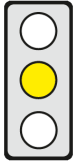


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** EU-weite sozialpolitische Grundsätze sollen als Maßstab für die Bewertung und Angleichung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten dienen.

**Betroffene:** Alle Bürger, insbesondere Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Sozialpartner.



**Pro:** (1) Der Vorschlag, die Portabilität der Sozialleistungs- und Fortbildungsansprüche zu gewährleisten, kann zu positiven Beschäftigungseffekten führen.

(2) Eine Erhöhung des Frauenanteils an der Erwerbsbevölkerung lässt sich erreichen, indem die Betreuungsdienste für Kinder und die Langzeitpflege für alte Menschen ausgebaut werden.

**Contra:** (1) Eine pauschale Angleichung sozialer Leistungen ist nicht sinnvoll, da die Leistungsfähigkeit der nationalen Sozialsysteme sehr verschieden ist.

(2) Der Umstand, dass die Kommission sowohl einen angemessenen Lebensstandard ermöglichende Entlohnung als auch eine produktivitätsorientierte Entlohnung fordert, zeigt die innere Widersprüchlichkeit der Grundsätze auf.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2016) 127** vom 8. März 2016: Einleitung einer Konsultation über eine **europäische Säule sozialer Rechte**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziel der Konsultation

- Die Mitteilung leitet eine Konsultation zu einem Entwurf für eine „Säule sozialer Rechte“ (im Folgenden: Säule) ein. Der Entwurf der Säule ist im Anhang der Mitteilung beigefügt.
- Die Säule soll
  - bestehende EU-Vorschriften im Bereich Beschäftigung und Soziales nicht wiederholen oder umschreiben (S. 9), sondern
  - in einer Liste „wesentliche Grundsätze zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme“ festlegen,
  - als Maßstab für die Bewertung und Angleichung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Euro-Staaten dienen (S. 9), wobei die Nicht-Euro-Staaten sich beteiligen können, „wenn sie es wünschen“ (S. 8),
  - dazu beitragen, soziale Rechte zu „modernisieren, auszuweiten und zu vertiefen“ (S. 9), und
  - als „Kompass für eine erneute Konvergenz innerhalb des Euro-Raums“ dienen (S. 2).
- Die Konsultation, an der sich ausdrücklich auch die Nicht-Euro-Staaten beteiligen sollen, verfolgt drei Hauptziele (S. 10):
  - Die bestehenden EU-Vorschriften im Bereich Beschäftigung und Soziales sollen bewertet werden, um festzustellen, inwieweit Reformbedarf besteht.
  - Neue Entwicklungen in der Arbeitswelt und der Gesellschaft, die durch demografische Entwicklungen und Digitalisierung ausgelöst werden, sollen identifiziert werden.
  - Der Entwurf der Säule soll diskutiert und die besonderen Bedürfnisse des Euro-Raums ermittelt werden.
- Anfang 2017 will die Kommission, gestützt auf die Ergebnisse der Konsultation, einen konkreten Vorschlag für die Säule vorlegen, möglicherweise in Form einer unverbindlichen Empfehlung (S. 10). Auch legislative Maßnahmen schließt sie nicht aus.

#### ► Aktuelle Herausforderungen

- In der EU sind fast 22 Mio. Menschen arbeitslos, davon 17 Mio. im Euro-Raum (S. 3). 122 Mio. Menschen, ein Viertel der Bevölkerung, sind von Armut oder sozialer Exklusion bedroht, denn sie verfügen über weniger als 60% des nationalen verfügbaren Median-Einkommens [SWD(2016) 51, S. 3].
- Globalisierung und Digitalisierung von Arbeitsprozessen verändern die Arbeitswelt und schaffen „Grauzonen“ bei den Arbeitnehmerrechten und beim „Zugang“ zu Sozialsystemen [SWD(2016) 51, S. 3].
- Wegen des demografischen Wandels kann die EU nur wachsen, wenn es gelingt, „alle verfügbaren Arbeitskräfte“, einschließlich Frauen, jungen und älteren Menschen, zu mobilisieren. Aus dem gleichen Grund müssen auch die Sozialsysteme nachhaltig gestaltet werden [SWD(2016) 51, S. 4].
- Die Stabilität und der Erfolg des Euro-Raums hängen ab u.a. von der Effizienz der nationalen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme sowie von der Fähigkeit der Wirtschaft, auf Schocks zu reagieren und diese abzufedern (S. 5).

