

# Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest

Björn Hacker

Research Paper

No. 02/18

## Zusammenfassung

Erstmalig nach ihrer Proklamation kommt es im Europäischen Semester 2017/18 zur Einbindung der Europäischen Säule sozialer Rechte durch die Europäische Kommission. Das Potenzial des begleitenden Social Scoreboards zur Kenntlichmachung sozialer Missstände in der EU wird dabei nur unzureichend genutzt. Zum einen zeigen sich die Mitgliedstaaten reserviert, zum anderen gelingt keine Veränderung der Dominanz budgetärer und wettbewerbsbezogener gegenüber sozialen Zielen. Letztere haben am ehesten eine Chance in Reformempfehlungen Eingang zu finden, wenn sie kompatibel sind mit den ökonomischen Koordinierungsabsichten. Für die Erzielung eines „sozialen Triple-A“ (Jean-Claude Juncker) durch die Europäische Säule sozialer Rechte müsste die Verbindlichkeit ihrer Ziele ebenso gestärkt werden, wie der Ablauf sozialpolitischer Koordinierung.

ISSN 2626-4603

## Über den Autor

**Dr. Björn Hacker** ist seit 2014 Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. Zuvor war er für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig. Sein Forschungsinteresse gilt der Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion, der Veränderung der Wohlfahrtsstaaten und der Definierung eines Europäischen Sozialmodells. Im November 2018 erscheint im J.H.W. Dietz-Verlag „*Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren*“.

## Über das IEP

Das Institut für **Europäische Politik e.V. (IEP)** wurde 1959 als gemeinnützige Organisation gegründet und ist auf dem Gebiet der europäischen Integration tätig. Es zählt zu den führenden außen- und europapolitischen Forschungseinrichtungen der Bundesrepublik Deutschland.

Dabei ist es Aufgabe des IEP, Themen europäischer Politik und Integration wissenschaftlich zu untersuchen und die praktische Anwendung der Untersuchungsergebnisse zu fördern. | [www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)

# Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis  | 4         |
| Abbildungsverzeichnis  | 5         |
| Tabellenverzeichnis  | 5         |
| 1. Einleitung  | 6         |
| 2. Europas Soziale Dimension und die Säule sozialer Rechte                       | 7         |
| <b>2.1 Die Nachrangigkeit sozialer Integration</b>                               | <b>8</b>  |
| <b>2.2 Politikkoordinierung als Behelfskonstrukt der sozialen Integration</b>    | <b>9</b>  |
| 2.2.1 Schwache Koordinierung im Sozialbereich                                    | 9         |
| 2.2.2 Vernachlässigung der Sozialpolitik in der Eurokrise                        | 11        |
| 2.2.3 Wachsende Bedeutung sozialer Themen?                                       | 12        |
| <b>2.3 Die ESSR als neuer Anlauf der sozialen Integration</b>                    | <b>13</b> |
| 2.3.1 Genese, Rechtscharakter und Inhalt der ESSR                                | 13        |
| 2.3.2 Einschätzung der ESSR als regulatives Instrument                           | 14        |
| 2.3.3 Die ESSR als weiches Steuerungsinstrument                                  | 15        |
| 3. Nutzung der Säule sozialer Rechte im Rahmen des Europäischen Semesters        | 17        |
| <b>3.1 Anwendung der ESSR durch Europäische Kommission und Rat</b>               | <b>18</b> |
| 3.1.1 Bezüge zur ESSR im Jahreswachstumsbericht                                  | 18        |
| 3.1.2 Bezüge zur ESSR in den überarbeiteten Beschäftigungspolitischen Leitlinien | 20        |
| 3.1.3 Bezüge zur ESSR im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht.                      | 20        |
| 3.1.4 Bezüge zur ESSR in den Länderberichten und Rankings der Mitgliedstaaten    | 22        |
| <b>3.2 Nutzung der ESSR durch die Mitgliedstaaten.</b>                           | <b>25</b> |
| 3.2.1 Nationale Reformpläne mit vordergründigen Referenzen zur ESSR              | 26        |
| 3.2.2 Nationale Reformpläne mit ausführlicheren Referenzen zur ESSR              | 27        |
| 3.2.3 Hintergründe der geringen mitgliedstaatlichen Nutzung der ESSR             | 28        |
| <b>3.3 Spiegelung der ESSR in den Länderspezifischen Empfehlungen</b>            | <b>30</b> |
| 3.3.1 Empfehlungen an Deutschland mit Bezug zur ESSR                             | 31        |
| 3.3.2 Empfehlungen an Belgien mit Bezug zur ESSR                                 | 34        |
| 3.3.3 Empfehlungen an Litauen mit Bezug zur ESSR                                 | 37        |
| 3.3.4 Empfehlungen an Italien mit Bezug zur ESSR                                 | 41        |
| 3.3.5 Vergleichende Betrachtung zur Nutzung der ESSR in den Empfehlungen         | 45        |
| 4. Fazit   | 47        |
| <b>4.1 Erste Lehren aus der Rolle der ESSR im Europäischen Semester</b>          | <b>48</b> |
| <b>4.2 Reformvorschläge zur Stärkung der ESSR</b>                                | <b>52</b> |
| Anhang I Europäische Säule sozialer Rechte – Grundsätze                          | 56        |
| Anhang II Social Scoreboard – Primärindikatoren                                  | 58        |
| Literatur  | 59        |

# Abkürzungsverzeichnis

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>AEUV</b>     | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union  |
| <b>AGS</b>      | Annual Growth Survey / Jahreswachstumsbericht   |
| <b>CSR</b>      | Länderspezifische Empfehlungen  |
| <b>EBS</b>      | Europäische Beschäftigungsstrategie   |
| <b>ECOFIN</b>   | Economic and Financial Affairs Council / Rat der Wirtschafts- und Finanzminister  |
| <b>EESC</b>     | European Economic and Social Committee / Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss  |
| <b>EFSF</b>     | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität  |
| <b>EGKS</b>     | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl  |
| <b>EMCO</b>     | Employment Committee / Beschäftigungsausschuss  |
| <b>EPSCO</b>    | Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council / Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz |
| <b>ESM</b>      | Europäischer Stabilitätsmechanismus   |
| <b>ESSR</b>     | Europäische Säule sozialer Rechte   |
| <b>ETUI</b>     | European Trade Union Institute / Europäisches Gewerkschaftsinstitut   |
| <b>EUV</b>      | Vertrag über die Europäische Union  |
| <b>EWG</b>      | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft   |
| <b>EWSA</b>     | Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss / European Economic and Social Committee  |
| <b>EZB</b>      | Europäische Zentralbank   |
| <b>GD ECFIN</b> | Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission  |
| <b>GD EMPL</b>  | Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission  |
| <b>IWF</b>      | Internationaler Währungsfonds   |
| <b>MIP</b>      | Macroeconomic imbalance procedure / Gesamtwirtschaftliches Ungleichgewichtsverfahren  |
| <b>NRP</b>      | Nationales Reformprogramm   |
| <b>OMK</b>      | Offene Methode der Koordinierung  |
| <b>OPZZ</b>     | Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych / Gesamtpolnischer Gewerkschaftsverband  |
| <b>SALAR</b>    | Swedish Association of Local Authorities and Regions / Schwedischer Verband der Gemeinden und Regionen                                  |
| <b>SPPM</b>     | Social Protection Performance Monitor   |
| <b>SWP</b>      | Stabilitäts- und Wachstumspakt  |
| <b>WWU</b>      | Wirtschafts- und Währungsunion  |

# Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Schaubild 1: Negativabweichungen im Social Scoreboard für die EU-28 2017/18 | 23 |
|---|----|

# Tabellenverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Tabelle 1: Die ESSR im Jahreswachstumsbericht 2018   | 19 |
| Tabelle 2: Bewertungskategorien des Social Scoreboards                                     | 21 |
| Tabelle 3: Soziale Lage in der EU nach dem Social Scoreboard                               | 22 |
| Tabelle 4: Spiegelung der ESSR durch die Mitgliedstaaten                                   | 25 |
| Tabelle 5: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Deutschland                             | 33 |
| Tabelle 6: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Belgien                                 | 36 |
| Tabelle 7: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Litauen                                 | 40 |
| Tabelle 8: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Italien                                 | 44 |
| Tabelle 9: Übersicht Empfehlungen an die Mitgliedstaaten mit Bezug zu Grundsätzen der ESSR | 46 |

# Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest

Björn Hacker

## 1. Einleitung

Rhetorisch ist die Europäische Kommission gerade nicht um Superlative verlegen, wenn es um die soziale Dimension der Europäischen Union (EU) geht. In seiner ersten Rede als ihr neuer Präsident forderte Jean-Claude Juncker bei der Vorstellung seines Kollegs der Kommissare vor dem Europäischen Parlament: „Ich möchte ein Europa mit einem sozialen ‚Triple-A‘. Ein soziales ‚Triple-A‘ ist genauso wichtig wie ein wirtschaftliches und finanzielles ‚Triple-A‘“ (Juncker 2014). Anlässlich des Sozialgipfels am 17. November 2017 in Göteborg, auf dem die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) proklamiert wurde, sprach die Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Qualifikationen und Arbeitskräftemobilität, Marianne Thyssen, von einem „neuen Kapitel“ in der Geschichte des sozialen Europas, einem „Meilenstein“ und „Upgrade“ des Sozialmodells (Thyssen 2017).

