

# Die europäische Säule sozialer Rechte

## Maßstab für Sozialpolitik und makroökonomische Koordinierung

Matthias Dauner & Urs Pötzsch



© Shutterstock

Am 17. November 2017 haben Europäisches Parlament, Rat und EU-Kommission auf dem Sozialgipfel in Göteborg die europäische Säule sozialer Rechte feierlich proklamiert. Hierzu ist feststellen:

- ▶ Die Säule ist rechtlich unverbindlich und begründet daher keine Rechte, sondern nur Grundsätze, die ohne Umsetzungsmaßnahmen der EU oder der Mitgliedstaaten wirkungslos bleiben.
- ▶ Die Grundsätze gehen zum Teil über das geltende EU-Recht hinaus, was aber wohl nur deshalb zwischen den EU-Organen konsensfähig war, weil die Säule insgesamt unverbindlich ist.
- ▶ Die EU kann vor allem durch legislative und finanzielle Maßnahmen sowie durch die Koordinierung der nationalen Politiken im Europäischen Semester zur Umsetzung der Säule beitragen.
- ▶ Da die Grundsätze der Säule sehr allgemein und zum Teil in sich widersprüchlich formuliert sind, ist politischer Streit bei der Umsetzung der Säule vorhersehbar.

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Die zwanzig Grundsätze der Säule</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Rechtliche Bedeutung der Säule</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Ziele der Säule</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Politische Bedeutung der Säule</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>Umsetzung der Säule</b>	<b>8</b>
6.1	Umsetzung durch die Sozialpartner	8
6.2	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten	8
6.3	Umsetzung durch die EU	8
6.3.1	Erlass von EU-Vorschriften	8
6.3.1.1	Begrenzte Kompetenzen der EU im Bereich der Sozialpolitik	9
6.3.1.2	Konkrete Vorhaben der EU	9
6.3.2	Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten durch das Europäische Semester	10
6.3.2.1	Koordinierung durch Empfehlungen	10
6.3.2.2	Wirkung der Empfehlungen	12
6.3.3	Finanzielle Unterstützung durch die EU	13
<b>7</b>	<b>Einbeziehung der Säule in das Primärrecht</b>	<b>14</b>
<b>8</b>	<b>Ökonomische Bewertung ausgewählter Grundsätze der Säule</b>	<b>14</b>
8.1	Aktive Unterstützung für Beschäftigung	14
8.1.1	Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	14
8.1.1.1	Hintergrund und Inhalt	14
8.1.1.2	Bewertung	15
8.1.2	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	16
8.1.2.1	Hintergrund und Inhalt	16
8.1.2.2	Bewertung	16
8.2	Löhne, Gehälter und Mindesteinkommen sowie Tarifautonomie	17
8.2.1	Hintergrund und Inhalt	17
8.2.2	Bewertung	18
8.3	Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben	18
8.3.1	Hintergrund und Inhalt	18
8.3.2	Bewertung	19
8.4	Alterseinkünfte und Ruhegehälter	19
8.4.1	Hintergrund und Inhalt	19
8.4.2	Bewertung	20
8.5	Ergebnis der ökonomischen Bewertung	20
<b>9</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>21</b>

## 1 Einleitung

Bereits vor seiner Wahl zum Präsidenten der Europäischen Kommission machte Jean-Claude Juncker in seiner Rede am 15. Juli 2014 im Europäischen Parlament deutlich, dass er die soziale Dimension der EU stärken wolle.<sup>1</sup> Nach seiner Wahl erklärte Juncker am 22. Oktober 2014, er strebe ein „soziales Triple-A-Rating“ für Europa an.<sup>2</sup> Diese Forderung wurde im „Bericht der fünf Präsidenten“ vom 22. Juni 2015 über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (im Folgenden WWU) aufgegriffen.<sup>3</sup> Im Bericht heißt es, Europas Ambition solle es sein, im sozialen Bereich ein „AAA-Rating“ zu erhalten.<sup>4</sup> Dies sei auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Damit die WWU ein Erfolg werde, müssten die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets „gut und fair“ funktionieren.<sup>5</sup>

In seiner Rede zur Lage der Union am 9. September 2015 erklärte Juncker, er wolle die Arbeiten an einem „fairen und wahrhaft europäischen Arbeitsmarkt“ vorantreiben. In diesem Zusammenhang wolle er eine „europäische Säule sozialer Rechte“ (im Folgenden „Säule“) entwickeln.<sup>6</sup> Am 8. März 2016 legte die Kommission einen Entwurf der Säule vor und leitete eine Konsultation dazu ein.<sup>7</sup> Gestützt auf die Ergebnisse dieser Konsultation veröffentlichte sie am 26. April 2017 eine überarbeitete Fassung der Säule als Empfehlung.<sup>8</sup> Diese Fassung weicht in Gliederung und Formulierungen vom Entwurf aus dem Jahr 2016 ab, bringt aber im Wesentlichen die gleichen beschäftigungs- und sozialpolitischen Anliegen zum Ausdruck. Zusammen mit der Empfehlung veröffentlichte die Kommission eine bis auf formale Unterschiede inhaltlich identische Fassung der überarbeiteten Säule als Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation.<sup>9</sup> Diese Fassung der Säule wurde auf dem EU-Sozialgipfeltreffen in Göteborg am 17. November 2017, abgesehen von einigen Änderungen an der Präambel, unverändert von Vertretern des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission proklamiert.<sup>10</sup>

Der Europäische Rat bekräftigte am 14. Dezember 2017 die Notwendigkeit, die soziale Dimension der EU weiterzuentwickeln, und beschloss, dass zu diesem Zweck vor allem die Umsetzung der Säule durch die Europäische Union und die Mitgliedstaaten „unter gebührender Achtung“ der jeweiligen Zuständigkeiten vorangebracht werden solle.<sup>11</sup>

## 2 Die zwanzig Grundsätze der Säule

Die Säule besteht neben einer Präambel aus einer Liste von zwanzig Grundsätzen, die in drei Kapitel gegliedert sind. Die einzelnen Grundsätze sind zum Teil in Unterpunkte gegliedert. Der folgende Kasten bietet einen Überblick über die wesentlichen Inhalte der zwanzig Grundsätze.

<sup>1</sup> Rede abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-567\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_de.htm).

<sup>2</sup> Rede abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de.pdf).

<sup>3</sup> Bericht der fünf Präsidenten vom 22. Juni 2015, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden (im Folgenden: Bericht der fünf Präsidenten), abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_de\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf); s. cep**Analysen** Nr. [20/2015](#), [21/2015](#), [22/2015](#) u. [23/2015](#).

<sup>4</sup> Bericht der fünf Präsidenten, S. 10.

<sup>5</sup> Bericht der fünf Präsidenten, S. 10.

<sup>6</sup> Rede abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state\\_of\\_the\\_union\\_2015\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state_of_the_union_2015_de.pdf).

<sup>7</sup> EU-Kommission, Mitteilung COM(2016) 127 vom 08.03.2016, Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte.

<sup>8</sup> EU-Kommission, Empfehlung C(2017) 2600 vom 26.04.2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte.

<sup>9</sup> EU-Kommission, Vorschlag COM(2017) 251 vom 26.04.2017 für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte.

<sup>10</sup> Der offizielle Text der Proklamation ist abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf).

<sup>11</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 14.12.2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/32183/14-final-conclusions-de.pdf>.

**Die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Recht im Überblick:****Kapitel I: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang**

1. Recht aller Menschen auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen
2. Gewährleistung der Gleichstellung der Geschlechter, etwa bei Erwerbsbeteiligung und Beschäftigungsbedingungen
3. Recht aller Menschen auf Chancengleichheit unabhängig von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung, etwa bei Beschäftigung und Sozialschutz
4. Recht aller Menschen auf aktive Unterstützung für Beschäftigung, etwa Verbesserung der Beschäftigungsaussichten, Weiterbildungsmaßnahmen für junge Menschen und Unterstützung für Arbeitslose

**Kapitel II: Faire Arbeitsbedingungen**

5. Recht von Arbeitnehmern auf sichere und anpassungsfähige Beschäftigung, etwa faire Arbeitsbedingungen unter Gewährleistung der notwendigen Flexibilität für Arbeitgeber und Erleichterung der beruflichen Mobilität
6. Recht von Arbeitnehmern auf gerechte Entlohnung und angemessene Mindestlöhne zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards
7. Recht von Arbeitnehmern auf Unterrichtung über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz
8. Pflicht der EU und der Mitgliedstaaten zur Einbindung und Förderung der Sozialpartner sowie Recht von Arbeitnehmern auf Unterrichtung und Anhörung zu den für sie relevanten Fragen
9. Recht von Arbeitnehmern auf Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben
10. Recht von Arbeitnehmern auf ein gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz

**Kapitel III: Sozialschutz und soziale Inklusion**

11. Recht von Kindern auf Betreuung und Unterstützung, etwa hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung
12. Recht von Arbeitnehmern auf angemessenen Sozialschutz unabhängig vom Beschäftigungsverhältnis
13. Recht von Arbeitslosen auf angemessene Unterstützung und Leistungen bei Arbeitslosigkeit
14. Recht von Bedürftigen auf angemessene Mindesteinkommensleistungen
15. Recht von Arbeitnehmern auf angemessene Alterseinkünfte und Ruhegehälter
16. Recht aller Menschen auf rechtzeitige, hochwertige und bezahlbare Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung
17. Recht von Menschen mit Behinderungen auf Inklusion
18. Recht aller Menschen auf bezahlbare, hochwertige und wohnortnahe Langzeitpflege
19. Gewährleistung von Zugang zu Wohnraum und von Hilfe für Wohnungslose
20. Recht aller Menschen auf Zugang zu essenziellen Dienstleistungen, etwa Wasser- und Energieversorgung, Verkehr, Finanzdienste und digitale Kommunikation

### 3 Rechtliche Bedeutung der Säule

Die Bezeichnung als Säule sozialer „Rechte“ erweckt den Eindruck, als sei die Säule verbindliches Recht, das die Bürger in der EU, insbesondere die an vielen Stellen der Säule angesprochenen Arbeitnehmer, unmittelbar geltend machen könnten. Dieser Eindruck täuscht. Die Säule wurde vom Parlament, dem Rat und der Kommission in Göteborg nur proklamiert, d.h. feierlich bekannt gemacht. Die Bekanntmachung verleiht der Säule keine rechtliche Verbindlichkeit. Die Säule hat weder den Rang der EU-Verträge, also des Primärrechts, noch den Rang verbindlicher Rechtsakte wie etwa Verordnungen oder Richtlinien, also des Sekundärrechts, sondern ist bloß eine rechtlich unverbindliche Erklärung. Die Proklamation der Säule begründet allein eine politische Selbstverpflichtung der handelnden Organe. Da der Rat die Regierungen der Mitgliedstaaten vertritt, gilt diese politische Selbstverpflichtung zumindest mittelbar auch für die Mitgliedstaaten.

