf Präsidenten der EU-Institutionen Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, veröffentlichten am 22. Juni 2015 den Bericht „Europas wirtschaftliche und finanzielle Union vollenden“.⁴ Die dort vorgeschlagenen Veränderungen beschränkten sich allerdings auf die Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik. Eine weitergehende Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen sei notwendig. Immerhin wird die Verbindung von sozialem und wirtschaftlichem Wohlstand thematisiert, allerdings nur im Hinblick auf das Thema Beschäftigung.

Die größte Hürde, soziale Maßnahmen für die Überwindung der Krise zu unternehmen, ist die Beschränkung durch das Subsidiaritätsprinzip: die Mitgliedsstaaten sind nach den EU-Verträgen für Sozialpolitik zuständig und nicht die EU. Dennoch wird von einer Stärkung des sozialen Profils der EU gesprochen. Allan Larsson nennt dafür vier zentrale Gründe:

⁴ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf

- die Folgen der Krise, insbesondere Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung;
- die Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt;
- die demographischen Entwicklungen durch Alterung der Gesellschaft und Migration;
- die zunehmenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die den Euro bedrohen.

Um auf diese Herausforderungen zu reagieren, startete die Kommission – diesmal auf Ebene der Sozialpolitik – die Initiative der „Europäischen Säule sozialer Rechte“.

3. Die Europäische Säule sozialer Rechte

Im Bericht „Europas Wirtschafts- und Währungsunion vollenden“ vom Juni 2015 erklärten die fünf Präsidenten der EU-Institutionen: „Europas Ambition sollte es sein, im sozialen Bereich ein AAA-Rating zu verdienen. Auch wirtschaftlich ist dies eine Notwendigkeit. Damit die Wirtschafts- und Währungsunion ein Erfolg wird, müssen die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten des Euro- und Währungsgebietes gut und fair funktionieren.“ Auf diese Notwendigkeit wies erneut am 9. September 2015 der Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union und erklärte, er wolle eine Europäische Säule sozialer Rechte entwickeln, die die Veränderungen der Arbeitswelt beachtet und als Kompass zur Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten dienen soll. Daraufhin veröffentlichte die Kommission am 18. März 2016 die Mitteilung über die Europäische Säule sozialer Rechte. Zwischen September und Dezember 2016 eröffnete sie eine öffentliche Konsultation, bei der alle Akteure der Zivilgesellschaft Ideen zum Inhalt und zu der Umsetzung beitragen konnten. Die Diakonie, sowie viele weitere Organisationen haben die Initiative begrüßt und nehmen aktiv an der Konsultation teil. Am 23. Januar 2017 hat die Kommission die Ergebnisse der Konsultation auf einer großen, hochrangig besetzten Konferenz mit Vertretern der Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und Vertretern der Zivilgesellschaft diskutiert. Sie sollen in ein so genanntes Weißbuch aufgenommen werden, das im März 2017 erscheinen soll.

Im folgenden Kapitel werden zuerst wichtige Inhalte des Entwurfs vorgestellt und anschließend einige Konsultationsbeiträge, von denen einige von der Diakonie Deutschland mitformuliert worden sind, zusammengefasst.

3.1. Der Inhalt des Entwurfs einer Europäischen Säule sozialer Rechte

Die Kommission bezieht sich in ihrer Mitteilung über eine Europäische Säule sozialer Rechte auf die bereits oben dargelegte Studie der OECD und thematisiert die Bedeutung der Sozialpolitik für die Wirtschafts- und Währungsunion. Sie schlägt konkrete Elemente einer europäischen Sozialpolitik vor. Der Entwurf ist in drei Kapitel gegliedert: 1) Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, 2) Faire Arbeitsbedingungen und 3) Angemessener und nachhaltiger Sozialschutz. Die jeweiligen Unterthemen werden im folgenden Kapitel dargelegt.

3.1.1. Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang

Unter der Überschrift **Fertigkeiten, Bildung und lebenslanges Lernen** wird gefordert, dass die Bildungssysteme effektiver und gerechter gestaltet werden und besser auf den Arbeitsmarkt und die Bedürfnisse der Gesellschaft reagieren müssen. (Weiter-) Bildung soll unabhängig von finanziellen Möglichkeiten und Alter möglich sein.