Unbestritten passiert seit Kurzem etwas im Bereich „Soziales Europa“, nachdem spätestens mit Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und der folgenden Krise der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) der Fokus der politischen Agenda in der EU jahrelang besonders intensiv auf Wirtschafts- und Finanzthemen lag. Eine spezifisch marktliberale Konzentration des Krisenmanagements in der Eurozone hat zu sozialer Divergenz und politischen Spaltungstendenzen geführt. Europa hat viel zur Rettung von Bankinstituten sowie zur Straffung und Kontrolle staatlicher Ausgabenpolitiken beigetragen, aber wenig getan, um die Bürgerinnen und Bürger vor Arbeitslosigkeit und Armut zu schützen. Mehr noch:

Im Zuge des Krisenmanagements hat die Austeritätspolitik der EU die soziale Krise erst richtig befeuert. Neben der in vielen Mitgliedstaaten wachsenden Sorge vor sozialem Abstieg und Unbehagen im Hinblick auf Globalisierung und Migration ist in einer primär auf Marktpolitiken ausgerichteten EU ein Grund für den Aufstieg von Nationalpopulismus und Wohlfahrtsschauvinismus zu sehen (Busch et al. 2018). Kann aber die ESSR diese Entwicklung korrigieren und zugleich bereits vor den Krisen bestehende strukturelle Defizite der sozialen Integration Europas beheben?

Hier soll dieser Frage nachgegangen werden, indem ein, wenn nicht der zentrale Anwendungsbereich der ESSR betrachtet wird: Ihre Nutzung im Rahmen der europäischen Governance, der weichen politischen Steuerung, die als Koordinierung seit Bestehen des Euro immer weiter ausgebaut wurde. Die soziale Säule, die in erster Linie für die WWU gedacht ist (ESSR 2017: Abs. 13), wurde mit dem Hinweis beschlossen, dass sie „keine Ausweitung der in den Verträgen festgelegten Befugnisse und Aufgaben der Union“ bedeute (ebd.: Abs. 18). Ihre Umsetzung, so fordert es die Präambel, „sollte entsprechend de[n] jeweiligen Zuständigkeiten und im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowohl auf Unionsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten“ erfolgen (ebd.: Abs. 17). Nutzung und Nutzen der ESSR müssten sich also am ehesten im Bereich der Politikkoordination im Rahmen des etablierten Europäischen Semesters ablesen lassen. Dafür spricht das mit der ESSR verabschiedete Social Scoreboard aus 14 Indikatoren ebenso wie die explizite Ankündigung der Europäischen Kommission (2018a: 11) zur Nutzung des Europäischen Semesters als „angemessenes Instrument für die Überwachung der Fortschritte in zentralen Bereichen, die von der europäischen Säule sozialer Rechte abgedeckt werden.“

Im Folgenden sollen zunächst die Gründe für die Vernachlässigung der sozialen Dimension in der EU, die Bedeutung des Systems politischer Koordinierung und die Einordnung der ESSR in dieses erläutert werden (Kapitel 2). Anschließend wird in einer dreigliedrigen Analyse die Relevanz der ESSR im Europäischen Semester 2018 herausgearbeitet (Kapitel 3). Dabei wird entlang des Verlaufs des Koordinierungsprozesses von November 2017 bis Juli 2018 geprüft, welche Rolle die Säule in den regulären Koordinierungsberichten von Kommission und Rat einnimmt (3.1), inwieweit die Mitgliedstaaten sich in ihren Nationalen Reformplänen auf die ESSR beziehen (3.2) und auf welche Weise ihre Grundsätze in den Länderspezifischen Empfehlungen (country specific recommendations, CSR) gespiegelt werden (3.3). Abschließend werden die Erkenntnisse zur Nutzung der ESSR im Europäischen Semester zusammenfassend diskutiert und Reformvorschläge unterbreitet (Kapitel 4).

Methodisch wird dabei auf die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2015) zurückgegriffen, mit der Dokumente der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters analysiert werden.<sup>1</sup> Die vorliegende Untersuchung folgt damit einem bereits in der Vergangenheit bewährten wissenschaftlichen Verfahren zur Feststellung des sozialen Gehalts europäischer Koordinierungszyklen (vgl. Clauwaert 2013; Clauwaert 2018; Bekker 2016). Im Rahmen dieser Studie kann keine Gesamtprüfung des umfangreichen Materials aus dem Europäischen Semester 2018 vorgenommen werden. Daher wurden für die Analyse der Bezüge zur ESSR in den CSR in Kapitel 3.3 Belgien, Deutschland, Italien und Litauen als exemplarische Fälle ausgewählt.<sup>2</sup> Zu den Desiderata und Anknüpfungspunkten möglicher künftiger Forschung gehört entsprechend eine Gesamtprüfung der CSR aller 27 am Europä-

ischen Semester beteiligten Staaten.<sup>3</sup> Nicht mehr berücksichtigt werden kann hier der weitere Verlauf des Europäischen Semesters: Interessant wäre die Nachverfolgung der Umsetzung der Länderspezifischen Empfehlungen zu Themen der ESSR durch die Mitgliedstaaten im zweiten Halbjahr 2018.<sup>4</sup> Mit Blick auf die Rolle der ESSR auf nationalstaatlicher Ebene wäre eine eingehende Analyse ihrer Nutzung durch Bezugnahme in Parlamentsdebatten und durch Interessengruppen, wie etwa Sozialpartner und Wohlfahrtsorganisationen, wünschenswert. Dabei könnte theoretisch angeknüpft werden an Erkenntnisse der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung.

Für Kommentare und Anregungen dankt der Autor den Teilnehmerinnen und Teilnehmern eines Werkstattgesprächs im Institut für Europäische Politik e.V. (IEP) in Berlin sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IEP für ihre Unterstützung und Begleitung des Forschungsvorhabens.

## 2. Europas Soziale Dimension und die Säule sozialer Rechte

Um die ESSR in ihrer Reichweite und Bedeutung einordnen zu können, ist es zunächst erforderlich, das Umfeld der sozialen Integrationsentwicklung zu schildern. Im Folgenden soll daher im Überblick dargestellt werden, woran die Ausbildung einer umfassenden sozialen Dimension der EU in regulativer Hinsicht bislang gescheitert ist (Kapitel 2.1) und welche Rolle die Politikkoordinierung als Ersatzinstrument zur Gestaltung eines Sozialen Europas spielt (Kapitel 2.2). Im Anschluss werden der rechtliche und inhaltliche Charakter der ESSR beschrieben und der jüngste Forschungsstand zu ihrer perzipierten Einschätzung als Instrument der regulativen und der koordinierenden

1 Die einzelnen Verfahrensschritte des Europäischen Semesters und die zugehörigen Dokumente sind über eine Internetseite der Europäischen Kommission (2018a) abrufbar.

2 Die Auswahl wird zu Beginn des Kapitels unter Rückgriff auf Ergebnisse aus Kapitel 3.2 erläutert.

3 Griechenland nimmt durch das makroökonomische Anpassungsprogramm nicht am Europäischen Semester 2018 teil.

4 So beklagt der Beschäftigungsausschuss etwa mit Blick auf das Europäische Semester 2016/17 die insgesamt rückläufige Umsetzung der CSR durch die Mitgliedstaaten (Rat der Europäischen Union 2018: 11).

Sozialpolitik wiedergegeben (Kapitel 3.2). Da bislang noch keine umfassenden Untersuchungen zur praktischen Anwendung der ESSR vorliegen (eine Ausnahme bildet EESC 2018), beruhen die existierenden Analysen zur ESSR vornehmlich auf Auseinandersetzungen mit ihren rechtlichen Grundlagen und ihren Inhalten sowie einer Fortschreibung von in der Vergangenheit gemachten Beobachtungen zur sozialen Dimension.