Die Kommission spricht in den Dokumenten, die sie zur Säule veröffentlicht hat, von den „Rechten“ und „Grundsätzen“ der Säule.<sup>12</sup> Damit bezieht sie sich auf den Umstand, dass die meisten Bestimmungen der Säule als subjektive Rechte,<sup>13</sup> einige hingegen als objektive Grundsätze formuliert sind.<sup>14</sup> Man kennt diese Unterscheidung zwischen Rechten und Grundsätzen von der Charta der Grundrechte der EU (im Folgenden „Grundrechte-Charta“).<sup>15</sup> Dort bedeutet diese Unterscheidung, dass die Rechte der Grundrechte-Charta unmittelbar anwendbar sind, während die Grundsätze der Grundrechte-Charta zunächst durch legislative Maßnahmen der EU oder der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, um eine rechtliche Wirkung entfalten zu können.<sup>16</sup> Die Unterscheidung zwischen Rechten und Grundsätzen beruht also auf dem unterschiedlichen rechtlichen Charakter der jeweiligen Bestimmungen der Grundrechte-Charta.

Da die Säule – anders als die Grundrechte-Charta, die gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV Teil des Primärrechts ist – jedoch insgesamt rechtlich unverbindlich ist, ergibt es insoweit wenig Sinn, zwischen „Rechten“ und „Grundsätzen“ zu unterscheiden. Natürlich klingt es sozialpolitisch kraftvoller, von einer Säule sozialer „Rechte“ zu sprechen, als bloß von einer Säule sozialer Grundsätze. Letzteres wäre, angesichts der Rechtsnatur der Säule als unverbindliche politische Erklärung, allerdings ehrlicher. Verbindliche soziale Rechte, die der Einzelne notfalls gerichtlich durchsetzen kann, ergeben sich nicht aus der Säule, sondern allenfalls aus deren Umsetzung durch legislative Maßnahmen der EU oder der Mitgliedstaaten.<sup>17</sup> Die Bestimmungen der Säule werden im Folgenden daher nur als Grundsätze bezeichnet.

### 4 Ziele der Säule

Laut Präambel soll die Proklamation der Säule mit dem Aufbau eines „inklusive und nachhaltigen Wachstumsmodells“ einhergehen, in dem unter anderem der „soziale Zusammenhalt“ gestärkt wird.<sup>18</sup> Die Säule soll bei der Bewältigung derzeitiger und zukünftiger Herausforderungen als „Kompass für effiziente und beschäftigungspolitische und soziale Ergebnisse“ dienen und dazu beitragen, dass soziale Rechte besser

<sup>12</sup> Vgl. EU-Kommission, Mitteilung COM(2017) 250, vom 26.04.2017 zur Einführung einer Säule sozialer Rechte, S. 2; dies., Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 201 vom 26.04.2017 zur Mitteilung der Kommission zur Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte, S. 4.

<sup>13</sup> Vgl. Grundsatz 1 der Säule: „Jede Person hat das Recht auf (...) Bildung“.

<sup>14</sup> Vgl. Grundsatz 2a der Säule: „Die Gleichbehandlung (...) von Frauen und Männern muss (...) gewährleistet und gefördert werden“; die Bestimmungen des ersten vorläufigen Entwurfs der Säule aus dem Jahr 2016 [COM(2016) 127, Annex 1] waren demgegenüber noch überwiegend als Grundsätze formuliert.

<sup>15</sup> Siehe etwa die Präambel sowie Art. 51 und 52 GRCh.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 52 Abs. 5 GRCh; zur Unterscheidung von Rechten und Grundsätzen der Charta siehe etwa, Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl. 2016, Art. 52, Rn. 68 ff.

<sup>17</sup> Erwägungsgrund 14 der Präambel der Säule.

<sup>18</sup> Erwägungsgrund 11 der Präambel der Säule.

in konkrete Rechtsvorschriften umgesetzt und angewendet werden.<sup>19</sup> Zudem sei eine stärkere Berücksichtigung beschäftigungs- und sozialpolitischer Fragen wichtig, um die WWU zu stabilisieren und zu vertiefen.<sup>20</sup>

Die Ziele, die mit der Säule erreicht werden sollen, lassen sich grob in zwei Kategorien unterteilen. Auf der einen Seite werden sozialpolitische Ziele, etwa der Verbesserung von Bildung, Gesundheitsschutz, Chancengleichheit, Arbeitsbedingungen und sozialem Schutz verfolgt. Auf der anderen Seite soll die Säule dem Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte dienen, mit dem Ziel, den Zusammenhalt innerhalb der EU, insbesondere des Euro-Raums zu stärken. Hierzu zählen etwa die Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und eine Annäherung der Volkswirtschaften, etwa durch die Vollendung des Binnenmarktes<sup>21</sup> und die bereits erwähnte Stabilisierung und Vertiefung der WWU.

Manche Grundsätze lassen sich sowohl den sozialpolitischen Zielen der Säule zuordnen als auch dem Ziel der Stärkung des Zusammenhalts innerhalb der EU. So dürfte sich eine Verringerung der Jugend-<sup>22</sup>, Langzeit- oder sonstigen Arbeitslosigkeit<sup>23</sup> positiv auf die Entwicklung der Ausgabenseite der Staatshaushalte der Mitgliedstaaten auswirken (in Form reduzierter Transferzahlungen für Arbeitslose). Dadurch könnte die Neuverschuldung reduziert werden, was wiederum der makroökonomischen Stabilität dient.

Da die Grundsätze der Säule knapp und allgemein formuliert sind, besteht Spielraum bei der Auslegung etlicher Grundsätze und der damit verfolgten sozialpolitischen Ziele. So sollen Arbeitnehmer etwa eine „gerechte“ Entlohnung erhalten, die ihnen einen „angemessenen“ Lebensstandard ermöglicht.<sup>24</sup> Liegt die Produktivität eines Arbeitnehmers aber unter dem Niveau, das einen „angemessenen“ Lebensstandard sicherstellt, so müsste dessen Lohn mittels Transferleistungen aufgestockt werden, um den entsprechenden Grundsatz der Säule zu verwirklichen. In diesem Fall würde mittels Intervention – der Lohnaufstockung – in die Markteinkommen eingegriffen, um ein sozialpolitisches Ziel zu erreichen. Die Anwendung eines solchen Mittels widerspricht der ordoliberalen Auslegung des Grundsatzes, der zufolge eine „gerechte“ Entlohnung eine Entlohnung ist, die der individuellen Produktivität eines Arbeitnehmers entspricht und die sich durch die freie Preisbildung der Löhne am Markt ergibt. Nur durch diese Auslegung des Grundsatzes kann eine „gerechte“ Entlohnung einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft leisten, wie es die Präambel der Säule vorsieht.<sup>25</sup>

Andere Grundsätze bringen widersprüchliche Ziele zum Ausdruck, die zum Teil durch marktkonforme Mittel, zum Teil aber nur durch interventionistische Mittel erreicht werden könnten. So soll jede Person in „jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen“ haben, was Transferzahlungen nicht ausschließt. Gleichzeitig sollen aber die Mindesteinkommen nicht zu hoch sein, damit Anreize zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt bestehen.<sup>26</sup> Es wird Personengruppen geben, für die beide Bedingungen – angemessenes Einkommen einerseits und Anreizkompatibilität andererseits – nicht gleichzeitig erfüllbar sind.

<sup>19</sup> Erwägungsgrund 12 der Präambel der Säule.

<sup>20</sup> Erwägungsgrund 13 der Präambel der Säule.

<sup>21</sup> Erwägungsgrund 8 der Präambel der Säule.

<sup>22</sup> Gemäß Grundsatz 4b der Säule haben „junge Menschen“ das „Recht“ auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein „Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen“ innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben.

<sup>23</sup> Vgl. Grundsätze 4 und 13 der Säule.

<sup>24</sup> Gemäß Grundsatz 6a der Säule haben Arbeitnehmer ein „Recht“ auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.

<sup>25</sup> Erwägungsgrund 11 der Präambel der Säule.

<sup>26</sup> Gemäß Grundsatz 14 der Säule sollten Mindesteinkommensleistungen für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, mit Anreizen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.

## 5 Politische Bedeutung der Säule

Die mit der Säule verfolgten sozialpolitischen Ziele sind für die EU nicht neu, sondern kommen bereits an zahlreichen Stellen des EU-Rechts zum Ausdruck.<sup>27</sup> Zu nennen ist vor allem die Grundrechte-Charta, die Bestimmungen zu fast allen Grundsätzen der Säule enthält. So finden sich in der Grundrechte-Charta Bestimmungen etwa über das Recht auf Bildung,<sup>28</sup> den Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten,<sup>29</sup> den Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung,<sup>30</sup> die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben,<sup>31</sup> gerechte und gesunde Arbeitsbedingungen<sup>32</sup> und über den Zugang zu Sozialleistungen.<sup>33</sup> Daneben haben die Grundsätze der Säule bereits in zahlreichen Richtlinien und Empfehlungen Ausdruck gefunden. Die Grundsätze der Säule wiederholen also im Wesentlichen sozialpolitische Ziele, die bereits im Primär- und Sekundärrecht verankert sind.