Flexible und sichere Arbeitsverträge hätten in vielerlei Hinsicht für Arbeitnehmer und Arbeitgeber Vorteile. Allerdings soll unabhängig vom Arbeitsvertrag eine Gleichbehandlung, d.h. eine klare Rechtssituation und einen Sozialschutz gewährleistet sein. Der Übergang zu unbefristeten Arbeitsverträgen soll ebenfalls sichergestellt werden.

Die Mitgliedstaaten sollen für **sichere Berufsübergänge** sorgen, indem jeder Mensch Unterstützung bei der Arbeitssuche und Möglichkeiten zur Weiterbildungen erhält. Außerdem soll die Portabilität, d.h. die Übertragung, der im Laufe des Berufslebens erworbenen Sozialleistungs- und Fortbildungsansprüche von einem Arbeitgeber zum nächsten, gesichert werden. Für junge Menschen unter 25 Jahren soll es eine **aktive Unterstützung für Beschäftigung** geben. Spätestens vier Monate und bei langzeitarbeitslosen Personen 18 Monate nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit sollen sie Zugang zu Maßnahmen erhalten, die den (Wieder-) Einstieg in das Berufsleben fördern oder bei der Aneignung von Fertigkeiten und Qualifikationen unterstützen.

Unter dem Thema **Geschlechtergleichstellung** und **Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben** soll die Erwerbstätigkeit von Frauen gefördert werden, indem Hindernisse abgebaut, der Zugang zu angemessenen Urlaubsregelungen für Frauen und Männer garantiert und flexible Arbeitsregelungen ermöglicht werden. Neben dem Ziel, Chancengleichheit herzustellen, sei die Erwerbstätigkeit von Frauen auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Das gleiche gelte für andere Bevölkerungsgruppen, die trotz des Diskriminierungsverbots in der Erwerbstätigkeit unterrepräsentiert sind. **Chancengleichheit** und die Teilhabe am Arbeitsmarkt, soll durch Sensibilisierung und Vorgehen gegen Diskriminierung erhöht werden.

3.1.2. Faire Arbeitsbedingungen

In Kapitel II geht es um faire **Beschäftigungsbedingungen, Arbeitsschutz, Sozialen Dialog und die Einbeziehung der Beschäftigten**. Dabei wird betont, dass die jeweiligen Regelungen unabhängig von der Art des Arbeitsvertrags gelten sollen. Zudem werden unter dem Punkt **Löhne und Gehälter** Mindestlöhne gefordert, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen und somit dem Phänomen der Armut trotz Erwerbstätigkeit („working poor“) entgegenwirken.

3.1.3. Angemessener und nachhaltiger Sozialschutz

Wichtig seien **integrierte soziale Leistungen und Dienste**. Die Unübersichtlichkeit der Angebote soll überwunden werden, um die Kohärenz und Effektivität bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Arbeitslose sollen durch angemessene **Arbeitslosenleistungen** in Verbindung mit Auflagen zur aktiven Arbeitsplatzsuche und der Teilnahme an Hilfsangeboten unterstützt werden. Die Dauer der Leistungsgewährung soll genug Zeit zur Arbeitssuche geben, ohne Anreize zum Verbleib in der Arbeitslosigkeit entstehen zu lassen. Den Menschen, die einen angemessenen Lebensstandard nicht sichern können, soll ein **Mindesteinkommen** zustehen, welches ebenfalls mit einer Unterstützung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verknüpft sein sollte.

Renten und Pensionen sollen in der Säule geregelt werden. Jeder Mensch soll Zugang zu einer angemessenen Altersversorgung bekommen, wobei geschlechterbedingte Vorsorgegefälle, zum Beispiel durch Anrechnung von Betreuungszeiten, verringert werden sollen. Um die Tragfähigkeit und Angemessenheit des Rentensystems zu wahren, soll eine umfassende Beitragsbasis eingeführt und das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gebunden werden.