## 2.1 Die Nachrangigkeit sozialer Integration

Der Integrationsprozess der EU leidet seit Anbeginn an einer wirtschaftspolitischen Schlagseite. Neben dem Friedensprojekt waren es vor allem ökonomische Gründe, die zur Etablierung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und später des Binnenmarkts sowie der WWU führten. Für die Regierungen der Mitgliedstaaten war es immer einfacher und in ihren jeweiligen nationalen Politikarenen besser zu begründen, zum Zwecke der Marktschaffung Handelshemmnisse wie Grenzen, Zölle, Subventionen, Preisdifferenziale u. a. abzubauen. Dagegen waren gemeinsame Politiken mit dem Ziel der Marktkorrektur und -gestaltung zwischen den Partnern strittiger. Kommission und Europäischer Gerichtshof bauten das marktzentrierte Europa auf Grundlage der Vertragswerke weiter aus. Im Ergebnis ist eine „konstitutionelle Asymmetrie“ (Scharpf 2002) feststellbar zwischen einer weit fortgeschrittenen, marktschaffenden Wirtschaftsintegration und einer dieser gegenüber zurückbleibenden, marktkorrigierenden sozialen Integration.

Die wachsende Kluft zwischen negativer und positiver Integration war vielen politischen Akteuren durchaus bewusst. So ist trotz Dominanz der marktzentrierten Integration auch ein sozialpolitischer Acquis auf Gemeinschaftsebene geschaffen worden (vgl. Kowalsky 1999; Becker 2015). Erste Regelungen in der Arbeits- und Sozialpolitik – zum Sozialschutz von Wanderarbeitern, zur Entgeltgleichheit zwischen Männern

und Frauen und die Einrichtung des Europäischen Sozialfonds – können als nötige Begleiterscheinungen der angestrebten Wirtschaftsintegration in den 1950er und 1960er Jahren angesehen werden. In der Folge des ersten sozialpolitischen Aktionsprogramms kam es ab 1974 zu einem umfassenden Regulierungsschub, der Fortschritte im Bereich des Arbeitsschutzes und der Arbeitsumwelt brachte. Die bislang bedeutendste Etablierung europäischer Sozialpolitiken erfuhr die Gemeinschaft mit dem Vertrag von Maastricht, mit dem das Einstimmigkeitsprinzip bei Ratsentscheidungen in einigen Bereichen der Sozialpolitik aufgegeben wurde. Zudem wurden die Sozialpartner ermächtigt, eigenständig Richtlinien vorzubereiten. Es folgten die Einrichtung Europäischer Betriebsräte und Richtlinien zur Arbeitszeitgestaltung sowie zur Arbeitnehmerentsendung, später die Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik als eigenständige europäische Politikbereiche. Im Vertrag von Amsterdam war die Weiterentwicklung des Sozialen Europas dann nur noch graduell und durch die Europäische Beschäftigungsstrategie erstmals voluntaristisch, also von zwischenstaatlicher Koordinierung statt von supranationaler Regulierung geprägt. In den Vertragsreformen von Nizza und Lissabon waren die arbeits- und sozialpolitischen Fortschritte der Gemeinschaft über die Grundrechtecharta und die horizontale Sozialklausel schließlich in erster Linie normativ bzw. durch einen „konstitutionellen Minimalismus“ (Platzer 2009) charakterisiert.

Die „vertragliche Grundarchitektur [... ist] insoweit asymmetrisch, als der supranationalen Binnenmarkt- und Geldpolitik eine lediglich zwischenstaatlich koordinierte Wirtschaftspolitik gegenübersteht, die auch die sozialen Sicherungssysteme einschließt“ (Platzer 2015: 31). Diese primärrechtliche Nachrangigkeit sozialpolitischer Ziele hat der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors kritisiert und die Notwendigkeit der Ergänzung des Binnenmarkts durch ein komplementäres Europäisches Sozialmodell betont: „Aus diesen gewichtigen Gründen kann die Sozialpolitik der Union nicht gegenüber der wirtschaftlichen Ent-



wicklung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes vernachlässigt und auf ein Nebengleis geschoben werden“ (Europäische Kommission 1994: 10).

Warum aber konnte den Binnenmarktfreiheiten und der einheitlichen Zentralbankpolitik nicht ein vertraglich basiertes System kohärenter Sozialpolitiken gegenübergestellt werden? Zumal doch die großen ökonomischen Integrationsprojekte aus einer akkumulierten Perspektive den Bedarf an gemeinsamer Politikgestaltung in anderen Bereichen immer größer werden ließen? Maßgeblich für diesen Widerspruch ist der Konflikt zwischen europäischer Politikgestaltung und dem Festhalten an nationaler Souveränität (Hacker 2018; Becker 2015: 10). Uwe Puetter (2015: 407) beschreibt dies als andauerndes „Paradoxon“ der europäischen Integration: Die Mitgliedstaaten sehen die Notwendigkeit europäischer Lösungsansätze, verweigern sich aber einer formellen Übertragung von Kompetenzen an die supranationale Ebene. Dazu tragen auch die historisch gewachsenen, stark differenzierten Welten des Wohlfahrtskapitalismus in Europa bei (Esping-Andersen 1990). Ein unterschiedlicher Umgang mit dem Kapitalismus als wirtschaftlichem Organisationsprinzip führt zu differierenden Orten bzw. Graden individueller Dekommodifizierung und gesellschaftlicher Stratifizierung. Die unterschiedliche Organisation und Reichweite von Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitiken werden dabei als konstituierende Elemente der jeweiligen Gesellschaften angesehen und als schützenswertes öffentliches Gut erachtet. Dies verkompliziert die Gestaltung von Elementen einer sozialen Dimension der EU. Mehr noch: Durch die weitgehende ökonomische Verflechtung der Staaten in Binnenmarkt und Währungsunion scheint aus einer mitgliedstaatlichen Perspektive die Bereitschaft zur Aufgabe nationaler Souveränität in den Bereichen der Sozial-, Beschäftigungs- und Steuerpolitik in dem Maße gesunken zu sein, wie die Wirtschafts- und Währungsunion an budgetären und makroökonomischen Kontroll- und Eingriffsrechten gewonnen hat.

## 2.2 Politikkoordinierung als Behelfskonstrukt der sozialen Integration

Als Lösung der entstandenen Falle aus Integrationsnotwendigkeit durch die weit fortgeschrittene Wirtschaftsintegration auf der einen und dem Beharren der Mitgliedstaaten auf der Wahrung nationaler Souveränität auf der anderen Seite wurden schrittweise neue Verfahren der koordinierten Politikgestaltung eingeführt, um der Gefahr eines Entscheidungs- und Integrationsstillstands zu entkommen (Héritier 1999). Während Jacques Delors mit dem Europäischen Sozialmodell noch einen regulierenden Rahmen für die Marktintegration verband (s.o.), ist die Folgeentwicklung ab Mitte der 1990er Jahre weniger im gesetzlichen als im kognitiven Bereich zu verorten. Voneinander lernen, Reform Erfahrungen austauschen, Politik offen – d.h. freiwillig – koordinieren, das sind die Prämissen, denen bereits die 1994 vereinbarte Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) sowie der 1996 geschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) folgten. Letzterer konkretisierte die Bestimmungen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung der Art. 102a-104c des Vertrags von Maastricht. Beide Verfahren wurden 1997 durch den Vertrag von Amsterdam in das europäische Primärrecht aufgenommen. Sie waren der Startschuss für weitere Koordinierungsmechanismen im Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialbereich, wie sie 1999 im Makroökonomischen Dialog und ab dem Jahr 2000 im Bereich der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes als Bestandteil der Lissabon-Strategie mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) auf den Weg gebracht wurden.

### 2.2.1 Schwache Koordinierung im Sozialbereich

In der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts wurde die Entwicklung von Koordinierungsmechanismen in den Sozialpolitiken vorangetrieben. Ein formeller Mechanismus der OMK wurde schrittweise für die Bereiche der sozialen Eingliederung ab dem Jahr 2000, für die Altersrenten ab 2002 und für Gesundheit

und Langzeitpflege ab 2006 eingeführt (OMK Soziales). Dies war auch eine Reaktion auf den Druck, den die haushaltspolitische Koordinierung innerhalb der Eurozone auf die Sozialbudgets der Mitgliedstaaten ausübte (De la Porte/Heins 2016: 16). Das primäre Ziel der erfolgreichen Institutionalisierung dieser Mechanismen war das Erreichen einer Balance zwischen sozialpolitischen Zielsetzungen und der bereits zuvor geschaffenen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung auf EU-Ebene (De la Porte/Natali 2018: 834). Doch dieser Versuch litt von Anbeginn an unter einer Reihe von Problemen:

**Erstens** konnte die „weiche“ Politikkoordinierung nicht mit der „harten“ vertraglichen Regulierung der ökonomischen Integration, etwa im Wettbewerbsrecht oder bei der Wahrung der Binnenmarktfreiheiten, mithalten. Da das Primär- und Sekundärrecht im derzeitigen Rechtsgebäude der Union immer eine höhere Durchsetzungskraft haben werden als nationale Politikoptionen, bleibt für die offene Politikkoordinierung nur die Rolle „about optimizing the adjustment of social-protection systems to market forces and fiscal constraints, and [...] facilitating the ‚recommodification‘ of the labour potential of persons who are threatened by ‚social exclusion‘“ (Scharpf 2002: 658).