Die Grundsätze der Säule sind allerdings genauer und umfassender formuliert als die entsprechenden Bestimmungen der Grundrechte-Charta und gehen zum Teil auch über die Vorgaben geltender Richtlinien hinaus.<sup>34</sup> So geht etwa Grundsatz 3 der Säule über das geltende EU-Recht hinaus, indem er die sachlichen Anwendungsbereiche der verschiedenen Diskriminierungsverbote weiter definiert.<sup>35</sup> Auch Grundsatz 9 der Säule geht über das geltende EU-Recht hinaus, indem er bestimmt, dass nicht nur Arbeitnehmer, die aus der Elternzeit an den Arbeitsplatz zurückkehren, sondern alle Arbeitnehmer mit Betreuungs- oder Pflegepflichten das „Recht“ auf flexible Arbeitsregelungen haben.<sup>36</sup>

Da die Säule rechtlich unverbindlich ist, begründet die genauere und umfassendere Formulierung bestehender Rechte durch die Grundsätze der Säule keine verbindliche Ausweitung dieser Rechte. Vor diesem Hintergrund könnte die Neuformulierung bestehender Rechte durch die Säule als Ausdruck eines grundsätzlichen politischen Einvernehmens zwischen den Organen der EU verstanden werden, die sozialen Rechte der Bürger zumindest künftig ausweiten zu wollen. In diesem Sinne könnte die Proklamation der Säule den Auftakt zu einem verstärkten sozialpolitischen Engagement der EU darstellen. Wahrscheinlicher ist indessen, dass eine Einigung zwischen den Organen über eine genauere und umfassendere Formulierung der sozialen Grundsätze überhaupt nur möglich war, weil die Säule durch die Proklamation nicht rechtsverbindlich geworden ist. Ob und inwieweit die Säule Ausdruck eines politischen Einvernehmens zwischen den Organen der EU ist, die sozialen Rechte der Bürger tatsächlich ausweiten zu wollen, wird sich daher erst bei der Umsetzung der Säule, insbesondere durch den Erlass verbindlicher EU-Rechtsakte, zeigen.

<sup>27</sup> Für einen Überblick bestehender EU-Rechtsakte im Anwendungsbereich der Säule siehe SWD(2017) 201.

<sup>28</sup> Art. 14 GRCh; vgl. Grundsatz 1 der Säule.

<sup>29</sup> Art. 29 GRCh; vgl. Grundsatz 4 der Säule.

<sup>30</sup> Art. 30 GRCh; vgl. Grundsatz 7 der Säule.

<sup>31</sup> Art. 33 GRCh; vgl. Grundsatz 9 der Säule.

<sup>32</sup> Art. 31 GRCh; vgl. Grundsatz 10 der Säule.

<sup>33</sup> Art. 34 GRCh; vgl. Grundsatz 12 der Säule.

<sup>34</sup> Eingehend SWD(2017) 201.

<sup>35</sup> SWD(2017) 201, S. 18.

<sup>36</sup> SWD(2017) 201, S. 43.

## 6 Umsetzung der Säule

Die Säule begründet keine neuen Ziele oder Kompetenzen der EU.<sup>37</sup> Die EU soll und darf daher nur nach Maßgabe der vertraglichen Ziele und Kompetenzen sowie unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zur Umsetzung der Säule beitragen.<sup>38</sup> Angesichts der begrenzten Handlungsmöglichkeiten der EU betont die Kommission, dass in erster Linie die Sozialpartner und die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Säule verantwortlich seien und die EU diese Umsetzung nur unterstützen könne.<sup>39</sup>

### 6.1 Umsetzung durch die Sozialpartner

Die Sozialpartner spielen bei der Umsetzung der Säule eine Doppelrolle. Einerseits betont die Präambel der Säule die Verantwortung der Sozialpartner für die Umsetzung der Säule.<sup>40</sup> Andererseits sollen die Sozialpartner selbst von der Säule profitieren, indem Grundsatz 8 der Säule bestimmt, dass sie in die Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten einbezogen und ihre „Fähigkeiten“ gefördert werden sollen.<sup>41</sup>

### 6.2 Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Die Verantwortung für die Umsetzung der Säule liegt im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten und ihren regionalen und lokalen Untergliederungen. Da die Säule unverbindlich ist, steht es den Mitgliedstaaten rechtlich frei, ob und inwieweit sie die Säule umsetzen. Und selbst die mittelbare politische Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten durch die Proklamation der Säule durch den Rat wird durch verschiedene allgemeine Vorbehalte in der Präambel der Säule erheblich relativiert. So heißt es etwa, die Umsetzung der Säule erfolge unter Berücksichtigung der „sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen“ und der „Vielfalt der nationalen Systeme“,<sup>42</sup> wahre die „Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas“ und die „nationale Identität der Mitgliedstaaten“, berühre nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die „wesentlichen Grundsätze ihrer Systeme der sozialen Sicherheit“ festzulegen und ihren „Staatshaushalt zu führen“, und dürfe das „finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen“.<sup>43</sup>

### 6.3 Umsetzung durch die EU

Die EU kann vor allem durch den Erlass von Vorschriften, durch die Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters und durch die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Säule beitragen.

#### 6.3.1 Erlass von EU-Vorschriften

Das rechtlich wirksamste Instrument der EU zur Umsetzung der Säule ist der Erlass rechtsverbindlicher Vorschriften. Nur durch legislative Maßnahmen können aus den unverbindlichen Grundsätzen der Säule verbindliche, notfalls gerichtlich durchsetzbare Rechte der Bürger werden. Nach Ansicht der Kommission sollte die Säule daher durch die Überarbeitung und Ergänzung bestehender rechtsverbindlicher Vorschriften umgesetzt werden.<sup>44</sup> Allerdings sind die Kompetenzen der EU für Vorschriften zur Umsetzung der Säule eng begrenzt und beziehen sich vor allem auf das erste und zweite Kapitel der Säule.

<sup>37</sup> Erwägungsgrund 18 der Präambel der Säule.

<sup>38</sup> Erwägungsgrund 17 der Präambel der Säule.

<sup>39</sup> COM(2017) 250, S. 2.

<sup>40</sup> Erwägungsgrund 20 der Präambel der Säule.

<sup>41</sup> SWD(2017) 201, S. 38 f.

<sup>42</sup> Erwägungsgrund 17 der Präambel der Säule.

<sup>43</sup> Erwägungsgrund 19 der Präambel der Säule.

<sup>44</sup> COM(2017) 250, S. 8.



### 6.3.1.1 Begrenzte Kompetenzen der EU im Bereich der Sozialpolitik

Die in der Praxis wichtigste Kompetenz zur legislativen Umsetzung der Säule dürfte Art. 153 AEUV sein.<sup>45</sup> Die EU kann diese Kompetenz vor allem nutzen, um die Grundsätze des zweiten Kapitels der Säule („faire Arbeitsbedingungen“) umzusetzen. So kann die EU gemäß Art. 153 AEUV Richtlinien mit Mindestvorschriften erlassen, etwa über

- die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz,<sup>46</sup>
- sonstige Arbeitsbedingungen,<sup>47</sup>
- die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern,<sup>48</sup>
- den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,<sup>49</sup>
- die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer<sup>50</sup> und
- die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.<sup>51</sup>

Mindestvorschriften über die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern und über den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags müssen vom Rat allerdings gemäß Art. 153 Abs. 2 AEUV einstimmig beschlossen werden. Politisch umstrittene Vorhaben lassen sich in diesen Bereichen daher kaum verwirklichen. Zudem enthält Art. 153 Abs. 4 AEUV zwei allgemeine Vorbehalte: Erstens dürfen die auf Art. 153 AEUV gestützten Vorschriften nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten berühren, die Grundprinzipien ihrer Systeme der sozialen Sicherheit festzulegen, und zweitens dürfen diese Vorschriften das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen. Wie bereits erwähnt, kommen diese beiden Vorbehalte in leicht abgewandelter Form auch in der Präambel der Säule zum Ausdruck.<sup>52</sup>

Daneben kann die EU ihre Kompetenzen zum Erlass von Antidiskriminierungsvorschriften nutzen, um den zweiten und dritten Grundsatz im ersten Kapitel der Säule über die „Gleichstellung der Geschlechter“ und die „Chancengleichheit“ umzusetzen. Gemäß Art. 157 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen speziell zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen erlassen.<sup>53</sup> Deutlich weiter gefasst ist die Kompetenz gemäß Art. 19 Abs. 1 AEUV. Danach kann der Rat Vorschriften erlassen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.<sup>54</sup> Da Art. 19 Abs. 1 AEUV allerdings genau wie Art. 153 Abs. 2 AEUV Einstimmigkeit im Rat voraussetzt, dürften sich auch insoweit politisch umstrittene Vorhaben kaum umsetzen lassen.

### 6.3.1.2 Konkrete Vorhaben der EU

Derzeit laufen einige Gesetzgebungsverfahren, die nach Ansicht der Kommission der Umsetzung der Säule dienen sollen. Dazu gehören folgende Vorschläge, um deren Annahme sich die Kommission weiterhin bemühen will:

- Gleichbehandlungsrichtlinie,<sup>55</sup>
- Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben<sup>56</sup>

<sup>45</sup> Siehe die zahlreichen Bezugnahmen auf diese Kompetenz in SWD(2017) 201.

<sup>46</sup> Vgl. Grundsatz 10 der Säule.

<sup>47</sup> Vgl. Grundsatz 5 der Säule.

<sup>48</sup> Vgl. Grundsatz 12 der Säule.

<sup>49</sup> Vgl. Grundsatz 7 der Säule.

<sup>50</sup> Vgl. Grundsatz 8 der Säule.

<sup>51</sup> Vgl. Grundsatz 4 der Säule.

<sup>52</sup> Erwägungsgrund 19 der Präambel der Säule.

<sup>53</sup> Vgl. Grundsatz 2 der Säule.

<sup>54</sup> Vgl. Grundsatz 3 der Säule.

<sup>55</sup> COM(2008) 426; s. [cepAnalyse](#) vom 20.08.08; vgl. SWD(2017) 201, S. 19; vgl. Grundsatz 3 der Säule.

<sup>56</sup> COM(2017) 253; s. [cepAnalyse](#) Nr. 26/2017; vgl. SWD(2017) 201, S. 44; vgl. Grundsatz 9 der Säule.

- Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit<sup>57</sup>
- Richtlinie zur Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen.<sup>58</sup>

Zudem hat die Kommission weitere Initiativen angekündigt, die der Umsetzung der Säule dienen sollen:

- Änderung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen,<sup>59</sup>
- Errichtung einer Europäischen Arbeitsmarktbehörde,<sup>60</sup>
- Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer,<sup>61</sup>
- Verbesserung des „Zugangs zum Sozialschutz“.<sup>62</sup>

Ob die Kommission mit aktuellen oder zukünftigen Vorschlägen zur legislativen Umsetzung der Säule durchdringt, wird im Bereich der Art. 153 und 157 AEUV von der jeweiligen Position des Parlaments und des Rates und im Bereich von Art. 19 EUV allein von der Position des Rates abhängen. Dass das Parlament und der Rat die Säule zusammen mit der Kommission proklamiert haben, bedeutet nicht, dass die beiden Organe auch den Vorschlägen der Kommission zur Umsetzung der Säule zustimmen werden. Das gilt vor allem für den Rat. So haben sich die Mitgliedstaaten im Rat bis heute nicht über den Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2008 für eine neue Gleichbehandlungsrichtlinie einigen können. Zudem stößt auch der aus dem Jahr 2017 stammende Vorschlag der Kommission über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, der eine Ausweitung der Elternzeit vorsieht, im Rat auf erheblichen Widerstand.