Jeder Mensch soll rechtzeitigen Zugang zu hochwertiger **Gesundheitsversorgung und Krankenleistungen** erhalten, da dies den sozialen Zusammenhang stärke und sich positiv auf Wirtschaftsleistungen auswirke. **Menschen mit Behinderung** sollten ebenfalls grundlegende Unterstützungsdienste zur Verfügung stehen, damit für sie ein angemessener Lebensstandard gewährleistet ist. Die Bedingungen des Leistungsbezugs sollten dabei den Zugang zu Beschäftigung nicht behindern. Zugang zu hochwertigen, erschwinglichen und von angemessen qualifizierten Fachkräften erbrachten **Langzeitpflegeleistungen** soll sichergestellt werden. Auf gleiche Weise soll der Zugang zu **Kinderbetreuung** gestaltet werden. Kinder aus benachteiligten Familien könnten somit eine bessere kognitive und soziale Entwicklung durchlaufen und ihre zukünftigen Bildungs- und Arbeitsmarktchancen verbessern. Außerdem könne dies die Teilnahme am Erwerbsleben von Frauen erleichtern.

In Europa sei ein Mangel an **Wohnraum** zu beobachten. Hilfsbedürftige Personen sollen Zugang zu Sozialwohnungen und Unterstützung bei der Wohnungssuche erhalten. Wohnungslose Menschen sollen mit sozialen Diensten in Kontakt gebracht werden, um ihre Eingliederung zu erleichtern. **Essenzielle Dienstleistungen** der Grundversorgung, wie elektronische Kommunikationsdienste, Energie, Verkehr und Finanzdienste sollten allen Menschen zugänglich sein, da diese Voraussetzungen für eine umfassende Inklusion sind.

Zwar werden in dem Entwurf konkrete Vorschläge genannt, es werden aber keine Aussagen über den Rechtscharakter und die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte getroffen. Ob es sich um bloße Empfehlungen, politische oder rechtlich verbindliche Rechtsakte oder einem völkerrechtlichen Vertrag handeln soll, bleibt offen.

3.2. Verschiedene Konsultationsbeiträge

Im Rahmen der Konsultation haben verschiedene Interessenvertreter zu dem von der Kommission vorgelegten Entwurf der Europäischen Säule sozialer Rechte Stellung genommen. In dieser Arbeit werden die Beiträge folgender Akteure zusammengefasst: Diakonie, European Anti-Poverty Network, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bund Deutscher Arbeitgeber und der Bericht des Beschäftigungsausschusses des Europaparlamentes zur Europäischen Säule sozialer Rechte (Berichterstatteerin Maria Joao Rodriguez von den Sozialdemokraten im Europaparlament).

Auffällig ist, dass nur wenige Konsultationsbeiträge aus osteuropäischen Ländern stammen. Ein Grund könnte die schwache Position der Sozialpartner in diesen Ländern sein.

3.2.1. Diakonie Deutschland

Die Diakonie veröffentlichte einen ersten Konsultationsbeitrag im Rahmen der Bundearbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) und einen zweiten zusammen mit der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), dem Kommissariat Deutscher Bischöfe und dem Deutschen Caritasverband. Die Beiträge ähneln sich in vielen Aspekten und werden daher im Folgenden gemeinsam zusammengefasst⁵.

Für die Diakonie haben folgende Trends die größte umgestaltende Wirkung: **Demographische Trends, neue Arbeitsformen und Ungleichheit**. In den Unterthemen des Entwurfs der Europäischen Säule sozialer Rechte betonte die Diakonie außerdem folgende Aspekte:

- Notwendig sei ein inklusiver Zugang zu Bildung. Der Teufelskreis zwischen sozialer Herkunft und Bildung müsse durchbrochen werden. Bildung fördere unter anderem die Inklusion von Migranten und ermögliche ihnen, die Chancen der Migration wahrzunehmen.
- Für die Gewährleistung von flexiblen und sicheren Arbeitsverträgen, stimmt die Diakonie der von der Kommission vorgeschlagene Überarbeitung der Entsenderichtlinie zu, die den Grundsatz unterstützt: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“⁶.
- Auch die Maßnahmen zur Inklusion in den Arbeitsmarkt müssten flexibler und individueller gestaltet werden. Junge Menschen, alleinerziehende Mütter, Flüchtlinge und Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen bräuchten spezielle Angebote.
- Die Beschäftigungsbedingungen, Gesundheitsversorgung und Krankenleistungen sollten auch Menschen zum Beispiel ohne Aufenthaltspapieren zugänglich sein.
- Die Diakonie nennt insbesondere die Situation benachteiligter Gesellschaftsgruppen, beispielsweise die prekäre Arbeitssituation von Haushaltshilfen, Pflegekräften und