**► Allgemeines zur Säule**

- Der Entwurf umfasst eine Liste von sozialen Grundsätzen, die in drei Kapitel gegliedert sind:
  - Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang,
  - faire Arbeitsbedingungen sowie
  - angemessener und nachhaltiger Sozialschutz.
- Die Grundsätze der Säule sind sehr allgemein formuliert, da es sich um einen „ersten, vorläufigen Entwurf“ handelt (S. 2). „Umfang und Inhalt der Säule“ sollen im Rahmen der Konsultation diskutiert werden (S. 10).

**► Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang**

- Jede Person soll lebenslang „Zugang“ zu (Berufs-) Bildung haben. Geringqualifizierte Personen sollen sich weiterqualifizieren (Anhang S. 4).
- Gleichbehandlung im Hinblick auf Arbeitnehmerrechte soll unabhängig von der Art des Arbeitsvertrags – etwa befristete und unbefristete Verträge – gewährleistet werden (Anhang S. 5).
- „Flexible Beschäftigungsbedingungen“ sollen den „Zugang“ zum Arbeitsmarkt erleichtern und Arbeitgebern die Möglichkeit bieten, rasch auf Veränderungen der Nachfrage zu reagieren („Flexicurity“, Anhang S. 5).
- Jede Person soll „Zugang“ zu individueller Unterstützung bei der Arbeitssuche haben und soll angehalten werden, sich fortzubilden (Anhang S. 6).
- Die EU-weite Portabilität der im Laufe des Berufslebens erworbenen Sozialleistungs- und Fortbildungsansprüche soll gewährleistet werden (Anhang S. 6).
- Alle Personen unter 25 Jahren sollen binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind, eine Arbeits- oder Lehrstelle, eine Weiterbildung oder einen Praktikumsplatz erhalten (Anhang S. 6).
- Jede Person soll nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit individuelle Unterstützung bei der Arbeitssuche erhalten (Anhang S. 6).
- Die „Gleichstellung“ der Geschlechter soll in den Bereichen Bildung und Arbeit gefördert werden (Anhang S. 7).
- Personen, die Angehörige betreuen oder pflegen, sollen „Zugang“ zu „angemessenen Urlaubsregelungen“ und Betreuungs- und Pflegediensten erhalten (Anhang S. 7).
- Flexible Arbeitsregelungen – einschließlich flexibler Arbeitszeitregelungen – sollen gefördert werden, um die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu erleichtern (Anhang S. 7 f.).
- Die Erwerbsbeteiligung „unterrepräsentierter“ Bevölkerungsgruppen – insbesondere Drittstaatsangehörige und ethnische Minderheiten – soll erhöht werden (Anhang S. 9).

**► Faire Arbeitsbedingungen**

- Jede Person soll vor Beschäftigungsbeginn schriftlich über ihre Rechte und Pflichten informiert werden (Anhang S. 10).
- Probezeiten sollen angemessen begrenzt werden (Anhang S. 10).
- Kündigungsschutz soll gewährleistet werden (Anhang S. 10).
- Gehälter sollen einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen und dazu motivieren, sich Arbeit zu suchen (Anhang S. 11).
- Die Entwicklung der Gehälter soll der Entwicklung der Produktivität folgen (Anhang S. 11).
- Angemessener Arbeitsschutz soll gewährleistet werden und dessen Umsetzung in kleinen und mittleren Unternehmen unterstützt werden (Anhang S. 11).
- Die Sozialpartner sollen bei der Konzeption und Umsetzung beschäftigungs- und sozialpolitischer Maßnahmen konsultiert werden (Anhang S. 12).
- Alle Beschäftigten sollen insbesondere bei Massenentlassungen, Fusionen oder Umstrukturierungen von Unternehmen rechtzeitig unterrichtet und angehört werden (Anhang S. 12).