### 6.3.2 Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten durch das Europäische Semester

Aus den zahlreichen Dokumenten, welche die Kommission zur Säule veröffentlicht hat, wird deutlich, dass die Koordinierung der nationalen Politiken im Rahmen des Europäischen Semesters einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Säule leisten soll.<sup>63</sup> Das Europäische Semester dient eigentlich der makroökonomischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten. Bereits im „Bericht der fünf Präsidenten“ über die Vollendung der WWU wurde allerdings empfohlen, den Themen Beschäftigung und Soziales im Europäischen Semester einen höheren Stellenwert einzuräumen.<sup>64</sup> Das Europäische Semester dient daher inzwischen auch der Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten.<sup>65</sup>

#### 6.3.2.1 Koordinierung durch Empfehlungen

Die EU kann den Mitgliedstaaten im Europäischen Semester grundsätzlich keine verbindlichen Vorgaben machen.<sup>66</sup> Die Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik durch das Europäische Semester erfolgt daher im Wesentlichen durch drei verschiedene Arten von Empfehlungen der EU an die Mitgliedstaaten: die Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die Leitlinien für die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und die länderspezifischen Empfehlungen. Der Inhalt der Empfehlungen ist für die Mitgliedstaaten rechtlich unverbindlich.

<sup>57</sup> COM(2016)815; s. [cepAnalyse](#) Nr. 10/2017; vgl. SWD(2017) 201, S. 60; vgl. Grundsatz 12 und 13 der Säule.

<sup>58</sup> COM(2015) 615; s. [cepAnalyse](#) Nr. 10/2016; vgl. SWD(2017) 201, S. 73; vgl. Grundsatz 17 der Säule.

<sup>59</sup> SWD(2017) 201, S. 29; EU-Kommission, Mitteilung COM(2017) 650 Annex 1 vom 24.10.2017, Arbeitsprogramm der Kommission 2018, S. 4; COM(2017) 797; vgl. Grundsatz 5 der Säule.

<sup>60</sup> COM(2017) 650 Annex 1, S. 4; vgl. Grundsatz 5 der Säule.

<sup>61</sup> COM(2017) 650 Annex 1, S. 4; vgl. Grundsatz 12 der Säule.

<sup>62</sup> SWD(2017) 201, S. 57; COM(2017) 650 Annex 1, S. 4.; vgl. Grundsatz 12 der Säule.

<sup>63</sup> Vgl. COM(2016) 127, S. 3; COM(2017) 250, S. 7; SWD(2017) 201, S. 4.

<sup>64</sup> Bericht der fünf Präsidenten, S. 10.

<sup>65</sup> EU-Parlament, Studie für den EMPL-Ausschuss 2016, Mainstreaming employment and social indicators into macroeconomic surveillance, S. 35, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/569985/IPOL\\_STU\(2016\)569985\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/569985/IPOL_STU(2016)569985_EN.pdf)

<sup>66</sup> Besonderheiten ergeben sich allerdings im Hinblick auf das Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit.

## Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets

Die Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets enthalten Empfehlungen, die vor allem zur makroökonomischen Stabilisierung der Währungsunion beitragen sollen. Diese Empfehlungen werden vom Rat, gestützt auf Art. 121 AEUV, erlassen.<sup>67</sup> Nur ein geringer Teil dieser Empfehlungen lässt sich als Ausdruck der Grundsätze der Säule verstehen. Zudem sind diese Empfehlungen sehr allgemein gehalten. So empfiehlt der Rat den Mitgliedstaaten im Jahr 2017, Reformen durchzuführen, die abzielen sollen auf „qualitativ hochstehende und effiziente Systeme“ für die allgemeine und berufliche Bildung sowie für lebenslanges Lernen<sup>68</sup> und auf „verlässliche Arbeitsverträge, die Arbeitnehmern und Arbeitgeber Flexibilität und Sicherheit bieten“.<sup>69</sup>

## Beschäftigungspolitische Leitlinien

Ergänzt werden die Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets durch die Leitlinien für die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die Empfehlungen zu arbeitsmarktrelevanten Politikbereichen enthalten.<sup>70</sup> Diese Leitlinien werden vom Rat, gestützt auf Art. 148 AEUV, erlassen. Die in den Leitlinien enthaltenen Empfehlungen weisen einen sehr viel deutlicheren Bezug zu den Grundsätzen der Säule auf. Allerdings sind auch sie sehr allgemein gehalten. So sollen die Mitgliedstaaten etwa nach den Leitlinien aus dem Jahr 2015, die vom Rat im Jahr 2016 ohne inhaltliche Änderungen erneut beschlossen wurden,<sup>71</sup> in die allgemeine und berufliche Bildung und das lebenslange Lernen investieren,<sup>72</sup> älteren Arbeitnehmern ein längeres Arbeitsleben ermöglichen,<sup>73</sup> die Jugendgarantie umsetzen,<sup>74</sup> die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben gewährleisten<sup>75</sup> und für „bezahlbare, zugängliche und hochwertige (...) Gesundheitsdienste“ sorgen.<sup>76</sup>

Der aktuelle Vorschlag der Kommission für die beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>77</sup> ist deutlich umfangreicher als die vom Rat in den vergangenen Jahren angenommenen Leitlinien. Er soll laut Kommission zur Umsetzung der Säule beitragen.<sup>78</sup> Tatsächlich weisen die vorgeschlagenen Leitlinien Bezüge zu allen 20 Grundsätzen der Säule auf. Die einzelnen Empfehlungen sind allerdings wiederum sehr allgemein gehalten und bringen allenfalls die Kernaussagen der einzelnen Grundsätze zum Ausdruck.

## Länderspezifische Empfehlungen

Gestützt auf die Empfehlungen über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Leitlinien für die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten erlässt der Rat schließlich die län-

<sup>67</sup> Siehe Rat der EU, Empfehlung vom 21. März 2017 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, Präambel.

<sup>68</sup> Rat der EU, Empfehlung vom 21. März 2017 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, Absatz 3 der Empfehlungen; vgl. Grundsatz 1 der Säule.

<sup>69</sup> Rat der EU, Empfehlung vom 21. März 2017 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, Absatz 3 der Empfehlungen; vgl. Grundsatz 5 der Säule.

<sup>70</sup> Siehe etwa Rat der EU, Beschluss (EU) 2015/1848, vom 05. Oktober 2015 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2015.

<sup>71</sup> Rat der EU, Beschluss (EU) 2016/1838 vom 13. Oktober 2016 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2016, Art. 1.

<sup>72</sup> Rat der EU, Beschluss (EU) 2015/1848, Anhang, Leitlinie 6; vgl. Grundsatz 1 der Säule.

<sup>73</sup> Rat der EU, Beschluss (EU) 2015/1848, Anhang, Leitlinie 6; gemäß Grundsatz 10 b der Säule haben Arbeitnehmer ein „Recht auf ein Arbeitsumfeld, das [...] ihnen eine lange Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglicht.“

<sup>74</sup> Rat der EU, Beschluss (EU) 2015/1848, Anhang, Leitlinie 6; gemäß Grundsatz 4 b der Säule haben „junge Menschen“ das „Recht“ auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein „Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen“ innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben.

<sup>75</sup> Rat der EU, Beschluss (EU) 2015/1848, Anhang, Leitlinie 7; vgl. Grundsatz 9 der Säule.

<sup>76</sup> Rat der EU, Beschluss (EU) 2015/1848, Anhang, Leitlinie 8; vgl. Grundsatz 16 der Säule.

<sup>77</sup> EU-Kommission, Vorschlag COM(2017) 677 Annex, vom 22. November 2017 für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

<sup>78</sup> COM(2017) 677, Erwägungsgrund 9 der Präambel der Säule.

derspezifischen Empfehlungen. Diese beziehen sich im Allgemeinen auf die vier Bereiche öffentliche Finanzen, Finanzmarkt, Strukturreformen sowie Beschäftigungs- und Sozialpolitik.<sup>79</sup> Sie werden jeweils gezielt an die einzelnen Mitgliedstaaten gerichtet und enthalten daher, je nach Koordinierungsbedarf, unterschiedliche Empfehlungen.

Die länderspezifischen Empfehlungen bestehen aus einer Liste von Erwägungsgründen zur Situation des jeweiligen Mitgliedstaats und einer Liste der Empfehlungen, die an diesen Mitgliedstaat gerichtet werden. In der Regel ist die Liste der Erwägungsgründe mehrere Seiten lang, während die Liste der Empfehlungen kaum eine Seite füllt. Ungefähr die Hälfte aller Empfehlungen sind beschäftigungs- und sozialpolitische Empfehlungen.<sup>80</sup> Diese betreffen etwa die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit, die Nachhaltigkeit der Rentensysteme, die stärkere Einbindung von Frauen und älteren Menschen in den Arbeitsmarkt sowie die Entwicklung der Löhne.<sup>81</sup>

Die beschäftigungs- und sozialpolitischen Ausführungen in den länderspezifischen Empfehlungen sind in der Regel sehr knapp gehalten und genauso allgemein formuliert wie die Grundsätze der Säule. So heißt es etwa in den länderspezifischen Empfehlungen für Frankreich aus dem Jahr 2015, das Land solle das Arbeitsrecht reformieren, um Anreize für Arbeitgeber zu schaffen, Arbeitnehmer unbefristet einzustellen.<sup>82</sup> In den länderspezifischen Empfehlungen für Rumänien aus dem Jahr 2017 heißt es, das Land solle unter Einbindung der Sozialpartner ein transparentes Verfahren zur Festlegung von Mindestlöhnen schaffen.<sup>83</sup>

### 6.3.2.2 Wirkung der Empfehlungen

Da die beschäftigungs- und sozialpolitischen Vorgaben in den Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, in den Leitlinien für die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und in den länderspezifischen Empfehlungen bisher allenfalls so knapp und allgemein gehalten sind wie die Grundsätze der Säule, ist kaum anzunehmen, dass die verschiedenen Empfehlungen allein infolge der Proklamation der Säule nennenswert genauer oder umfangreicher werden. Dafür spricht auch, dass selbst die Bestimmtheit der aktuellen Vorschläge der Kommission für die beschäftigungspolitischen Leitlinien des Rates<sup>84</sup> kaum an die Bestimmtheit der Grundsätze der Säule heranreicht. Aber selbst wenn die Kommission zukünftig genauere oder umfangreichere Empfehlungen vorschlagen sollte, müssten diese vom Rat beschlossen werden. Es ist allerdings kaum anzunehmen, dass sich die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten zukünftig ohne Not gegenseitig allzu strenge Vorgaben machen werden. Die Mitgliedstaaten werden daher wohl auch weiterhin über umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der verschiedenen Empfehlungen verfügen.