⁵ Im Folgenden ist von der Diakonie die Rede, es sind aber auch die Co-Autoren gemeint.

⁶ vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-466_de.htm; Zugriff am 28.12.2016

Kinderbetreuungspersonal. Sie müssten legal beschäftigt werden, angemessen bezahlt und sozial- und krankenversichert werden.

In ihrem Konsultationsbeitrag kritisiert die BAGFW, dass die Europäische Säule sozialer Rechte noch recht vage gehalten ist. Daher empfiehlt sie zu diesen Themen **politische Zielvorgaben und klar messbare Indikatoren** einzuführen und den **Austausch von „Best Practices“** zu fördern. Die Diakonie bringt in ihren Beiträgen konkrete Ideen ein: neben der Rentenversicherung eine Grundsicherung im Alter, der Housing-First-Ansatz⁷, „One-Stop-Shop“-Zugang zu Dienstleistungen der Integration in den Arbeitsmarkt, integrierte soziale Leistungen und Dienste, d.h. multidisziplinäre und multifunktionale Zusammenarbeit in Teams, Case Management, Nutzerorientierung, zentrale Anlaufstellen für Nutzer und Fortbildungen für Beschäftigte und die Anstellung von Sozialarbeitern in Schulen, sozialen Brennpunkten oder bei einem hohen Ausländeranteil.

Schließlich macht die Diakonie immer wieder darauf aufmerksam, dass sich der Blick auf das Soziale verändern muss. Bildung, Mindesteinkommen, Integrationsmaßnahmen und Kinderbetreuung dürften nicht als Kosten, sondern als Investitionen gesehen werden. Die Sozialpolitik müsse in der EU aufgewertet werden, beispielsweise indem die sozialen Ziele der Europa-2020-Strategie⁸ in das Europäische Semester⁹ einbezogen werden. Die länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters könnten sich zudem an den Vorgaben der Europäischen Säule sozialer Rechte orientieren. Schließlich merkt die Diakonie an, dass es bei den sozialen Rechten um mehr als nur um die Aktivierung des Arbeitnehmerpotenzials geht: die soziale Rechte seien Teil der individuellen Menschenwürde.

3.2.2. European Anti-Poverty Network

Das European Anti-Poverty Network (EAPN) ist das größte europäische Netzwerk von lokalen, regionalen und nationalen Verbänden von Nichtregierungsorganisationen, Grassroots-Gruppen und europäischen Organisationen, die sich für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung einsetzen. Das Netzwerk kritisiert in seinem Konsultationsbeitrag die grundsätzliche Schwerpunktsetzung der EU, insbesondere die Finanz- und Wirtschaftspolitik. Das neoliberale Modell, das den Markt und somit Wachstum und Beschäftigung an erste Stelle setzt, billige Armut, soziale Exklusion und prekäre und nicht-nachhaltige Beschäftigung. Fehlerhafte Einkommens- und Wohlfahrtsverteilung hätten Ungleichheit verstärkt. Kritisch sieht das EAPN, dass auf die Finanz- und Wirtschaftskrise mit Sparmaßnahmen, anstelle von Sozialinvestitionen und angemessenen Sozialschutzsystemen reagiert wurde.

Das EAPN begrüßt, dass sich die Europäische Säule sozialer Rechte an sozialen Rechten orientiert. In dem Beitrag wird jedoch mehrmals darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Säule sehr unklar ist. Die Säule müsse u.a. in die Wirtschaftspolitik integriert werden, um eine Aussicht auf Erfolg zu haben.