**► Angemessener und nachhaltiger Sozialschutz**

- Sozialleistungen und soziale Dienste – etwa Beratungsdienste – sollen soweit wie möglich integriert werden, um die Kohärenz und Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu verstärken (Anhang S. 14).
- Jede Person soll rechtzeitig „Zugang“ zu „hochwertiger“ Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung erhalten. Die Gesundheitssysteme sollen Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention unterstützen. Alle Beschäftigten sollen unabhängig von der Art ihres Arbeitsvertrags im Krankheitsfall eine „angemessene“ Geldleistung erhalten (Anhang S. 15).
- Jede Person soll im Ruhestand eine „angemessene“ Altersversorgung erhalten. Geschlechterbedingte Unterschiede insbesondere bei der staatlichen Vorsorge sollen verringert werden. Um die Tragfähigkeit der Altersversorgung zu gewährleisten, soll das gesetzliche Rentenalter an die Lebenserwartung gebunden und früheres Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt vermieden werden (Anhang S. 16).
- Arbeitslose sollen „angemessene“ Arbeitslosenleistungen erhalten, die mit Auflagen zur Arbeitssuche verbunden sind (Anhang S. 17).
- Personen, die nicht über ausreichende Mittel zur Sicherung eines „angemessenen“ Lebensstandards verfügen, soll ein Mindesteinkommen gewährt werden. Bei Personen im erwerbsfähigen Alter wird die Gewährung an Auflagen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt geknüpft (Anhang S. 18).

- Personen mit Behinderung sollen „Zugang“ zu grundlegenden Unterstützungsdiensten und ein gesichertes Grundeinkommen erhalten (Anhang S. 18).
- Der „Zugang“ zu Leistungen für Langzeitpflege – d.h. über mehrere Wochen oder Monate – soll sichergestellt werden (Anhang S. 19).
- Alle Kinder sollen „Zugang“ zu Kinderbetreuung erhalten. Kinder aus benachteiligten Verhältnissen sollen gefördert und Kinderarmut verhindert und bekämpft werden (Anhang S. 20).
- Hilfsbedürftige Personen sollen „Zugang“ zu Sozialwohnungen erhalten. Der „Zugang“ zu Wohneigentum soll gefördert werden. Obdachlosen Personen sollen Unterkünfte bereitgestellt werden (Anhang S. 20 f.).
- Jede Person soll „Zugang“ zu erschwinglichen „essenziellen Dienstleistungen der Grundversorgung“ haben, z.B. in den Bereichen Kommunikation, Energie, Verkehr und Finanzen (Anhang S. 21).

### Politischer Kontext

Bei seiner Wahl zum Präsidenten der Kommission erklärte Juncker im Oktober 2014, die EU müsse den Bürgern nähergebracht werden, sonst werde sie scheitern. Die EU brauche daher nicht nur im wirtschaftlichen und finanziellen, sondern auch im sozialen Bereich ein „Triple-A-Rating“. Die Forderung nach einem sozialen „Triple-A-Rating“ für die EU findet sich auch im „Bericht der fünf Präsidenten“ [Mitteilung COM(2015) 600; s. cep **Analysen** Nr. [20/2015](#), [21/2015](#), [22/2015](#) u. [23/2015](#)] über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), der im Juni 2015 veröffentlicht wurde. Dort heißt es, damit die WWU ein Erfolg wird, müsse ein höheres Maß an Konvergenz der mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme im Euro-Raum erreicht werden (siehe dort S. 10). Anfang 2017, nach Abschluss der Konsultation, will die Kommission einen konkreten Vorschlag für die Säule machen sowie im Frühjahr 2017 ein Weißbuch über die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion veröffentlichen (S. 9).

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend);
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung und Soziales (federführend), Berichterstatte: Maria João Rodrigues (S&D-Fraktion, PT);
Bundesministerien:	Arbeit und Soziales (federführend);
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend);
Konsultationsverfahren:	Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 31. Dezember 2016 <a href="http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&amp;catId=699&amp;consultId=22&amp;visib=0&amp;furtherConsult=yes">http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&amp;catId=699&amp;consultId=22&amp;visib=0&amp;furtherConsult=yes</a> .