Ob zumindest die länderspezifischen Empfehlungen, die bisher die genauesten Vorgaben für die Mitgliedstaaten enthalten, zukünftig nennenswert zur Umsetzung der Säule beitragen werden, ist auch deshalb zweifelhaft, da die Umsetzungsquote der länderspezifischen Empfehlungen relativ gering ist. In den Jahren 2015 und 2016 wurden weniger als 5% aller länderspezifischen Empfehlungen vollständig, rund 45%

<sup>79</sup> EU-Parlament, Studie für den EMPL-Ausschuss 2016, Mainstreaming employment and social indicators into macroeconomic surveillance, S. 32 f.; abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/569985/IPOL\\_STU\(2016\)569985\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/569985/IPOL_STU(2016)569985_EN.pdf).

<sup>80</sup> Vgl. EU-Parlament, Studie für den EMPL-Ausschuss 2016, Mainstreaming employment and social indicators into macroeconomic surveillance, S. 55; European Trade Union Institute, Studie 2016, The country-specific recommendations (CSRs) in the social field - An overview and comparison update including the CSRs 2016-2017, S. 11, abrufbar unter: <http://bit.ly/2hXD8R3>.

<sup>81</sup> Vgl. die Übersicht des European Trade Union Institute, Studie 2016, The country-specific recommendations (CSRs) in the social field - An overview and comparison Update including the CSRs 2016-2017, S. 13.

<sup>82</sup> Gemäß Grundsatz 5 a der Säule soll der Übergang in eine unbefristete Beschäftigungsform gefördert werden.

<sup>83</sup> Gemäß Grundsatz 6 b der Säule sollen angemessene Mindestlöhne gewährleistet werden; gemäß Grundsatz 6 c der Säule sollen alle Löhne und Gehälter gemäß den nationalen Verfahren und unter Wahrung der Tarifautonomie auf transparente und verlässliche Weise festgelegt werden.

<sup>84</sup> COM(2017) 677 Annex.

zum Teil und über 50% gar nicht oder nur sehr begrenzt umgesetzt.<sup>85</sup> Der Grad der Umsetzung unterscheidet sich dabei erheblich nach den Bereichen, auf die sich die länderspezifischen Empfehlungen beziehen. So wurden etwa im Jahr 2013 zwar rund 33% der Empfehlungen im Finanzmarktbereich umgesetzt, aber nur 5% der beschäftigungs- und sozialpolitischen Empfehlungen umgesetzt.<sup>86</sup>

Ein Grund dafür, dass vor allem die beschäftigungs- und sozialpolitischen Empfehlungen kaum umgesetzt werden, ist der unverbindliche Charakter der Koordinierung durch das Europäische Semester.<sup>87</sup> Die Nichtumsetzung der verschiedenen Empfehlungen einschließlich der länderspezifischen Empfehlungen setzt die Mitgliedstaaten grundsätzlich nur unter politischen Rechtfertigungsdruck. Zwangsmittel in Form von Bußgeldern oder einer Kürzung von Leistungen aus dem EU-Haushalt stehen der EU nur im Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit zur Verfügung. Im Übrigen kann die EU auf die Nichtumsetzung der Empfehlungen nur nach dem englischen Grundsatz „naming and shaming“ reagieren.<sup>88</sup> Im Ergebnis dürfte das Europäische Semester also bestenfalls einen geringen Beitrag zur Umsetzung der Säule leisten.

### 6.3.3 Finanzielle Unterstützung durch die EU

Nach Ansicht der Kommission soll die EU auch durch die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Säule beitragen.<sup>89</sup> So könnten im laufenden Programmzeitraum bis zum Jahr 2020 die sogenannten Struktur- und Investitionsfonds (z.B. der Fonds für regionale Entwicklung, der Sozialfonds und der Kohäsionsfonds), der Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und der Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen eingesetzt werden, um Maßnahmen zur Umsetzung der Säule finanziell zu unterstützen.<sup>90</sup> Schon heute wird etwa der Fonds für regionale Entwicklung genutzt, um den Ausbau der Infrastruktur für die frühkindliche Bildung in den Mitgliedstaaten zu verbessern.<sup>91</sup>

Die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zur Umsetzung der Säule ist im laufenden Programmzeitraum nur nach Maßgabe der in den jeweiligen Fonds festgelegten Ziele und Förderkriterien sowie im Rahmen der für die jeweiligen Fonds vorgesehenen Mittel möglich. Die Kommission hat daher etwa vorgeschlagen, die Mittel aus dem EU-Haushalt für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zu erhöhen.<sup>92</sup> Um die verschiedenen Fonds im Hinblick auf den nächsten Programmzeitraum ab dem Jahr 2020 zielgenauer auf die Umsetzung der Säule abzustimmen, könnte die Säule als Maßstab für die Änderung der Ziele und Förderkriterien sowie der finanziellen Ausstattung der bestehenden Fonds<sup>93</sup> oder als Maßstab für die Schaffung neuer Fonds<sup>94</sup> herangezogen werden. Da die Ziele, die mit den verschiedenen Fonds

<sup>85</sup> EU-Parlament, At a glance, Implementation of the 2015 country specific recommendations, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/574398/IPOL\\_ATA\(2016\)574398\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/574398/IPOL_ATA(2016)574398_EN.pdf); EU-Parlament, At a glance, Implementation of the 2016 country specific recommendations, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/587394/IPOL\\_ATA\(2017\)587394\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/587394/IPOL_ATA(2017)587394_EN.pdf).

<sup>86</sup> EU-Parlament, EPRS-Studie 2015, Country-Specific Recommendations: Scorecard for 2013, S. 9, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/547558/EPRS\\_STU\(2015\)547558\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/547558/EPRS_STU(2015)547558_EN.pdf).

<sup>87</sup> EU-Parlament, Studie für den EMPL-Ausschuss 2016, Mainstreaming employment and social indicators into macroeconomic surveillance, S. 25 f.

<sup>88</sup> Siehe dazu Louvaris, The Subtle Mechanisms of Europeanization: The European Semester and its Effects on the Social and Employment Policies of Belgium, Working paper 2017, S. 5, abrufbar unter: <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/312>.

<sup>89</sup> COM(2017) 250, S. 10.

<sup>90</sup> COM(2017) 250, S. 10; SWD(2017) 201, S. 5.

<sup>91</sup> SWD(2017) 201, S. 51; vgl. Grundsatz 11 der Säule.

<sup>92</sup> SWD(2017) 201, S. 11; Gemäß Grundsatz 4 b der Säule haben „junge Menschen“ das „Recht“ auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein „Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen“ innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben.

<sup>93</sup> COM(2017) 250, S. 10.

<sup>94</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 206 vom 24.06.2017 zur Mitteilung der Kommission COM(2017) 250 zur Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte, S. 24.

verfolgt werden sollen, zum Teil ausdrücklich im Primärrecht verankert sind, können die Ziele und die daran anknüpfenden Förderkriterien der Fonds allerdings nicht beliebig geändert werden.<sup>95</sup> Über die Anpassung der Fonds müssen das Parlament und der Rat entscheiden.<sup>96</sup>

## 7 Einbeziehung der Säule in das Primärrecht

Die Kommission nimmt in den Dokumenten, die sie zur Säule veröffentlicht hat, immer wieder auf die Grundrechte-Charta Bezug. Sie tut dies vor allem im Hinblick auf den Inhalt der Säule, aber vielleicht auch deshalb, weil die Entstehung der Grundrechte-Charta als Vorbild für den weiteren Umgang mit der Säule dienen könnte. Die Kommission verweist nämlich unter anderem darauf, dass auch die Grundrechte-Charta im Jahr 2000 feierlich proklamiert wurde, ohne dadurch Rechtsverbindlichkeit zu erlangen.<sup>97</sup> In den folgenden Jahren bezogen sich die Organe der EU, einschließlich des Europäischen Gerichtshofs, zunehmend häufig auf die Grundrechte-Charta und verstärkten dadurch deren politische Bedeutung. Schließlich wurde die Grundrechte-Charta im Jahr 2009 durch den Vertrag von Lissabon in das Primärrecht einbezogen und damit rechtsverbindlich. Man könnte den Hinweis der Kommission auf die Proklamation der Grundrechte-Charta also als Hinweis darauf verstehen, dass die Proklamation der Säule in Göteborg nur ein erster Schritt sein soll und die Säule eines Tages in das Primärrecht einbezogen werden sollte. Durch die Einbeziehung der Säule in das Primärrecht würde die Säule für die Organe der EU rechtlich verbindlich und müsste bei allen Maßnahmen der EU zwingend beachtet werden. Voraussetzung einer Einbeziehung der Säule in das Primärrecht wäre freilich deren Ratifikation durch die Parlamente aller Mitgliedstaaten. Zumindest aus heutiger Sicht erscheint dieses Szenario nicht vorstellbar.

## 8 Ökonomische Bewertung ausgewählter Grundsätze der Säule

Da die Grundsätze der Säule sehr allgemein gehalten sind, kann keine abschließende ökonomische Bewertung der Säule vorgenommen werden. Allerdings hat die EU-Kommission zu einigen wichtigen Grundsätzen der Säule bereits konkrete legislative und nicht-legislative Maßnahmen vorgeschlagen. Diese Maßnahmen stehen im Bezug zur Säule, indem ihre Ziele in mehrere Grundsätze der Säule eingeflossen sind. Im Folgenden werden einige besonders relevante Vorschläge der EU-Kommission einer ökonomischen Bewertung unterzogen.