**Zweitens** fällt die Effektivität der Koordinierungsprozesse höchst unterschiedlich aus, wobei schon die primärrechtliche Ausgestaltung die thematischen Differenzen markiert. Wo die Kompetenzbasis der Union gering und die Koordinierung optional ist, bleiben die Prozesse schwach. Ein Kontinuum des Einflusses von Koordinierungsverfahren würde von einem hohen Wirkungsgrad in der budgetären Koordinierung über die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken bis hin zu den bei niedriger Effektivität verharrenden sozialpolitischen Koordinierungsmechanismen verlaufen (Molle 2011: 106).

**Drittens** zeigt sich auch in den sozialpolitischen Koordinierungsversuchen von Anfang an eine inhaltliche Schlagseite zugunsten von Wettbewerbsfähigkeit und finanzieller Nachhaltigkeit. Dies erklärt sich einerseits aus den paradigmatischen Entscheidungen zur wirtschaftspolitischen Architektur der WWU (Jabko 2015), andererseits aus der Prädominanz von Akteuren der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Kommission und Rat gegenüber ihren sozialpolitisch orientierten Counterparts (De la Porte 2013).

Die ursprüngliche Idee der Lissabon-Strategie einer „Doppel-Verpflichtung“, nämlich wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Sicherheit zugleich zu fördern (Hemerijck 2007), wurde so zunehmend in eine Reihung verwandelt. Fragen zur Höhe von und zum Zugang zu Sozialleistungen, zur Qualität von Beschäftigungsverhältnissen sowie zur Ausgestaltung investiver und antizyklischer Wirtschaftspolitiken kam dabei eine nachgeordnete Relevanz zu. Nach einer schlechten Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie verschob sich seit 2005 der Fokus zunehmend von Sozialschutz und Inklusion hin zu Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Employability und folgte damit dem dominanten Zeitgeist reduzierter politischer Aktivität zugunsten flexibler Marktentfaltung. Dieser Kurs wurde mit der Europa 2020-Strategie fortgesetzt und durch die Krise in der Eurozone erheblich verschärft. Die zweite Zehnjahresstrategie der EU erhebt zwar den Anspruch, die Koordinierungsbereiche stärker zu integrieren, doch letztlich werden die wenigen verbliebenen Ziele im Sozial- und Beschäftigungsbereich nun erst recht unter die Kuratel von Budget- und Wettbewerbsbestimmungen gestellt. Den entscheidenden Beitrag dazu leistet das Europäische Semester, das alle Koordinierungszyklen zusammenführt, den sozialpolitisch orientierten Akteuren, wie etwa der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL), dem Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, Gewerkschafts- und Wohlfahrtsverbänden so-

wie dem Rat der Arbeits- und Sozialminister (EPSCO), über die Europa 2020-Strategie jedoch nur geringe Einflussmöglichkeiten zugesteht (Pochet 2010).

### **2.2.2 Vernachlässigung der Sozialpolitik in der Eurokrise**

In der Krise in der Eurozone zeigte sich deutlich, welch geringes Gewicht der Koordinierung abseits budget- und wettbewerbspolitischer Fragestellungen eingeräumt wird. Die neu eingeführten vertraglichen und außervertraglichen Verfahren der Governance – Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“), Euro-Plus-Pakt, Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP), erneut reformierter SWP – beziehen sich primär auf wirtschafts- und dort insbesondere auf haushaltspolitische, kaum jedoch auf beschäftigungs- oder sozialpolitische Aspekte. Der Druck auf die Konsolidierung der Staatshaushalte, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die nachhaltige finanzielle Ausrichtung der Sozialsysteme hat so eine neue Dimension erreicht, es kommt zu einem „economic reading of social policy goals“ (Bekker 2013: 16). Dies galt in besonderem Maße für die Programmländer, die unter den Augen der vormals Troika genannten „Institutionen“ aus Europäischer Zentralbank (EZB), Internationalem Währungsfonds (IWF) und Europäischer Kommission Refinanzierungskredite aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) nur streng konditionalisiert gegen Reformverpflichtungen erhielten. Ökonomisch wurde dieses Vorgehen gerechtfertigt als alternativloser Zwang zur internen Abwertung, damit die Krisenstaaten innerhalb der WWU wieder wettbewerbsfähig werden können. Kern dieses Pfads des Krisenmanagements war eine Politik des Abbaus sozialer Leistungen, großflächiger Privatisierungsprogramme und einer Aushöhlung von regionalen Lohnfindungsmechanismen und Flächentarifverträgen (Busch et al. 2013; Schulten/Müller 2015).

Im neugestalteten System der wirtschaftspolitischen Governance unterliegen jedoch nicht nur die Krisenstaaten, sondern in Ansätzen alle Mitgliedstaaten der Eurozone diesem Kurs, da die wirtschaftspolitischen Akteure in der Kommission (GD ECFIN) und der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) auch für sie Empfehlungen zur Sanierung der Staatsfinanzen und zu wettbewerbsfördernden Strukturreformen aussprechen, deren soziale Folgen kaum beachtet werden (vgl. De la Porte/Heins 2016; Hacker 2015). Christophe Degryse et al. (2014: 78f.) identifizieren entsprechend einen mithilfe der Krisenpolitik durchgesetzten grundsätzlichen Wandel des Europäischen Sozialmodells hin zum Marktliberalismus, der annimmt, soziale Risiken jeglicher Art könnten durch die Allheilmittel Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit reduziert werden: „While justified in official discourse by ‚the crisis‘, these reforms were in fact quite unrelated to the economic cycle. They were actually aimed at reconfiguring whole areas of the European Social Model – labour law, collective bargaining, social dialogue, wage formation systems, the two sides of industry, the foundations of social protection [...].“

Sämtliche Ansätze, diesem Trend etwas entgegen zu setzen und die soziale Dimension zu Zeiten der Krise in der Eurozone zu stärken, gelten als gescheitert (Busch et al. 2018: 36ff.). Zwar hat der damalige französische Präsident François Hollande 2012 Initiativen zur Stärkung sozialer Themen gefordert, doch außer der Jugendbeschäftigungsgarantie als angebotsseitige Antwort auf die in einigen Staaten hohe Jugendarbeitslosigkeit ist kaum etwas umgesetzt worden. Pläne des damaligen Kommissars für Soziales und Beschäftigung, László Andor (2013), für eine Überwachung sozial- und beschäftigungspolitischer Indikatoren anhand von Mindeststandards, die von einem Verfahren gegen soziale Ungleichgewichte in der WWU – äquivalent zum Defizitverfahren des SWP – flankiert sein sollten, waren nicht durchsetzungsfähig und wurden abgelöst von der Hinzufügung einiger

weniger neuer Sozialindikatoren mit Fokus auf die Währungsunion zum Beschäftigungsbericht (siehe nächster Abschnitt).

### 2.2.3 Wachsende Bedeutung sozialer Themen?

Die oben aufgeführte Kritik an der wirtschaftlichen, insbesondere auf Haushaltskonsolidierung und wettbewerbsförderliche Strukturreformen abstellenden Schlagseite des Europäischen Semesters wird in jüngster Zeit von einigen Forschern infrage gestellt. So meinen Jonathan Zeitlin und Bart Vanhercke (2018) einen Prozess erkennen zu können, in dem es den Arbeits- und Sozialministern und dem Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments ebenso wie der GD EMPL zunehmend gelinge, ihre Sichtweisen in die Koordinierungsprozesse des Europäischen Semesters einzuspeisen. Dies lasse sich an einer spätestens mit dem Antritt der Juncker-Kommission 2014 gestiegenen Betonung sozialer Aspekte ablesen, die zu einer „partial, but progressive ‚socialization‘ of the [European] Semester“ geführt habe (ebd.: 4). Doch auch zuvor seien seit 2011 schrittweise Elemente für ein sozial besser ausbalanciertes Europäisches Semester umgesetzt worden, etwa 2012 durch Einführung des Social Protection Performance Monitors (SPPM), eines Dashboards aus 20 Indikatoren, durch das Sozialschutzkomitee und 2013 durch Hinzufügung von fünf Sozialindikatoren zur Überwachung der sozialen Situation der WWU (Zeitlin/Vanhercke 2015: 73ff.). Erklärbar sei dieser Wandel einerseits durch Lerneffekte und eine kreative Strategie sozialpolitischer Akteure. Dies habe „unter dem Radar“ (Vanhercke 2013) stattgefunden, während die Aufmerksamkeit auf die Austeritätspolitiken gerichtet waren. Die Entwicklung sei auch eine Antwort der EU-Institutionen auf eine zunehmend ablehnende Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem europäischen Projekt als Folge der Krise und des scharfen Austeritätskurses. Dieser Erklärungsansatz

stimmt zumindest überein mit den eingangs geschilderten Absichten des Kommissionspräsidenten zur Stärkung der sozialen Dimension.