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten ist durch die Harmonisierung von Rechtsvorschriften und die Schaffung des Binnenmarkts weit vorangeschritten. Für die Bereiche Beschäftigung und Soziales gilt dies nicht. **Eine pauschale Angleichung sozialer Leistungen** im Rahmen der Säule **ist jedoch nicht sinnvoll, da** die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten und entsprechend auch **die Leistungsfähigkeit der nationalen Sozialsysteme sehr verschieden ist**. So haben **zu ähnliche** oder gar identische **Sozialstandards** erheblich dazu beigetragen, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Euro-Staaten sehr unterschiedlich entwickelt hat. Sie **waren** damit **eine wesentliche Ursache für die Euro-Krise**.

Hinzu kommt eine unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Tradition, die durch einheitliche Sozialstandards eingegeben würde. Daher ist es sachgerecht, dass die Grundsätze offenbar nur unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten sein sollen. Vor diesem Hintergrund sind die einzelnen Vorschläge wie folgt zu bewerten:

Das Konzept der „Flexicurity“ ermöglicht es Arbeitgebern, auf Schwankungen der Nachfrage zu reagieren, indem der Personaleinsatz flexibel gestaltet werden kann. Gleichzeitig soll der Arbeitnehmerschutz durch arbeitsvertragliche Regelungen – etwa durch die Regulierung befristeter Arbeitsverträge – gewährleistet werden. Der Vorschlag, das Flexicurity-Konzept einzuführen, ist daher sachgerecht, sofern sich der Arbeitnehmerschutz an nationalen Gegebenheiten orientiert.

**Der Vorschlag, die Portabilität der Sozialleistungs- und Fortbildungsansprüche EU-weit zu gewährleisten, kann zu positiven Beschäftigungseffekten führen.** Denn er erhöht die geografische Mobilität der Arbeitnehmer, wodurch es – unbeschadet der Sprachbarrieren – einfacher wird, eine Beschäftigung zu finden. Soweit solche Ansprüche zu einer zusätzlichen Kostenbelastung für das einstellende Unternehmen führen, kann ihre Portabilität allerdings auch das Gegenteil bewirken.

**Eine Erhöhung des Frauenanteils an der Erwerbsbevölkerung** kann angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels in vielen europäischen Staaten die Standortqualität Europas verbessern. Sie **lässt sich erreichen, indem**, wie von der Kommission empfohlen, **die Betreuungsdienste für Kinder und die Langzeitpflege für alte Menschen ausgebaut werden.**

Arbeitsregelungen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Arbeitnehmer erleichtern, etwa durch eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeiten, können einerseits die Produktionskosten erhöhen, etwa durch organisatorischen Mehraufwand bei der Personalplanung. Andererseits machen sie die Beschäftigungsaufnahme für Nicht-Berufstätige attraktiver. Es ist nicht absehbar, ob per saldo die erhofften Effekte für Wachstum und Beschäftigung eintreten.

**Der Umstand, dass die Kommission unmittelbar nacheinander sowohl einen angemessenen Lebensstandard ermöglichende Entlohnung als auch eine produktivitätsorientierte Entlohnung fordert, zeigt die innere Widersprüchlichkeit der Grundsätze auf.** Während Letzteres vor übermäßigen Lohnsteigerungen und somit einer Erosion der Wettbewerbsfähigkeit schützt, kann Ersteres zu staatlichen Eingriffen in die Lohnbildung, etwa durch Anhebung oder Einführung von Mindestlöhnen, führen, die oberhalb der Produktivität mancher Arbeitnehmer liegen. In diesem Fall wird die Arbeitslosigkeit zunehmen.

Der Vorschlag, Sozialleistungen und soziale Dienste, wie Beratungsdienste, besser zu integrieren, erhöht die Effizienz der öffentlichen Verwaltung und verbessert die Chancen von Arbeitslosen auf Eintritt und Rückkehr in den Arbeitsmarkt.