⁷ Der Zugang zu einer eigenen Wohnung, die nicht an Bedingungen geknüpft ist, wird bei diesem Ansatz als Priorität gesehen. Der Ansatz zeichnet sich mit einer hohen Erfolgsquote aus.

⁸ Die Europa-2020-Strategie ist die Wachstumsstrategie der EU zwischen 2010 und 2020, die ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum anstrebt. Die fünf konkreten Kernziele betreffen dabei Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel und Energie, Bildung und Armut und soziale Ausgrenzung (https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en; Zugriff am 28.12.2016)

⁹ Das Europäische Semester ist ein Verfahrensinstrument, das der wirtschaftspolitischen Abstimmung in der EU dient. Die EU-Mitgliedstaaten erhalten länderspezifische Empfehlungen, die sie bei den Entscheidungen im Bereich Wirtschaft, Beschäftigung, Bildung, usw. miteinbezogen werden sollen (<http://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/>; Zugriff am 28.12.2016)

3.2.3. Deutscher Gewerkschaftsbund

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt die Mitteilung grundsätzlich, sieht aber die Chance verfehlt, eine Aufwärtskonvergenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu bewirken. Er kritisiert, dass es sich bei dem vorgelegten Entwurf nur um allgemeine Prinzipien und kraftlose Empfehlungen handelt. Es sollten viel eher die bereits bestehenden sozialen Rechte gestärkt werden.

Der DGB kritisiert die Europäische Säule sozialer Rechte wie folgt:

- Sie solle nicht nur für die Eurozone, sondern für die gesamte EU gelten.
- Steuerungsinstrumente, wie Benchmarks, Zielvorgaben und Leistungsindikatoren für die Wirtschafts- und Sozialpolitik müssten eingefügt werden. Es müssten klare quantitative und qualitative Zielvorgaben, die auf der Europa-2020-Strategie und den Zielen für nachhaltiger Entwicklung (SDGs) der UN aufbauen können, definiert und im Fiskalpakt und Europäischen Semester eingeführt werden.
- Das Konzept der Flexicurity lehnt der DGB ab, da dieser zum Abbau von sozialen Ansprüchen und Schutzrechten beiträgt und Formen prekärer Beschäftigung unterstützt.
- Schließlich kritisiert der DGB, dass die Europäische Säule sozialer Rechte sich zu sehr an die Wirtschaft, statt an den Menschen orientiert. Die sozialen Rechte dürften den wirtschaftlichen Grundfreiheiten nicht untergeordnet werden. Die Wirtschaftspolitik müsse neu ausgerichtet werden und statt Ausgaben zu kürzen, solle die EU in neue Arbeitsplätze investieren.
- Auch hält der DGB an seiner Forderung fest, das europäische Primärrecht um ein soziales Fortschrittsprotokoll zu erweitern.

Unter den Überschriften „Gute Arbeit“, „Starke Tarifsysteme und Sozialpartner, gerechte Löhne“, „Sichere Übergänge“ und „Besserer Sozialschutz“ benennt der DGB konkrete Verbesserungsvorschläge für die Europäische Säule sozialer Rechte und fordert einen ambitionierteren Ansatz als den des Entwurfs.

3.2.4. Bund Deutscher Arbeitgeber

Der Bund Deutscher Arbeitgeber (BDA) sieht die Ursache zunehmender Divergenzen in Europa nicht in einer unzureichenden Sozialpolitik oder mangelnde Sozialausgaben, sondern in der mangelnden Implementierung nationaler Strukturreformen, die die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern sollen. Der BDA argumentiert, dass Europa die weltweit am weitesten entwickelten Sozialsysteme hat. Dies sei weiterhin nur möglich, wenn Unternehmen erfolgreich operieren und als Basis für Wohlstand dienen.

Die Europäische Säule sozialer Rechte solle daher lediglich durch das Setzen von Benchmarks zur Umsetzung der Strukturreformen beitragen. Die Indikatoren hierzu sind: anpassungsfreundliche Arbeitsmärkte, die z.B. flexiblen Beschäftigungsformen unterstützen, eine effektive und schnelle Integration in den Arbeitsmarkt durch gute Vermittlungsarbeit und gezielte Förderung, eine enge Verzahnung von Schul- und Arbeitswelt und nachhaltig finanzierbare soziale Sicherungssysteme.