Zeitlin und Vanhercke (2018) argumentieren, dass sowohl der wichtige Jahresbeschäftigungsbericht zu Beginn des Semesters als auch die an die Mitgliedstaaten ausgesprochenen Empfehlungen an dessen Ende in den Zyklen 2015, 2016 und 2017 von Jahr zu Jahr stärker sozial-, beschäftigungs- und bildungspolitische Themen aufgreifen würden. Zudem erlaube eine weniger hierarchische und präskriptive Organisation des Koordinierungszyklus eine bessere Anpassung der Ziele an die jeweiligen sozioökonomischen Umstände in den Mitgliedstaaten. Diese Einschätzung wird gestützt von Forschungsergebnissen, die den Mitgliedstaaten eine größer werdende Flexibilität in ihrer Reaktion auf die CSR attestieren (Bekker 2016). Dazu habe auch die flexiblere Anwendung des SWP beigetragen, die von der Kommission bereits vor einem formalen Beschluss des Wirtschafts- und Finanzausschusses (2015) genutzt wurde. Eine vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut regelmäßig vorgenommene Quantifizierung der CSR zu sozialen Themen kommt in der Evaluierung des Europäischen Semesters bereits 2016 zu dem Schluss einer „increasing emphasis on social objectives in the EU’s priorities and the CSRs“ (Clauwaert 2016: 16). So habe sich zwar die Gesamtzahl der ausgesprochenen CSR von 157 im Jahr 2014 über 102 im Jahr 2015 auf 89 im Jahr 2016 reduziert, zugleich sei jedoch der Anteil von Empfehlungen zu Beschäftigungs-, Lohn-, Sozial-, Bildungs- und Steuerpolitiken im gleichen Zeitraum von 47 Prozent über 50 Prozent bis auf fast 54 Prozent 2016 angestiegen. 2017 sind bereits 60,5 Prozent der Empfehlungen dem Sozialbereich zuzurechnen, was allerdings auch an der insgesamt abnehmenden Anzahl konkreter Empfehlungen liegt. Laut Stefan Clauwaert (2017: 10) stellt dies den höchsten Stand von Empfehlungen mit Verbindung zu sozialen Themen seit Existenz des Europäischen Semesters dar. Auch das Sozialschutzkomitee (2017a: 9) befindet mit Blick

auf die CSR 2017 „a welcome shift towards a more balanced consideration of economic and social objectives, stronger emphasis on social policy priorities as well as on the social impact in the implementation of policy reforms in all areas.“

## 2.3 Die ESSR als neuer Anlauf der sozialen Integration

### 2.3.1 Genese, Rechtscharakter und Inhalt der ESSR

Angesichts der Vernachlässigung und Verschlechterung der sozialen Dimension in der Eurokrise spielte diese eine herausragende Rolle in den Kampagnen der Parteien bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014. Die neue Kommission unter ihrem Präsidenten Jean-Claude Juncker kündigte entsprechend zum Amtsantritt ein größeres Vorhaben im Sozialbereich an. Ein erster Entwurf der ESSR wurde von der Europäischen Kommission (2016) im Jahr 2016 vorgestellt und in einem knapp einjährigen Konsultationsprozess diskutiert. In dessen Rahmen wurden etwa 200 Positionspapiere von Institutionen, Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern vorgelegt, über 16.500 Antworten auf einen Onlinefragebogen eingereicht und europaweit über 60 Veranstaltungen durchgeführt (Europäische Kommission 2017f).

Die ESSR existiert in zwei verschiedenen Rechtsformen: Zum einen gibt es die Säule als Empfehlung der Europäischen Kommission (2017c) nach Art. 292 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen (AEUV), zum anderen als interinstitutionelle Proklamation von Rat, Parlament und Kommission (ESSR 2017). Ihr Anwendungsbezug wird in ihrer ausführlichen Präambel erläutert. Darin wird Bezug genommen auf die vertraglichen Zielstellungen zum sozialen Europa in Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie den Artikeln 9 und 151ff. AEUV, außerdem auf die Europäische Sozialcharta von 1961 und die Gemeinschaftscharta der Arbeitnehmer von 1989 sowie auf die Charta der Grundrechte der EU aus dem Jahr 2000 (ebd.: Abs. 1-5). In der Präambel wird eine

Reihe aktueller Herausforderungen referiert, denen mithilfe der ESSR begegnet werden soll. Dazu werden gezählt die Globalisierung, die Digitalisierung, sich wandelnde Arbeitsmodelle und die demografische Entwicklung. Dass die Säule „in besonderem Maße für das Euro-Währungsgebiet konzipiert“ wurde (ebd.: Abs. 13), zeigt sich an der besonderen Betonung von kriseninduzierten Problemen wie Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, Armut, zurückhaltendes Wachstum, ungenutztes Beschäftigungs- und Produktivitätspotenzial. Gerade in der Eurozone soll im Zuge der Vertiefung der WWU ein „stärkerer Schwerpunkt auf Beschäftigungs- und Sozialfragen“ gesetzt werden (ebd.: Abs. 13). Denn trotz Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise bestehe zu deren sozialen Folgen „nach wie vor dringender Handlungsbedarf“ (ebd.: Abs. 10). Es kann als verklausulierte Kritik am Austeritätskurs in der Krise der WWU aufgefasst werden, wenn künftig dank der ESSR „wesentliche Bedürfnisse der Menschen“ berücksichtigt und soziale Rechte „besser“ angewandt werden sollen (ebd.: Abs. 12).

Auch wenn ein Schwerpunkt auf der WWU liegt, richte sich die ESSR doch an alle Mitgliedstaaten der EU. Die in ihr aufgeführten 20 Grundsätze und Rechte entstammen zum Teil dem Besitzstand der Union, zum Teil müssten „zuerst auf der geeigneten Ebene entsprechende Maßnahmen oder Rechtsvorschriften angenommen werden“ (ebd.: Abs. 14). Die Frage, welche Ebene zur Umsetzung der Ziele geeignet ist, kann in der Präambel nicht vollends beantwortet werden: Der EU sollen aus der Säule heraus keine neuen Kompetenzen erwachsen und für die Mitgliedstaaten wird betont, dass diese die Grundsätze ihrer Systeme sozialer Sicherheit selbständig gestalten (ebd.: Abs. 16-19).

In drei Kapiteln der ESSR (vgl. Anhang I dieser Publikation) folgen dann insgesamt 20 Grundsätze bzw. Rechte zu den Themenkomplexen „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ (Kapitel 1), „Faire Arbeitsbedingungen“ (Kapitel 2) und „Sozialschutz und soziale Inklusion“ (Kapitel 3). Die Grundsätze werden in Form

von „Rechten“ erläutert, die sich – je nach Themenbereich – an alle Bürgerinnen und Bürger der Union, junge Menschen, Erwerbslose, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Sozialpartner, Eltern und Menschen mit Betreuungs- und Pflegepflichten, Kinder, finanziell arme und sozial schwache Personen, Menschen mit Behinderungen und Wohnungslose wenden. Inhaltliche Schwerpunkte in Kapitel 1 der ESSR sind die allgemeine und berufliche Bildung, die Gleichstellung der Geschlechter und die Antidiskriminierung, sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik. In Kapitel 2 stehen Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Beschäftigungsverhältnis im Zentrum, insbesondere mit Blick auf Art und Dauer der Beschäftigung, Entlohnung, Kündigungsschutz, Kollektivvertretung, Vereinbarkeit mit dem Privatleben und Arbeitsumfeld. Kapitel 3 der ESSR listet verschiedene Aspekte der sozialen Absicherung für einzelne Personengruppen auf, darunter die Kinderbetreuung, Sozialleistungen für Arbeitnehmer wie für Erwerbslose, Mindesteinkommen, Alterseinkünfte, Gesundheitsversorgung, Inklusionspolitik, Langzeitpflege und den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen.

### **2.3.2 Einschätzung der ESSR als regulatives Instrument**

Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.2.3 angeführten Einschätzungen zur schrittweisen Wiederbelebung europäischer Sozialpolitik in den letzten Jahren ist es nicht verwunderlich, dass auch die ESSR in ersten Abschätzungen ihrer Wirkung von einigen Autoren als Instrument für einen veritablen „Neustart“ des Sozialen Europas gedeutet wird. Die ESSR wird in Übereinstimmung mit der Sozialkommissarin als „a milestone in EU social policy“ mit Vorschusslorbeeren bedacht (Sabato/Vanhercke 2018: 93f.). Das Sozialschutzkomitee (2017b: 94) spricht davon, dass die Umsetzung der Grundsätze der ESSR sowohl zum Abbau der Bürde des demografischen Wandels und verbesserten Beschäftigungsaussichten für alle als auch zur Sicherung eines guten Lebensstandards beitragen würde.