## Juristische Bewertung

### Allgemeines

In zahlreichen Grundsätzen der Säule heißt es, bestimmte Personen sollten „Zugang“ zu verschiedenen Leistungen haben. Der Begriff wird in der Mitteilung nicht definiert. **Die Kommission hätte klarstellen müssen, was sie unter „Zugang“ versteht.**

Der Begriff „Zugang“ findet sich allerdings in mehreren Bestimmungen der Grundrechtecharta der EU (GRCh). In Art. 35 GRCh heißt es z.B.: „Jeder Menschen hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge [...]“. Das Recht auf Zugang wird in der GRCh dahingehend verstanden, dass die jeweiligen Leistungen der genannten Personengruppe gleichberechtigt zur Verfügung gestellt werden müssen [vgl. Rudolf, in: Meyer (Hrsg.), Kommentar zur GRCh, 4. Aufl. 2014, Art. 35, Rn. 9]. Die Inanspruchnahme darf daher nur von sachlichen Kriterien abhängig gemacht werden, z.B. Umfang der vorhandenen Kapazitäten oder Bedürftigkeit der jeweiligen Person. Da die Kommission an zahlreichen Stellen auf die GRCh verweist, ist anzunehmen, dass sie sich an dem in der GRCh verwendeten Begriff des „Zugangs“ orientiert und ihm im Rahmen der Säule die gleiche juristische Bedeutung beimessen will. Sicher ist dies jedoch nicht.

### Kompetenz

Die in der Säule genannten Grundsätze betreffen im Wesentlichen Gegenstände der Sozialpolitik. In diesem Bereich kann die EU legislativ oder nicht-legislativ handeln. Die EU kann z.B. durch Richtlinien Mindestvorschriften über Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Kündigungsschutz, Mitbestimmung von Arbeitnehmern, berufliche Eingliederung und Chancengleichheit von Männern und Frauen erlassen (Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV). Die Kommission könnte daher, je nach Ausgang der Konsultation, Vorschläge zur Überarbeitung bestehender und zum Erlass neuer Vorschriften vorlegen. Die Überprüfung bestehender Vorschriften ist auch Teil der Agenda für „bessere Rechtsetzung“ [Mitteilung COM(2015) 216, vgl. [cepInput Nr.17/2015](#)]. Die Kommission darf zudem gemeinsam mit den Mitgliedstaaten unverbindliche Leitlinien für die Fortentwicklung der Sozialpolitik festlegen und Verfahren für regelmäßige Überwachung und Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausarbeiten (Art. 156 AEUV). Dazu passen die Angaben der Kommission, die Säule solle als Maßstab für die Bewertung und Angleichung der Sozialpolitik der Euro-Staaten dienen (S. 9), und die endgültige Säule werde möglicherweise in Form einer unverbindlichen Empfehlung veröffentlicht (S.10). Die Kommission könnte die Säule daher als Maßstab im Rahmen der fortlaufenden Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten heranziehen (Art. 160 AEUV). Auch im Rahmen des Europäischen Semesters könnten die Grundsätze der Säule Berücksichtigung finden [Art. 160 AEUV i.V.m. Art. 2a Abs. 4 VO (EG) 1466/97]. Entgegen ihrer Bezeichnung als Säule sozialer „Rechte“ wird die Säule voraussichtlich nur unverbindliche Grundsätze enthalten. Subjektive Rechte des Einzelnen werden sich daher allenfalls aus legislativen Folgemaßnahmen der EU oder der Mitgliedstaaten ergeben.

### Subsidiarität

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Eine pauschale Angleichung sozialer Leistungen ist nicht sinnvoll, da die Leistungsfähigkeit der nationalen Sozialsysteme sehr verschieden ist. Zu ähnliche Sozialstandards waren eine wesentliche Ursache für die Euro-Krise. Der Vorschlag, die Portabilität der Sozialleistungs- und Fortbildungsansprüche zu gewährleisten, kann zu positiven Beschäftigungseffekten führen. Eine Erhöhung des Frauenanteils an der Erwerbsbevölkerung lässt sich erreichen, indem die Betreuungsdienste für Kinder und die Langzeitpflege für alte Menschen ausgebaut werden. Der Umstand, dass die Kommission sowohl einen angemessenen Lebensstandard ermöglichende Entlohnung als auch eine produktivitätsorientierte Entlohnung fordert, zeigt die innere Widersprüchlichkeit der Grundsätze auf. Die Kommission hätte klarstellen müssen, was sie unter „Zugang“ versteht.