Dem BDA zufolge seien keine neue sozialpolitischen Richtlinien notwendig. Außerdem problematisiert er das unklare Verständnis der Rechtsquelle der Europäischen Säule sozialer Rechte. Das Hinzuziehen von Urteilen des EU-Gerichtshofes lehne der BDA ab. Auch weist er darauf hin, dass die Bezugnahme auf ILO-Empfehlungen im Zusammenhang mit Sozialpolitik nicht zulässig sei.

3.2.5. Entschließung des Europaparlamentes

Am 19. Januar 2017 hat das Europaparlament eine Entschließung zur Europäischen Säule sozialer Rechte verabschiedet¹⁰. Diese soll nach dem Willen des Parlamentes die bestehende EU-Rechtsetzung aktualisieren, den Rahmen für die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung in der EU verbessern und

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+PDF+V0//DE>

entsprechende finanzielle Unterstützung gewähren. Die Kommission wird aufgefordert, Vorschläge für eine Säule zu unterbreiten, „die nicht auf eine Grundsatzklärung oder gute Absichten beschränkt ist, sondern die sozialen Rechte durch konkrete und spezifische Instrumente (Rechtsvorschriften, Politikgestaltungsmechanismen und Finanzierungsinstrumente) stärkt. Sozialpartner und Kommission werden aufgefordert, gemeinsam eine **Rahmenrichtlinie über menschenwürdige Arbeitsbedingungen** für alle Formen der Erwerbstätigkeit vorzulegen. Null-Stunden-Verträge sollten nicht erlaubt sein. Bei der **Festlegung des Rentenalters** sollten neben der Lebenserwartung auch andere Faktoren berücksichtigt werden. Diese seien auf der einzelstaatlichen Ebene zu ermitteln. Die Empfehlung zur Bekämpfung der **Kinderarmut** aus dem Sozialinvestitionspaket von 2013 müsse umgesetzt werden. Das Europaparlament fordert **neue Legislativvorschläge** auf nationaler und europäischer Ebene für die **Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben**.

Die Bedeutung von „gut ausgestatteten und personell gut besetzten Dienstleistern des öffentlichen Sektors, von sozialen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen“ wird hervorgehoben. Eher zurückhaltend – insbesondere im Vergleich zum Entwurf der Berichterstatterin Maria João Rodrigues – wird empfohlen, dass „gegebenenfalls Lohnuntergrenzen in Form von **nationalen Mindestlöhnen**“ eingeführt werden. Das Europaparlament hebt zwar die Bedeutung **angemessener Mindesteinkommensregelung** für die Bekämpfung von Armut ist, fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten aber nur auf zu **prüfen**, in welcher Form und mit welchen Mitteln in allen Mitgliedstaaten ein angemessenes Mindesteinkommen gewährt werden kann. Die Forderung aus dem Berichtsentwurf, bestimmte öffentliche Sozialinvestitionen, die eine eindeutig positive Wirkung für das Wirtschaftswachstum haben, bei der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu berücksichtigen, wurde abgeschwächt in eine Aufforderung an Kommission und Mitgliedstaaten, sich für ein „angemessenes Maß an **sozialen Investitionen** einzusetzen, die für den Zusammenhalt der Gesellschaft von grundlegender Bedeutung sind und sich eindeutig positiv auf das kurz- und langfristige Wachstum auswirken“. Kommission und Europäische Investitionsbank werden aufgefordert, den Investitionsplan für die Schaffung von Arbeitsplätzen und für die Fähigkeiten, die für den Arbeitsmarkt nötig sind weiterzuentwickeln. So wurde die Forderung aus dem Entwurf, den Europäischen Fonds für Strategisches Investment auch auf soziale Investitionen zu refokussieren, ebenfalls reduziert.