Trotz dieser positiven Beurteilungen der ESSR überwiegen insgesamt jedoch die skeptischen Töne in den wenigen vorliegenden Einschätzungen zu ihrer Wirkungskraft. Zwar wird begrüßt, dass die nach der einjährigen öffentlichen Konsultation zur ESSR von der Kommission am ursprünglichen Entwurf (Europäische Kommission 2016) vorgenommenen Änderungen eine „rights-based language“ einführen (Sabato/Vanhercke 2017: 92). Zane Rasnača (2017: 15) weist aber darauf hin, dass sowohl die Empfehlung der Kommission als auch die gemeinsame Proklamation mit Europäischem Rat und Europäischem Parlament keine rechtsverbindliche Wirkung entfalten: „In this way, therefore, the EPSR contains more of a promise rather than a binding pledge to use the principles and rights embedded in it for fashioning a more substantial dimension and achieving better future protection for workers in Europe.“ Um ihr volles Potenzial entfalten zu können, müsste die ESSR laut Rasnača wie die EU-Grundrechtecharta den Verträgen rechtlich gleichgestellt werden.

Neben einer solchen kurzfristig wohl kaum zu erreichenden Aufnahme in den Acquis, mit der die darin verbrieften Rechte der richterlichen Kontrolle unterlägen, könnte im Sekundärrecht künftig stark auf sie Bezug genommen werden. Diesen Weg hat die Europäische Kommission (2017b; 2018k; 2018l; 2018m) bereits eingeschlagen bei der Vorlage von Vorschlägen für transparentere und verlässlichere Arbeitsbedingungen (Bezug zu den Grundsätzen Nr. 5 und Nr. 7), zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (u. a. Grundsätze Nr. 1, Nr. 4, Nr. 5), zum Zugang zu Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige (Grundsatz Nr. 12) sowie zur Änderung einer Richtlinie zum Schutz von Arbeitnehmern vor krebserzeugenden Chemikalien (Grundsatz Nr. 10).<sup>5</sup>

Grundsätzlich wird an der ESSR kritisiert, dass einige Formulierungen Eingang in die Grundsätze gefunden haben, die eher gegen den Erhalt und die Ausweitung

<sup>5</sup> Auch eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige (Europäische Kommission 2017e) bezieht sich auf die ESSR, insbesondere auf die Grundsätze Nr. 2 und 9, wurde allerdings schon vor der Proklamation der Säule auf den Weg gebracht.

hoher sozialer Standards sprechen. Dies gilt etwa für Grundsatz Nr. 5b, der im Hinblick auf die Beschäftigung „notwendige Flexibilität für Arbeitgeber“ bei sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen fordert. Das gilt auch für die Grundsätze Nr. 6b, Nr. 13 und Nr. 14, die für Löhne, Mindesteinkommen und Arbeitslosengeld der Tendenz nach negative Arbeitsanreize unterstellen (Seikel 2017: 5f.). Schon in der Präambel der ESSR (2017: Art. 19) findet sich der an dieser Stelle nicht unbedingt zu erwartende Hinweis, die Säule dürfe „das finanzielle Gleichgewicht“ der Systeme der sozialen Sicherheit und der Staatshaushalte „nicht erheblich beeinträchtigen.“ Klaus Busch et al. (2018: 40) stören sich an den nur vage formulierten Grundsätzen: „Ständig ist die Rede von ‚angemessenen‘ Löhnen, Mindestlöhnen, Leistungen, Unterstützungen und einem ‚angemessenen‘ Lebensstandard. Was das sein soll, wird [...] nicht erläutert.“ In der Tat wird das undefinierte Wort „angemessen“ insgesamt 14-mal durch die Grundsätze der Säule bemüht.

Weitergehend ist die Kritik von Mark Dawson, für den die häufigere Nennung sozialer Ziele durch die ESSR allein noch keine sinnvolle Stärkung sozialer Politiken bedeutet. Zumindest in der Vergangenheit sei Armutsbekämpfung in der Regel durch Aktivierungspolitiken angegangen worden, wohingegen Erwerbsarmut keine bedeutende Rolle gespielt habe. Anstelle generell über höhere Sozialtransfers zu sprechen, habe man sich im sozialen Bereich des Europäischen Semesters nur einzelne, besonders diskriminierte Gruppen herausgepickt. Im Hintergrund stehe das nach wie vor „growth friendly‘ reading of social policy“ (Dawson 2018: 201) und die weiterhin bestehende Prädominanz wirtschaftspolitisch orientierter Akteure in den Steuerungsprozessen der Union.

### 2.3.3 Die ESSR als weiches Steuerungsinstrument

Abgesehen von ihrer sekundärrechtlichen Verwendung wird sich die Nutzung der ESSR laut Rasnača (2017: 26ff.) am ehesten als weiches Instrument innerhalb des Governance-Rahmens der EU zeigen.

Dafür spricht, dass sich die Säule in erster Linie an die Mitgliedstaaten richtet, da sie die Zuständigkeiten für soziale Belange nicht ändert.<sup>6</sup> Dafür spricht auch die Ausstattung der Säule mit einem Scoreboard von 14 Sozialindikatoren (vgl. Anhang II), mit denen die Abweichung der Mitgliedstaaten vom europäischen Mittelmaß regelmäßig gemessen werden soll (vgl. Europäische Kommission 2018n). Die 14 Hauptindikatoren werden durch 21 Subindikatoren ergänzt und spezifiziert, die zwölf Themenbereichen zugeordnet sind, die wiederum nach den drei Kapiteln der ESSR sortiert sind (European Commission 2017e). Die Europäische Kommission sieht das Social Scoreboard als Referenzrahmen, um sozialen Fortschritt mit Blick auf die Grundsätze der ESSR messen zu können und hat die Verwendung dieser Indikatoren im Rahmen des Europäischen Semesters angekündigt (Europäische Kommission 2017a: 3; European Commission 2017e).

Das Europäische Semester ist heute das Herzstück europäischer Governance in der WWU, das alle Koordinierungsverfahren unterschiedlicher Politikfelder zusammenführt. Es startet jeden November mit umfassenden Berichten der Europäischen Kommission zu den wirtschaftlichen Prioritäten und Ungleichgewichten, zur Beschäftigungslage und zur sozialen Situation sowie zur Wirtschafts- und Haushaltspolitik im Euroraum.<sup>7</sup> Dabei werden die Fortschritte der Länder in Bezug auf die Empfehlungen aus dem letzten Koordinierungszyklus geprüft. Nach Beratung der Kommissionsdokumente im Europäischen Parlament und in den zuständigen Ratsformationen, insbesondere im ECOFIN und im EPSCO, legt die Kommission länderspezifische Analysen vor. Das Treffen des Europäischen Rates im März jedes Jahres wird genutzt, um auf Basis der vorliegenden Informationen politische Leitlinien zu verabschieden. Im nächsten Schritt reichen die Mitgliedstaaten jeweils im April zur

<sup>6</sup> Die Europäische Kommission (2018a) hat sehr explizit darauf hingewiesen, dass das Europäische Semester der zentrale Ort der Überwachung von Fortschritten bei der Umsetzung der ESSR sein soll.

<sup>7</sup> Dieses sind im Einzelnen der Jahreswirtschaftsbericht (Annual Growth Survey, AGS), der Warnmechanismus-Bericht zum Verfahren zur Vermeidung und zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ein Entwurf zu wirtschaftspolitischen Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet, ein Entwurf für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht.

Umsetzung dieser Leitlinien Stabilitäts- oder – wenn sie noch nicht Mitglied der Eurozone sind – Konvergenzprogramme zur mittelfristigen Haushaltsführung ebenso ein, wie ein Nationales Reformprogramm (NRP) mit konkreten Plänen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Bis Juli jeden Jahres werden auf Basis einer von der Kommission vorgenommenen Bewertung der nationalen Pläne CSR von den jeweils zuständigen Ratsformationen verabschiedet, die in den Folgemonaten von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind.

So existiert heute mit dem Europäischen Semester bereits ein Prozess, der relativ einfach um ein höheres Maß sozialer Ziele, Indikatoren und Empfehlungen erweitert werden kann. Dass dies eine geradlinige Entwicklung wird, die auf dem Befund einer ohnehin bereits stattfindenden „socialization“ (Bart/Vanhercke 2017) der wirtschaftspolitisch geprägten Governance-Strukturen aufbaut, muss allerdings bezweifelt werden. Denn auch das Social Scoreboard steht in der Kritik, da seine 14 Indikatoren als unzureichend und teilweise unangemessen angesehen werden, um alle Aspekte der 20 ESSR-Grundsätze abbilden zu können. So bemängelt das Europäische Gewerkschaftsinstitut, dass es nicht ausreicht, die Genderlücke in der Beschäftigungsquote zu messen, da ihre Verringerung sowohl auf steigende Frauenerwerbstätigkeit als auch auf sinkende Männererwerbstätigkeit zurückgehen könnte. Auch das Messen von Beteiligungsquoten an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen sage noch nichts über die Qualität und den Nutzen dieser Programme aus, der Vergleich von Bruttohaushaltseinkommen bringe kaum Informationen über die reale Einkommenssituation (für eine detaillierte Kritik und Anpassungsvorschläge vgl. ETUI 2017).