### 8.1 Aktive Unterstützung für Beschäftigung

#### 8.1.1 Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit<sup>98</sup>

##### 8.1.1.1 Hintergrund und Inhalt

Im Zuge der Euro-Krise stieg die Jugendarbeitslosigkeit in der EU von 15,9% (2007) auf 22,2% (2014). Der Anstieg im Euro-Raum war mit 15,6% auf 23,7% sogar noch größer.<sup>99</sup> Der Anteil Jugendlicher, die sich nicht

<sup>95</sup> Siehe etwa Art. 162 AEUV, in dem die Ziele des Europäischen Sozialfonds festgelegt sind, und Protokoll (Nr. 28) über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, in dem die Ziele des Kohäsionsfonds festgelegt sind.

<sup>96</sup> Siehe etwa Art. 164 und 177 AEUV.

<sup>97</sup> COM(2017) 250, S. 6.

<sup>98</sup> Gemäß Grundsatz 4b der Säule haben „junge Menschen“ das „Recht“ auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein „Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen“ innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben.

<sup>99</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2016) 51 vom 08.03.2016 zur Mitteilung über die Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, S. 21.

in Ausbildung, Arbeit oder Schulung befinden, stieg von 14,2% (2008) auf 16,6% (2014).<sup>100</sup> Die Jugendarbeitslosigkeit ist auch weiterhin hoch, weshalb die EU-Kommission weiterhin Handlungsbedarf sieht.<sup>101</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde ein Grundsatz mit dem Ziel in die Säule aufgenommen, Jugendliche bei der Arbeitssuche und Weiterbildung zu unterstützen.<sup>102</sup> Hierzu hat die EU-Kommission eine Empfehlung zur Einführung einer Jugendgarantie<sup>103</sup> vorgelegt, die auch vom Rat mitgetragen wurde.<sup>104</sup> Im Zentrum der Jugendgarantie steht die Zusage der Mitgliedstaaten, „allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz“ anzubieten. Diese Formulierung wurde nahezu identisch in die Säule übernommen. Zur Finanzierung der Jugendgarantie wurde die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen<sup>105</sup> ins Leben gerufen und für die Jahre 2014–2020 mit einem Budget von insgesamt 8,8 Mrd. Euro ausgestattet.<sup>106</sup>

### 8.1.1.2 Bewertung

Die Jugendgarantie ist ökonomisch fragwürdig. Staatliche „Garantien“ zur Schaffung von Arbeitsplätzen sind nicht nachhaltig. In einer Marktwirtschaft schaffen Unternehmen die Arbeitsplätze. Zwar besteht kein Rechtsanspruch auf eine Arbeitsstelle oder sonstige Qualifizierungsmaßnahme, aber die Mitgliedstaaten können freiwillig Vorschläge der Jugendgarantie – wie die finanzielle Förderung einer Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme – für jugendliche Arbeitslose anbieten. Allerdings sind solche Fördermaßnahmen ohne ausreichende privatwirtschaftliche Aktivität nicht nachhaltig, weil eine finanzielle Förderung die staatlichen Haushalte belasten würde und keinesfalls sicher ist, dass nach dem Ende der staatlichen Förderung eine Weiterbeschäftigung sichergestellt werden kann. Schließlich kann der Staat private Unternehmen nicht dazu zwingen, Arbeitsplätze für jugendliche Arbeitslose zu schaffen. Aus Sicht der EU-Kommission dient die Jugendgarantie wohl hauptsächlich dazu, einen konjunkturbedingten Einbruch bei der Beschäftigung zu überbrücken. Der Umstand, dass viele Unternehmen in den betroffenen Mitgliedstaaten bei der Einstellung auch junger Menschen zurückhaltend sind, ist jedoch weniger auf einen konjunkturellen Einbruch zurückzuführen als vielmehr auf strukturelle Probleme. An diesen Problemen kann der Vorschlag der EU zur Jugendgarantie nichts ändern, weil er keine Lösungen zur Behebung struktureller Probleme bietet. Zudem droht die Jugendgarantie die geografische Mobilität junger Menschen innerhalb der EU zu reduzieren (obwohl etwa die berufliche Mobilität durch die Säule gefördert werden soll),<sup>107</sup> da sie Anreize setzt, im Heimatstaat zu bleiben, anstatt in den Mitgliedstaaten Arbeit zu suchen, in denen es freie Stellen gibt.<sup>108</sup> Die Jugendgarantie ist somit nicht geeignet, makroökonomische Ungleichgewichte abzubauen, was die Säule eigentlich vorsieht.<sup>109</sup>

Den Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit nach dem Abflauen der Euro-Krise von 23,7% (2013) auf 18,7% (2016)<sup>110</sup> führt die EU-Kommission maßgeblich auf die Jugendgarantie zurück.<sup>111</sup> Dies ist jedoch fraglich.

---

<sup>100</sup> SWD(2016) 51, S. 22.

<sup>101</sup> COM(2017) 251, S. 3.

<sup>102</sup> Vgl. Grundsatz 4, insbesondere 4b der Säule.

<sup>103</sup> EU-Kommission, Empfehlung COM(2012) 729 vom 05.12.2012 zur Einführung einer Jugendgarantie. Für eine Bewertung der Jugendgarantie vgl. [cepAnalyse 07/2013](#).

<sup>104</sup> Rat der EU, Empfehlung vom 22.04.2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2013/C 120/01).

<sup>105</sup> EU-Kommission, Verordnung COM(2015) 46 vom 04.02.2015 für die die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

<sup>106</sup> EU-Kommission, Youth Employment Initiative (YEI) abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176>.

<sup>107</sup> Gemäß Grundsatz 5c der Säule wird die berufliche Mobilität „erleichtert“.

<sup>108</sup> Für eine detaillierte Analyse vgl. [cepAnalyse 07/2013](#).

<sup>109</sup> Erwägungsgrund 13 der Präambel der Säule.

<sup>110</sup> EU-Kommission, Jugendgarantie abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>.

<sup>111</sup> EU-Kommission, Mitteilung COM(2016) 646 vom 04.10.2016 über die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen Dreijahresbilanz, S. 8.

So ist die Jugendarbeitslosigkeit nicht stärker zurückgegangen als die allgemeine Arbeitslosigkeit. Als Ursachen dürften daher auch die generell positive konjunkturelle Entwicklung<sup>112</sup> oder der demografische Wandel<sup>113</sup> in Betracht kommen.

## 8.1.2 Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit<sup>114</sup>

### 8.1.2.1 Hintergrund und Inhalt

Neben der Jugendarbeitslosigkeit ist die Langzeitarbeitslosigkeit eine der aktuell großen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen in der EU. Im Verlauf der Euro-Krise ist der Anteil Langzeitarbeitsloser (Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind) an der Erwerbsbevölkerung in der EU von 3,1% (2007) auf 5,1% (2015) gestiegen. Auch innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen in diesem Zeitraum von 42,9% auf 49,5% an.<sup>115</sup> Seit 2015 geht die Langzeitarbeitslosenquote zwar zurück, sie liegt mit 3,7% (1. Quartal 2017) aber immer noch über dem Niveau vor der Euro-Krise.<sup>116</sup> Dabei ist die Situation von Langzeitarbeitslosen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Während die Langzeitarbeitslosenquote in Griechenland mit 16,3% (1. Quartal 2017) sehr hoch ist, beträgt sie im Vereinigten Königreich lediglich 1,2%.<sup>117</sup>

Neben der Verringerung der allgemeinen Arbeitslosigkeit fand auch das spezielle Ziel der Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit Eingang in die Säule.<sup>118</sup> Bereits vor der Proklamation der Säule hat die EU-Kommission eine Empfehlung zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt vorgelegt.<sup>119</sup> Darin empfiehlt sie den Mitgliedstaaten, eine zentrale Anlaufstelle für Langzeitarbeitslose sowie eine individuelle Beratung des Arbeitslosen einzurichten. Im Rahmen dieser Beratung soll mit dem Arbeitslosen – spätestens nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit – eine Bestandsaufnahme seiner Fähigkeiten durchgeführt werden. Anschließend schließen der Arbeitslose und der (staatliche) Arbeitsvermittler eine Wiedereinstiegsvereinbarung ab. Darin werden die Pflichten der Arbeitsvermittler (etwa Unterstützung bei der Arbeitssuche) und des Langzeitarbeitslosen (etwa aktive Suche nach Arbeit) festgehalten. Die individuelle Bestandsaufnahme wurde in die Säule aufgenommen.<sup>120</sup> Die Wiedereinstiegsvereinbarung findet sich nicht direkt in der Säule wieder. Dort ist allgemeiner von angemessener „Unterstützung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bei der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ die Rede, die sich zudem nicht nur an Langzeitarbeitslose richtet.<sup>121</sup> Zudem sollen Arbeitslose Anspruch auf angemessene Leistungen von angemessener Dauer haben.<sup>122</sup>

### 8.1.2.2 Bewertung

Die Empfehlung zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser geht über die Grundsätze der Säule hinaus, denn neben individueller Bestandsaufnahme und Wiedereinstiegsvereinbarung werden auch finanzielle

<sup>112</sup> Siehe dazu Barslund, M. / Gros, D. (2017), „Declining Youth Unemployment in Europe: The Effect of the Business Cycle or the European Youth Guarantee?“, CESifo Forum 18 (2) 2017, S. 45.

<sup>113</sup> Siehe dazu Brenke, K. (2017) „Jugendliche in Europa: rückläufige Arbeitslosigkeit, aber weiterhin große Probleme auf dem Arbeitsmarkt“, DIW Wochenbericht Nr. 44 2017, S. 988.

<sup>114</sup> Grundsätze 4c und 13 der Säule.

<sup>115</sup> European Social Policy Network, Integrated support for the long-term unemployed in Europe, 2015, S. 4.

<sup>116</sup> EU-Kommission, Employment and Social Developments in Europe Quarterly Review October 2017, 2017, S. 26.

<sup>117</sup> EU-Kommission, Employment and Social Developments in Europe Annual Review 2017, 2017, S. 28.

<sup>118</sup> Grundsätze 4c und 13 der Säule.

<sup>119</sup> EU-Kommission, Empfehlung COM(2015) 462 vom 19.09.2015 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt.

<sup>120</sup> Gemäß Grundsatz 4c der Säule haben Langzeitarbeitslose spätestens nach 18-monatiger Arbeitslosigkeit das Recht auf eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme.