Zur Umsetzung wird die Kommission aufgefordert, bei der Überarbeitung der Verträge ein Sozialprotokoll einzufügen, um die grundlegenden sozialen Rechte gegenüber den wirtschaftlichen Freiheiten zu stärken. Nicht nur die Mitgliedstaaten sollen die revidierte Europäische Sozialcharta unterzeichnen und ratifizieren, sondern auch der Kommission wird nahegelegt, die für einen Beitritt der EU erforderlichen Schritte zu prüfen und einen zeitlichen Rahmen für dieses Ziel vorzuschlagen. Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert, detaillierte nationale Strategiepläne für die Armutsbekämpfung auszuarbeiten, und die Kommission soll der Armutsbekämpfung im Rahmen des Europäischen Semesters mehr Bedeutung einräumen. Das Europaparlament wiederholt seine Forderung nach gemeinsamen Sitzungen der Ratsformationen für Arbeit und Soziales und für Wirtschaft und Finanzen sowie regelmäßige Sitzungen der Arbeits- und Sozialminister der Euro-Staaten. Das Europaparlament wünscht sich, dass die Europäische Säule sozialer Rechte „als eine Vereinbarung zwischen dem Parlament, der Kommission und dem Europäischen Rat, die die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft auf höchster Ebene einbezieht und einen klaren Fahrplan für die Umsetzung enthalten soll, im Jahr 2017 beschlossen werden soll“.

3.3. Überlegungen im Parlament, der Kommission und des Beauftragten für die Europäische Säule sozialer Rechte

Verschiedene Veranstaltungen in Brüssel zu denen EU-Abgeordnete, Beauftragte für die Europäische Säule sozialer Rechte, Sozialpartner und NGOs eingeladen worden waren, haben weitere Einblicke in die Überlegungen der EU-Institutionen zugelassen¹¹.

¹¹ Die Vermerke zu den einzelnen Veranstaltungen können bei der Autorin angefragt werden oder im Intranet des Wissensportals der Diakonie abgerufen werden (www.diakonie-wissen.de; Zugriff am 28.12.2016)

Allan Larsson, der zu Anfang der Konsultation eher die Rolle eines Zuhörers eingenommen hatte, entwickelte zum Ende des Jahres hin konkrete Ideen über eine mögliche Form der Europäischen Säule sozialer Rechte. Er schlug aufbauend auf der derzeitigen Konsultation vier Agenden vor:

- Eine **Beschäftigungsagenda**: Dabei stelle sich u.a. die Frage, ob es ein soziales Recht auf Aktivierung beziehungsweise auf Integration in den Arbeitsmarkt geben sollte.
- Eine **Agenda für angemessene Beschäftigung**: Sozialschutz müsse neu gedacht und veränderte Beschäftigungsformen beachtet werden.
- Eine **Agenda für eine Wohlfahrtsgesellschaft**: Sozialpolitik müsse von der Kinderbetreuung bis zum aktiven Altern als Sozialinvestition verstanden werden.
- Eine **Konvergenzagenda**: Eine Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten könne nur erreicht werden, wenn die Sozialpolitik in die Wirtschaftspolitik einfließe.

Zuletzt teilte Herr Larsson seine Überlegung mit, **vom Prinzip „more Europe“ zum Prinzip „Citizens first“** überzugehen. Um die Bürger an erste Stelle zu setzen, müssten Sozialpartner und Mitgliedstaaten stärker einbezogen und unterstützt werden. Der Europäischen Säule sozialer Rechte solle in Form eines **Sozialpaktes** die gleiche Bedeutung eingeräumt werden wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt¹² und damit Eingang in das Europäische Semester finden.

Auch die Europaabgeordnete Maria João Rodrigues hält es für möglich, dass die Initiative in Zukunft als Grundlage für das Sozialmodell der EU genutzt werden könnte.

Ruth Paserman, stellvertretende Kabinettschefin der Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Qualifikationen und Arbeitskräftemobilität Marianne Thyssen, erwartet dagegen nur, dass zuerst der Europäische Rat eine eher allgemeine Erklärung zur Europäischen Säule sozialer Rechte abgibt und diese der Kommission dann als Grundlage für rechtliche und politische Vorschläge dienen wird.