Festgestellt wird zudem, dass das Scoreboard nicht alle Grundsätze der Säule abbildet. So wird u. a. vorgeschlagen, das geschlechtsspezifische Lohngefälle, die Armutsgefährdungsrate von Erwerbstätigen und die tarifvertragliche Deckungsrate (EESC 2018: 15ff.), außerdem das Verhältnis von Mindest- zu Me-

dianlöhnen (EWSA 2017: Abs. 1.5) hinzuzufügen. Zudem sei unklar, ob und wie das geplante Monitoring-Verfahren des Social Scoreboards mit anderen Koordinierungszyklen im Sozial- und Beschäftigungsbereich korrespondiere, namentlich mit der EBS, der OMK Soziales, entsprechenden Zielen der Europa 2020-Strategie, dem MIP-Verfahren und insbesondere dem erst 2013 gestarteten SPPM. Ein zentraler Kritikpunkt in diesem Zusammenhang ist, dass mittels des Social Scoreboards lediglich Abweichungen vom europäischen Durchschnitt beobachtet werden sollen, aber keine gemeinsamen Ziele und Mindeststandards vereinbart werden (ebd.; Rasnača 2017: 27; Europäisches Parlament 2017: Abs. 34). Das Europäische Gewerkschaftsinstitut beklagt die Beliebigkeit des Social Scoreboards: „As it is, actors are free to interpret the indicators as it pleases them, as there is no official target, methodology or benchmark“ (ETUI 2017: 6). Zwar erweist sich diese Kritik nicht als ganz stichhaltig, da die Europäische Kommission (2018c: 77ff.) zusammen mit dem EPSCO-Rat eine Erläuterung der Methodik nachlieferte und den jeweiligen Durchschnittswert der Mitgliedstaaten für jeden Indikator als Benchmark nutzen möchte. Doch bleibt ein allein auf der relativen Performanz der Mitgliedstaaten beruhendes Verfahren von begrenzter Ambition, da etwa bei einer schlechten Indikatorentwicklung in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten statt der Forderung eines Korrektivs der gesunkene Durchschnittswert als zufriedenstellender Maßstab gelten würde. Im Beschäftigungsbericht 2018 wird angekündigt, dass sich Europäische Kommission (2018c: 20) und Mitgliedstaaten über umfassendere Benchmarking-Optionen noch austauschen müssten. Pilotprojekte zu Maßnahmen der aktiven Arbeitspolitik, zu Mindesteinkommenssystemen und zum Kompetenzerwerb in der Erwachsenenbildung seien aber bereits angelaufen.

Mit Blick auf die 2017 verabschiedeten CSR – also im letzten Zyklus vor Nutzung der ESSR – beklagt das Sozialschutzkomitee, dass zu viele Empfehlungen zu sozialen Themen im Bereich des SWP und der MIP ausgesprochen worden seien. Damit sind diese zwar



im gleichen Dokument integriert, orientieren sich aber an Kriterien der Kostenreduktion und Wettbewerbssteigerung und werden vom ECOFIN-Rat der Wirtschafts- und Finanzminister beschlossen. Das Sozialschutzkomitee (2017a: 10) fordert daher, dass „all issues within the competence of employment, social affairs and health ministers are to be decided in the EPSCO Council.“ Dies gelte auch für die ESSR, deren Hauptumsetzungsort das Sozialschutzkomitee und der Beschäftigungsausschuss (EMCO) auf Ebene der Mitgliedstaaten sehen und dafür eine Führungsrolle der Arbeits- und Sozialminister einfordern (Council of the EU 2017: 4). Das Europäische Parlament (2017: Abs. 39) schlägt in diesem Zusammenhang gemeinsame Sitzungen der bislang getrennt tagenden ECOFIN- und EPSCO-Räte vor und betont – ähnlich wie auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA 2017: Abs. 6.5) – die besondere Relevanz der ESSR für die diskutierte Vertiefung der WWU.

Die Problematik der ESSR, in einem konstitutionell asymmetrischen Rahmen zu agieren, der Aspekten der negativen Integration den legislativ bewehrten Vorzug gibt, stuft Dawson als Hinderungsgrund für die Ermöglichung jeder Form dekommodifizierender Politiken ein. Er kann keinen Wandel des europäischen Verständnisses von Sozialpolitik weg von einem „making individuals ‚fit for the market““ identifizieren und sieht in der ESSR nicht mehr als eine Nachbildung des altbekannten Soft-law-Problems (Dawson 2018: 207f.), wie es Scharpf (2002) bereits identifiziert hat. Andere Autoren teilen die Meinung, dass die ESSR allein durch ihre Nutzung in der EU-Governance nicht zu einer Behebung der schon aus Zeiten der OMK bekannten ökonomischen Schlagseite führen könne (Rasnača 2017; Seikel 2017; Garben 2018). Dafür wäre es nötig, den primär- und sekundärrechtlichen Rahmen im Sinne der Grundsätze der Säule zu verändern. Allerdings herrscht vorsichtiger Optimismus zu einem denkbaren Beitrag der ESSR als ersten Schritt zur Stärkung sozialer Belange. Trotz einer Vielzahl bereits vorliegender Forderungen zu Veränderungen an der Säule, dem sie begleitenden Social Scoreboard und

zur Operationalisierung ihrer Anwendung (hierauf wird weiter in Kapitel 4 eingegangen), wird der ESSR in der vorliegenden, primär als Governance-Instrument zu verstehenden Form zugesprochen, Potenzial zu besitzen als „first trigger towards changing the current paradigm in Social Europe“ (Rasnača 2017: 38), als „political initiative aimed at revamping an EU ‚Social Agenda““ (EESC 2018: 19). Im Folgenden soll geprüft werden, inwieweit dieses, der ESSR zugesprochene Potenzial im Europäischen Semester 2018 zur Geltung gebracht wird.

### 3. Nutzung der Säule sozialer Rechte im Rahmen des Europäischen Semesters

Im Folgenden soll geprüft werden, welche Rolle die ESSR im ersten Europäischen Semester nach ihrer Proklamation spielt und inwieweit die in Kapitel 2 beschriebenen optimistischen und pessimistischen Einschätzungen zu ihrem Potenzial als Veränderungskraft zu einer sozialeren Ausrichtung der bestehenden Architektur europäischer Wirtschaftsgovernance zutreffen. Dafür wird evaluiert, ob die Säule und das zugehörige Social Scoreboard in den Analysen von Kommission und Rat – insbesondere im Jahreswachstumsbericht, im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und den Länderberichten – auftauchen (Kapitel 3.1), inwieweit die Mitgliedstaaten sich in ihren Nationalen Reformplänen auf die ESSR beziehen (Kapitel 3.2) und auf welche Weise die 20 Grundsätze der ESSR in den Länderspezifischen Empfehlungen gespiegelt werden (Kapitel 3.3).

### 3.1 Anwendung der ESSR durch Europäische Kommission und Rat

#### 3.1.1 Bezüge zur ESSR im Jahreswachstumsbericht

Die Europäische Kommission hat nur fünf Tage nach Proklamation der ESSR am 17. November 2017 in Göteborg mit Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichts den Start des Europäischen Semesters 2018 eingeleitet. In diesem kündigt sie an, die ESSR im Rahmen des Europäischen Semesters nutzen zu wollen: „Die Grundsätze und Ziele der europäischen Säule sozialer Rechte sind Bezugspunkt für die weitere Durchführung des Europäischen Semesters der politischen Koordinierung. Sie finden sich bereits in dem Entwurf des Beschäftigungsberichts und dem Vorschlag für neue beschäftigungspolitische Leitlinien wieder, die diesen Jahreswachstumsbericht begleiten. Die Kommission wird dies auch in ihrer Analyse in den nächsten Länderberichten und bei der Ausarbeitung der länderspezifischen Empfehlungen im Europäischen Semester 2018 fortsetzen“ (European Commission 2017a: 3). Entsprechend führt die Kommission die ESSR als Referenz in sämtlichen parallel zum Jahreswachstumsbericht veröffentlichten Dokumenten des Herbstpakets an. Nur in den für den Rat vorbereiteten wirtschaftspolitischen Empfehlungen (European Commission 2017b: 3) und im Bericht zum Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (European Commission 2017c: 24) wird lediglich auf die Existenz der ESSR und ihr Ziel der sozialen Konvergenz verwiesen. Der Jahreswachstumsbericht selbst führt Prioritäten an, die fast wörtlich den drei Bereichen der ESSR entsprechen und bezieht sich dabei auf insgesamt 15 von 20 Grundsätzen (vgl. Tabelle 1).