<sup>121</sup> Vgl. Grundsatz 13 der Säule.

<sup>122</sup> Grundsatz 13 der Säule bezieht sich bezüglich der Angemessenheit zwar nur auf die entrichteten Beiträge (etwa in die Arbeitslosenversicherung) in Verbindung mit Grundsatz 14 sind unter Angemessenheit aber auch Leistungen zu verstehen, die ein würdevolles Leben ermöglichen.



Vergünstigungen für Unternehmen, die Langzeitarbeitslose einstellen, vorgeschlagen.<sup>123</sup> Durch solche Maßnahmen werden zwar Anreize gesetzt, um Langzeitarbeitslose einzustellen, Mitnahme- und Verdrängungseffekte können jedoch nicht ausgeschlossen werden.<sup>124</sup>

In der Säule wird betont, dass Langzeitarbeitslose nicht nur Anspruch auf angemessene Leistungen haben sollen, sondern auch sichergestellt werden soll, dass sie Anreize haben sollen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Hier liegt unter Umständen ein Zielkonflikt vor. Besonders für Arbeitslose mit geringer Produktivität, die deshalb auch nur ein geringes Markteinkommen erzielen, können unter Umständen nicht beide Ziele gleichzeitig erfüllt werden.

In der Empfehlung geht die EU-Kommission auch auf die Bedeutung von Strukturreformen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ein, jedoch ohne konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Strukturreformen, etwa in Form einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes<sup>125</sup> oder Humankapitalinvestitionen, fanden auch Eingang in die Säule.<sup>126</sup> Insbesondere Strukturreformen sind geeignet, die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen.<sup>127</sup> Allerdings sind die Kompetenzen der EU auf diesem Felde beschränkt, sie ist auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen. Ob der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit auf die Vorschläge der EU-Kommission in der Empfehlung, die ergriffenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder die positive konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen ist, kann nicht abschließend bewertet werden.

## 8.2 Löhne, Gehälter und Mindesteinkommen sowie Tarifautonomie<sup>128</sup>

### 8.2.1 Hintergrund und Inhalt

Schon vor der Euro-Krise entstanden neue Arbeitsplätze eher im oberen und unteren Bereich der Einkommensskala, wobei die Anzahl gut bezahlter Arbeitsplätze überwog. Im Zuge der Euro-Krise hat das Lohngefälle am Arbeitsmarkt (bezogen auf die Markteinkommen)<sup>129</sup> laut EU-Kommission zugenommen.<sup>130</sup> Grund dafür ist, dass insbesondere Arbeitsplätze im mittleren Einkommensbereich und – in geringerem Ausmaß – im unteren Bereich der Einkommensskala verloren gingen. Viele Arbeitnehmer, die während der Euro-Krise ihren Arbeitsplatz verloren, konnten keine Beschäftigung in den neu geschaffenen tendenziell anspruchsvolleren Beschäftigungsverhältnissen finden, weil sie nicht über die dafür notwendige Qualifikation verfügen.<sup>131</sup> Aus diesen Gründen stieg laut Kommission<sup>132</sup> in einigen Mitgliedstaaten<sup>133</sup> die Einkommensungleichheit<sup>134</sup> an. Die Kommission sieht im wachsenden Lohngefälle einen Grund, Verfahren zur Lohnfindung (etwa Tarifverhandlungen) und die Auswirkungen von Niedriglöhnen auf die Einkommensentwicklung im Blick zu behalten.<sup>135</sup> Der aus dem wachsenden Lohngefälle resultierende Anstieg der Einkommensungleichheit lässt auch das Vertrauen der Bürger in die europäischen Institutionen erodieren.<sup>136</sup>

<sup>123</sup> COM(2015) 462, S. 23.

<sup>124</sup> Für eine detaillierte Analyse vgl. [cepAnalyse 19/2015](#).

<sup>125</sup> Etwa die Arbeitsmarktreformen in Frankreich, näheres vgl. [cepAdhoc](#) vom 20.09.2017.

<sup>126</sup> Grundsätze 1 und 11a der Säule.

<sup>127</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2015) 176 vom 17.09.2015 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt, S. 71.

<sup>128</sup> Grundsätze 6 und 8 der Säule.

<sup>129</sup> Dies entspricht dem Einkommen vor Steuern und Transfers.

<sup>130</sup> EU-Kommission, Employment and Social Development in Europe 2015, 2015, S. 36.

<sup>131</sup> EU-Kommission, Employment and Social Development in Europe 2014, 2014, S. 32.

<sup>132</sup> EU-Kommission, Employment and Social Development in Europe 2014, 2014, S. 56.

<sup>133</sup> SI, DK, HU, LU, HR, CY, IT, EE, ES, EL.

<sup>134</sup> Bezogen auf das verfügbare Einkommen (Nettoeinkommen aus Arbeit und Kapital nach Steuern und Transfers).

<sup>135</sup> EU-Kommission, Employment and Social Development in Europe 2014, 2014, S. 32.

<sup>136</sup> Siehe dazu Sani, G. / Magistro, B. (2016), "Increasingly unequal? The economic crisis, social inequalities and trust in the European Parliament in 20 European countries", *European Journal of Political Research* 55, 2016, S. 260.

Das wachsenden Lohngefälle und die resultierenden Folgen für die Entwicklung der Einkommen fanden Eingang in die Säule. Die Entlohnung soll „gerecht“ sein und einen „angemessenen Lebensstandard ermöglichen“.<sup>137</sup> Dies soll auch für Mindestlöhne gelten, wobei sowohl „die Motivation, sich Arbeit zu suchen“, sichergestellt als auch „Armut trotz Erwerbstätigkeit“ verhindert werden soll.<sup>138</sup> Bei der Lohnfindung soll die Tarifautonomie ebenfalls gewahrt werden.<sup>139</sup> Zudem sollen prekäre Arbeitsbedingungen unterbunden werden<sup>140</sup>. Schließlich sollen sowohl der Zugang zu sozialem Schutz für Arbeitnehmer<sup>141</sup> als auch die Flexibilität für Arbeitgeber<sup>142</sup> sichergestellt werden.

Zu diesen Grundsätzen hat die EU-Kommission keine Legislativvorschläge unterbreitet, weil Fragen der Lohnfindung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. der Tarifpartner fallen, was die EU-Kommission in der Säule auch anerkennt.<sup>143</sup> Gleiches gilt für die Einkommensbesteuerung und die Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen. Eine Koordinierung in diesen Fragen kann über den Rat stattfinden. Die EU-Kommission hat einen Vorschlag zur Änderung der Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters unterbreitet.<sup>144</sup> Dies geschieht auch, um die Leitlinien an die Säule anzupassen.<sup>145</sup> In den Details weichen aber die Vorschläge für die Leitlinien von der Säule ab. Während in der Säule nur von einer gerechten Entlohnung – die einen angemessenen Lebensstandards sichert – die Rede ist, wird in den Leitlinien zusätzlich vorgeschlagen, dass eine „Anpassung der Löhne an die Produktivitätsentwicklungen“ ermöglicht werden soll.<sup>146</sup>

## 8.2.2 Bewertung

Eine abschließende Bewertung der Grundsätze der Säule zu Löhnen, Gehältern, Mindesteinkommen und Lohnfindung ist nicht möglich. Die Grundsätze sind so abstrakt formuliert, dass sie eine enorme Bandbreite an möglichen – in sich auch widersprüchlichen – Politiken gestatten, was zu gegensätzlichen Politikvorschlägen führt. Optimisten werden der EU-Kommission zugutehalten, dass sie beide Seiten der Medaille zur Kenntnis nimmt, etwa, dass den Arbeitnehmern sozialer Schutz, den Arbeitgebern aber auch die notwendige Flexibilität gewährt werden soll. Eine pessimistische Lesart dieser Grundsätze der Säule mündet in den Vorwurf, dass die EU die Quadratur des Kreises fordert und wissentlich missachtet, dass bestimmte Grundsätze widersprüchliche Ziele zum Ausdruck bringen, die nicht gleichzeitig erreicht werden können und wohl zu harten politischen Auseinandersetzungen bei der Umsetzung der Säule führen werden. Das Problem etwa, wie hoch ein „angemessener“ Mindestlohn sein soll, der sowohl den Bedürfnissen der Arbeitnehmer gerecht wird, als auch anreizkompatibel ist – also die Motivation, in Arbeit zu bleiben, aufrechterhält – und zusätzlich die Interessen der Arbeitgeber wahrt (etwa indem diese auf eine Änderung der Auftragslage mit flexiblem Personaleinsatz reagieren können) ist nicht lösbar.

## 8.3 Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben<sup>147</sup>

### 8.3.1 Hintergrund und Inhalt

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen in der EU stieg von 56,1% (2005) auf 59,6% (2014) an. Allerdings liegt die Beschäftigungsquote von Frauen (im Alter von 20-64 Jahre; für 2015) mit 64,3% EU-weit immer noch

<sup>137</sup> Vgl. Grundsatz 6a der Säule.

<sup>138</sup> Vgl. Grundsatz 6b der Säule.

<sup>139</sup> Vgl. Grundsätze 6c, 8a und 8c der Säule.

<sup>140</sup> Vgl. Grundsatz 5d der Säule.

<sup>141</sup> Vgl. Grundsatz 5a der Säule.

<sup>142</sup> Vgl. Grundsatz 5b der Säule.

<sup>143</sup> Erwägungsgrund 16 der Präambel, Grundsätze 5b und 6c der Säule.

<sup>144</sup> COM(2017) 677.

<sup>145</sup> COM(2017) 677, S. 1 und Erwägungsgrund 9 der Präambel der Säule.

<sup>146</sup> COM(2017) 677 Annex, S. 1.

<sup>147</sup> Vgl. Grundsatz 9 der Säule.

unter der von Männern (75,9%).<sup>148</sup> Bei Müttern mit Kindern unter sechs Jahren liegt die Beschäftigungsquote 8,8 Prozentpunkte unter der von Frauen ohne Kinder. Bei Männern zeigt sich der gegenteilige Effekt. Die Beschäftigungsquote von Vätern liegt 12 Prozentpunkte über der von kinderlosen Männern.<sup>149</sup> Obwohl der Anteil der Frauen in Beschäftigung mit wachsendem Alter zunimmt, arbeiten insbesondere junge Mütter und Alleinerziehende häufig in Teilzeit.<sup>150</sup> Aus Sicht der EU-Kommission ist eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen daher aus zwei Gründen notwendig: Erstens könne dadurch die Erwerbsquote gesteigert werden, etwa um der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken, und zweitens könne dadurch die Altersarmut insbesondere bei Frauen bekämpft werden,<sup>151</sup> was auch einem Grundsatz der Säule entspricht.

Zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben unterbreitete die EU-Kommission – zeitgleich mit der Veröffentlichung der überarbeiteten Fassung der Säule – einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige.<sup>152</sup> Darin werden Grundsätze aus der Säule zur Geschlechtergleichstellung<sup>153</sup>, zur Chancengleichheit<sup>154</sup> und zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben<sup>155</sup> aufgegriffen. Der Richtlinien-vorschlag sieht unter anderem Rechtsansprüche auf Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub bei einem angemessenen Einkommen sowie auf flexible Arbeitsregelungen vor. In der Säule wird allgemeiner formuliert: „Eltern und Menschen mit Betreuungs- oder Pflegepflichten haben das Recht auf angemessene Freistellungs- und flexible Arbeitszeitregelungen sowie Zugang zu Betreuungs- und Pflegediensten.“<sup>156</sup>

### 8.3.2. Bewertung

Die Vorschläge der Richtlinie für Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub können bestenfalls einen geringen Beitrag zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen leisten, da die Ansprüche zeitlich stark begrenzt sind (teilweise besteht nur Anspruch auf einige Tage Urlaub) und daher keine dauerhafte Lösung des Betreuungsproblems schaffen. Im Extremfall entstehen nur Mitnahmeeffekte. Der Anspruch auf flexible Arbeitsregelungen kann – auch da der auf Dauer angelegt ist – die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen.<sup>157</sup> Allerdings gibt es effizientere Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. So ist der Zugang zu Betreuungs- und Pflegediensten – der in der Säule aufgegriffen wurde – nicht Teil des Richtlinienentwurfs, obwohl die EU-Kommission in einer den Entwurf begleitenden Mitteilung deren Bedeutung anerkennt.<sup>158</sup> Da Kinderbetreuung und Pflege in den Zustandsbereich der Mitgliedstaaten fällt, darf die EU hier jedoch nicht tätig werden.

## 8.4 Alterseinkünfte und Ruhegehälter<sup>159</sup>

### 8.4.1 Hintergrund und Inhalt

Der Bevölkerungsanteil der über 65-jährigen wird in der EU von 18% (2015) auf 28% (2060) steigen, während der Anteil der Erwerbsfähigen (20–65 Jahre) im gleichen Zeitraum von 61% auf 51% fallen wird.<sup>160</sup>

<sup>148</sup> COM(2017) 253, S. 1.

<sup>149</sup> Mitteilung über eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen, COM(2017) 252, S. 4.

<sup>150</sup> SWD(2016) 51, S. 13.

<sup>151</sup> EU-Kommission, Employment and Social Development in Europe 2015, 2015, S. 285.

<sup>152</sup> COM(2017) 253. Für eine Bewertung des Vorschlags zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben vgl. [cepAnalyse 26/2017](#).

<sup>153</sup> Vgl. Grundsatz 2 der Säule.

<sup>154</sup> Vgl. Grundsatz 3 der Säule, insbesondere Chancengleichheit im Hinblick auf Beschäftigung.

<sup>155</sup> Vgl. Grundsatz 9 der Säule.

<sup>156</sup> Vgl. Grundsatz 9 der Säule.

<sup>157</sup> Für eine detaillierte Analyse vgl. [cepAnalyse 26/2017](#).

<sup>158</sup> EU-Kommission, Mitteilung COM(2017) 252 vom 26.04.2017, über eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben S. 14f.

<sup>159</sup> Vgl. Grundsatz 15 der Säule.

<sup>160</sup> EU-Kommission, The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), 2015, S. 20.

Bisher stehen vier Erwerbstätige einem Rentner gegenüber, 2060 werden es zwei Erwerbstätige sein.<sup>161</sup> Dies wird den Arbeitsmarkt und das Gesundheits- und Rentensystem vor große Herausforderungen stellen.

Die Säule sieht vor, dass Rentner Anspruch auf ein Ruhegehalt haben, das ihren Beiträgen zu den Rentensystemen entspricht und ein „würdevolles Leben sicherstellt“.<sup>162</sup> Um letzteres auch für Frauen zu gewährleisten, besteht ein enger Zusammenhang zum Grundsatz der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, mit dem angestrebt wird, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen.<sup>163</sup> Im Vorschlag zur Änderung der Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten für das Europäische Semester geht die EU-Kommission sogar noch weiter. So sollen die Rentensysteme „nachhaltig und angemessen“ ausgestaltet werden, wobei bei Reformen des Rentensystems Maßnahmen ergriffen werden sollen, die „zur Verlängerung des Erwerbslebens und zur Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters“ führen. Schließlich sollen neben den staatlichen Rentensystemen auch (private) Zusatzsysteme eingerichtet werden, „sodass die Menschen im Alter ein würdevolles Leben führen können“.<sup>164</sup>

### 8.4.2 Bewertung

Auch bei dem Grundsatz, der sich mit den Alterseinkünften und Ruhegehältern befasst, werden Zielkonflikte deutlich. Zwar ermöglicht eine angemessene finanzielle Ausstattung des Rentensystems ein „würdevolles Leben“ im Alter. Das kann aber zur Folge haben, dass die Finanzierung des Rentensystems nicht nachhaltig ist, insbesondere angesichts der – von der Kommission selbst skizzierten – demografischen Entwicklung, die nicht zuletzt Folge einer ansteigenden Lebenserwartung ist. Eine Möglichkeit, um diesem Problem entgegenzutreten, besteht darin, die Rentenbeiträge im jeweiligen Mitgliedstaat zu erhöhen. Dies hätte aber zur Folge, dass die Lohnnebenkosten ansteigen, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt und zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führen könnte. Dies wiederum steht in Konflikt mit Erwägungsgrund 11 der Säule. Dort wird der Aufbau eines „nachhaltigen Wachstumsmodells“ vorgeschlagen, in dessen Zentrum insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Entstehung von Arbeitsplätzen steht.<sup>165</sup> Mit ihrer Verordnung zur Einführung eines europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukts<sup>166</sup> versucht die Kommission, die private Altersvorsorge zu stärken. Da in Fragen der Besteuerung und der staatlichen Förderung dieser Produkte aber die Mitgliedstaaten zuständig sind, bleibt fraglich, ob der Vorschlag tatsächlich zum notwendigen Ausbau der privaten Altersvorsorge beitragen kann.<sup>167</sup>

## 8.5 Ergebnis der ökonomischen Bewertung

Die Grundsätze der Säule sind sehr allgemein formuliert, was deren ökonomische Bewertung schwierig bis unmöglich macht. Diejenigen konkreten legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen, die die Kommission im Vorgriff auf die Säule bereits unterbreitet hat, sind ökonomisch problematisch (etwa die Jugendgarantie) oder werden das verfolgte Ziel nicht erreichen (etwa die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben). Außerdem verfolgen einige Grundsätze der Säule – etwa zur Gewährleistung „angemessener“ Mindestlöhne – in sich widersprüchliche Ziele, die sich bei der Umsetzung der Säule wohl kaum gleichermaßen verwirklichen lassen.

<sup>161</sup> SWD(2016) 51, S. 11.

<sup>162</sup> Vgl. Grundsätze 15a und 15b der Säule.

<sup>163</sup> Vgl. Grundsatz 9 der Säule.

<sup>164</sup> COM (2017) 677, S. 5.

<sup>165</sup> Erwägungsgrund 11 der Präambel der Säule.

<sup>166</sup> EU-Kommission, Verordnung COM(2017) 343 vom 29.06.2017 über ein europaweites Altersvorsorgeprodukt, in Verbindung mit EU-Kommission, Empfehlung C(2017) 4393 vom 29.06.2017 zur steuerlichen Behandlung des europaweiten Altersvorsorgeprodukts.

<sup>167</sup> Für eine detaillierte Analyse vgl. [cepAnalyse 28/2017](#).

## 9 Zusammenfassung

Die Säule begründet entgegen ihrer Bezeichnung keine verbindlichen Rechte der Bürger, sondern nur eine politische Selbstverpflichtung der Organe der EU. Erst die Umsetzung der Säule durch die Sozialpartner, die Mitgliedstaaten und die EU kann daher verbindliche Rechte der Bürger begründen. Die EU kann vor allem durch den Erlass von sozialen Mindeststandards und Antidiskriminierungsvorschriften, durch die Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters und durch finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt zur Umsetzung der Säule beitragen. Angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen und der bisherigen Praxis dürften diese drei Möglichkeiten allerdings nur einen geringen Beitrag zur Umsetzung der Säule leisten, da dafür der politische Wille bei den Mitgliedstaaten zu fehlen scheint. Aus diesem Grund erscheint auch eine Einbeziehung der Säule in das Primärrecht – und damit eine rechtliche Verbindlichkeit der Säule – aus heutiger Sicht nicht vorstellbar. Eine ökonomische Bewertung der Säule ist kaum möglich, da die Grundsätze sehr knapp und allgemein formuliert sind. Zudem bringen die Grundsätze der Säule teilweise widersprüchliche Ziele zum Ausdruck, die sich wohl kaum gleichermaßen verwirklichen lassen und daher zu harten politischen Auseinandersetzungen bei der Umsetzung der Säule führen werden.

**Zuletzt in dieser Reihe erschienen:**

- 07/2017: Globalisierung des Klimaschutzes (November 2017)
- 06/2017: Vertiefung der WWU– Entwicklung der Euro-Zone (November 2017)
- 05/2017: CO<sub>2</sub>-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik? (Oktober 2017)
- 04/2017: Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion – Finanzunion (Oktober 2017)
- 03/2017: Komitologie-Reform 2017 (Juli 2017)
- 02/2017: Straßennutzungsgebühren (Mai 2017)
- 01/2017: Aus weniger mehr machen (Januar 2017)
- 05/2016: Erneuerbare Energien in Europa (November 2016)
- 04/2016: Carbon Leakage (September 2016)
- 03/2016: Drohnen im europäischen Luftraum (Mai 2016)

**Die Autoren:**

Matthias Dauner ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich Arbeit & Soziales am Centrum für Europäische Politik.

Urs Pötzsch ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich Arbeit & Soziales am Centrum für Europäische Politik.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.