4. Fazit und Ausblick

Im letzten Jahrhundert hoffte man, Wohlstand mit der Umsetzung unterschiedlicher Wirtschaftstheorien voranzutreiben. Doch im Falle der Entwicklungsländer hatte weder die Industrialisierung noch der Neoliberalismus Erfolg. Mittlerweile herrscht in der Entwicklungspolitik eine andere Herangehensweise, die mehr und mehr das Zusammenspiel von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung beachtet. In der EU hat man sich zunächst ebenfalls auf eine Wirtschafts- und Währungsunion beschränkt, sieht sich aber in den letzten Jahren mit umfassenden sozialen Problemen konfrontiert. Die Zuversicht, dass wirtschaftlicher Erfolg Entwicklung und Wohlstand automatisch mit sich bringt, hat in Europa fatale Folgen und scheint sich erneut als falsche Herangehensweise erwiesen zu haben.

Diese Problematik scheint seit der Wirtschafts- und Finanzkrise immer mehr ins Bewusstsein gerückt zu sein. Es sind Positionspapiere unterschiedlicher Organisationen erschienen, die ein sozialeres Europa unterstützen. Auch die Diakonie arbeitet derzeit an einer Diakonie-Charta für ein soziales Europa. Im November 2016 haben die drei Sozialdemokraten SPD-Chef Sigmar Gabriel, Österreichs Kanzler Christian Kern und Schwedens Ministerpräsident Stefan Löfven ein Bündnis geschaffen, das die vier Grundfreiheiten der EU um eine fünfte Säule erweitern will: „Soziale Rechte müssen in der EU den gleichen Stellenwert haben wie die wirtschaftlichen Grundfreiheiten“. Aus Deutschland gibt es ebenfalls starke Signale, die eine Konvergenz im sozialen Bereich fordern. Am 12. Oktober 2016 erschien in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ein Artikel von Bundessozialministerin Andrea Nahles, in dem sie sich für soziale Mindeststandards in der EU ausspricht.

¹² Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine Sammlung von Regelungen, die eine solide Haushaltspolitik und eine Abstimmung der Finanzpolitik sicherstellen und damit die Stabilität der Eurozone gewährleisten soll (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_de.htm; Zugriff am 28.12.2016)

Im Jahr 2016 hat in der EU die soziale Dimension insbesondere durch die Initiative der Europäischen Säule sozialer Rechte, einen Bedeutungszuwachs erfahren. Das Subsidiaritätsprinzip in der Sozialpolitik macht es jedoch schwierig, der EU mehr Kompetenz in diesem Bereich zuzusprechen. Auch wenn Einiges für eine Vertragsänderung spricht, scheint eine solche in der derzeitigen Stimmungslage nicht aussichtsreich. Daher muss für die Europäische Säule sozialer Rechte eine andere Form gefunden werden, die möglichst verbindlich, aber ohne Vertragsänderung funktioniert.

Aus den derzeitigen Konsultationsbeiträgen kann geschlussfolgert werden, dass manche Interessenvertreter konkrete Maßnahmen befürworten und für andere die Europäische Säule sozialer Rechte eine Sammlung von Prinzipien darstellen soll, der weitere Reformen folgen müssen. Schließlich gibt es die Gegner, die keine Notwendigkeit für eine solche Initiative sehen.

Für die Glaubwürdigkeit der EU ist es jedoch essenziell, dass nicht nur Vermögende, sondern alle EU-Bürger spürbar von der EU profitieren können. Sozialpolitische Änderungen sind dafür notwendig und gerade die vergangenen und anstehenden Wahlen drängen auf Initiativen wie die Europäische Säule sozialer Rechte. Es ist jedoch sehr zweifelhaft, inwieweit andere Teile der EU-Kommission und der EU-Rat dieses Projekt unterstützen. Entscheidend werden nach Abschluss der Konsultation, die Aushandlungen zwischen EU-Parlament und EU-Rat Anfang 2017 sein.

Brüssel, den 20. Januar 2017

Madeleine Bammel
Praktikantin bei der Beauftragten der Diakonie Deutschland bei der EU in Brüssel