Diese aus der ESSR abgeleiteten Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Dimension der EU werden bezüglich der Renten- und Gesundheitssysteme allerdings ergänzt um primär auf die finanzielle Nachhaltigkeit setzende Forderungen. So soll zwar der Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Gesundheits- und Langzeitpflegeleistungen (Grundsätze Nr. 16, 18) gewährt werden, der Weg dorthin soll allerdings – nicht näher definiert – über Reformen der Kosteneffizienz eingeschlagen werden. Expliziter wird noch die finanzielle Nachhaltigkeit bei den Altersrenten in den Vordergrund gerückt: Gleiche Chancen auf angemessene Ruhegehälter (Grundsatz Nr. 15) könnten demnach durch eine „Verlängerung des Erwerbslebens, die Koppelung des Rentenalters an die Lebenserwartung, die Vermeidung eines frühen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt und die Förderung ergänzender Formen von Ruhestandseinkommen“ ermöglicht werden (European Commission 2017a: 13). Diese nur bedingt sozialpolitisch zu nennende Argumentation wird in einer vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss veröffentlichten Studie aufgegriffen. Zwar sei der Einfluss der ESSR auf den Jahreswachstumsbericht eindeutig, doch „while social priorities are more visible than in the 2017 AGS, stability and growth remain dominant and the priorities are still bound to the so-called ‚virtuous triangle‘: boosting investment, pursuing structural reforms and ensuring responsible fiscal policies“ (EESC 2018: 23). Sichtbar wird das schon in der Einleitung des Jahreswachstumsberichts, in der von Strukturreformen der Arbeitsmärkte und sozialpolitischen Maßnahmen die Rede ist, die darauf zielen sollen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser zu qualifizieren mit dem Ziel höheren Wirtschaftswachstums: „Die Steigerung der Produktivität hängt von Investitionen, Innovation, Bildung und qualifizierten Arbeitskräften ab“ (European Commission 2017a: 1).

Tabelle 1: Die ESSR im Jahreswachstumsbericht 2018

| <b>Kapitel 1</b><br><b>Chancengleichheit und</b><br><b>Arbeitsmarktzugang</b>  | <b>Kapitel 2</b><br><b>Faire Arbeitsbedingungen</b>  | <b>Kapitel 3</b><br><b>Sozialschutz und</b><br><b>soziale Inklusion</b>   |
|--|--|---|
| Chancengleicher Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung (Nr. 1, 3)  | Ausgewogenes Gleichgewicht von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt (Nr. 5)                              | Allgemeiner Zugang zu frühkindlicher Bildung und Kinderbetreuung (Nr. 11)   |
| Qualifizierungsmaßnahmen, auch in digitalen Kompetenzen, insbesondere in der Erwachsenenbildung (Nr. 1)  | Förderung von Übergängen befristeter in unbefristete Arbeitsverhältnisse (Nr. 5)                                     | Universelle und zugleich bedürftigkeitsabhängigere Ausgestaltung der Steuer- und Sozialschutzsysteme (Nr. 12)   |
| Nach einer Begleitung der kurzfristigen Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt langfristige Strategien des Zugangs zu allgemeiner und beruflicher Bildung (Nr. 1, 3) | Bessere Übertragbarkeit von Sozialleistungsansprüchen bei hoher Jobmobilität und selbständigen Arbeitsformen (Nr. 5) | Adäquate Unterstützung von Erwerbslosen (Nr. 13)  |
| Neue Arbeits- und Sozialvorschriften, die einer veränderten Arbeitswelt Rechnung tragen (Nr. 1, 4)   | Anstieg der Reallöhne entsprechend des Produktivitätswachstums (Nr. 6)   | Umsetzung eines Rechts auf ein Mindesteinkommen (Nr. 14)  |
| Allgemeiner Zugang zu frühkindlicher Bildung und Kinderbetreuung und Beseitigung von Steuerhindernissen für die Erwerbsbeteiligung von Frauen (Nr. 2)  | Einbindung der Sozialpartner in größere Reformprozesse (Nr. 8)   | Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere für Menschen mit Behinderungen (Nr. 17)  |
| Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, ethnische Minderheiten und Migrantinnen und Migranten (Nr. 3)                           |  | Tragfähige Rentensysteme mit gleichen Chancen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und höhere Ruhestandseinkommen durch Verlängerung des Erwerbslebens, Koppelung des Rentenalters an die Lebenserwartung und die Förderung ergänzender Ruhestandseinkommen (Nr. 15) |
| Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für junge Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden, und für Langzeitarbeitslose (Nr. 4)                                 |  | Frühzeitiger Zugang zu hochwertiger und erschwinglicher präventiver und kurativer Gesundheitsversorgung bzw. Langzeitpflege (Nr. 16, 18)  |
| Adäquate Unterstützung von Erwerbslosen (Nr. 4)  |  |   |

*Aufteilung nach den 3 Kapiteln der ESSR. In Klammern die Nummern der korrespondierenden Grundsätze der ESSR. Quelle: European Commission 2017a.*

### 3.1.2 Bezüge zur ESSR in den überarbeiteten Beschäftigungspolitischen Leitlinien

Explizit genutzt wird die ESSR im Rahmen eines Vorschlags der Kommission zur Überarbeitung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien: „The Pillar constitutes a reference framework to monitor the employment and social performance of Member States, to drive reforms at national level and to serve as a compass for a renewed process of convergence across Europe“ (European Commission 2017d: 4). Der Vorschlag der überarbeiteten vier Beschäftigungspolitischen Leitlinien fällt entsprechend umfangreicher aus als die 2015 zuletzt geänderten, für das Europäische Semester 2018 noch gültigen Leitlinien.<sup>8</sup> 11 von 20 Grundsätzen der ESSR werden hier angesprochen. So finden sich beispielsweise neue Forderungen an die Mitgliedstaaten, wie „eine faire Entlohnung sicher[zu]stellen, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“ sowie „angemessene Mindestlöhne [zu] gewährleisten“ (Europäische Kommission 2017a: 1). Beide Aspekte gehen auf Grundsatz Nr. 6 der ESSR zu Löhnen und Gehältern zurück. Auch an anderen Stellen der Leitlinien sind teilweise wörtlich die Formulierungen der Grundsätze übernommen, so etwa bei der stärkeren Betonung beruflicher Bildung (Grundsätze Nr. 1, 4), dem Recht auf gleiches Entgelt von Frauen und Männern für gleiche Arbeit (Nr. 2), der Hervorhebung von Antidiskriminierung durch Chancengleichheit beim Zugang zu Sozialleistungen (Nr. 3), der Förderung unbefristeter Beschäftigungsformen und dem Verbot atypischer Verträge (Nr. 5), der Angemessenheit der Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Nr. 13), der Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Nr. 17), der Unterstützung bei der Wohnraumbeschaffung für sozial Schwache (Nr. 19) und bei Hinweisen für eine breitere Nutzung des Sozialen Dialogs (Nr. 8). Im Vergleich zu den vorliegenden Leitlinien wurde im Vorschlag zu ihrer Neufassung die Berücksichtigung der allgemeinen und beruflichen Bildung in allen

Lebensabschnitten erheblich ausgeweitet, die auf Grundsatz Nr. 1 zurückgeht. Ebenfalls findet sich die in Grundsatz Nr. 5b geforderte „notwendige Flexibilität für Arbeitgeber“, um sich an verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen, die im Konflikt mit den Forderungen zur Unterbindung prekärer Arbeitsbedingungen, atypischer Verträge und nach unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen steht.

Eine weite Auslegung der ESSR nimmt die Kommission vor, indem sie für die Leitlinien fordert, die Erwerbsbeteiligung durch „Steuerreformen zur steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit“ (ebd.: 2) zu fördern. Noch weitgehender ist der Formulierungsvorschlag zum Thema Rente, der übereinstimmt mit den auf finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme abzielenden Forderungen aus dem Jahreswachstumsbericht 2018 (s.o.). So übernimmt die Kommission den in Grundsatz Nr. 15 der ESSR geforderten chancengleichen Erwerb von Ruhegehaltsansprüchen zur Sicherstellung eines würdevollen Lebens im Alter. Sie fügt jedoch an, dass „Maßnahmen zur Verlängerung des Erwerbslebens und zur Anhebung des tatsächlichen Rentenalters“ umgesetzt werden sollten und nennt als Beispiel die Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze für den Renteneintritt (ebd.: 5). Inwieweit dies als soziale Maßnahme gelten kann, sei dahingestellt – in der ESSR findet sich jedenfalls kein Hinweis auf eine so gestaltete Reformpolitik. Im Konsultationsprozess zu den neuen Leitlinien hat das Europäische Parlament u. a. hierzu Änderungsvorschläge vorgelegt (European Parliament 2018).

### 3.1.3 Bezüge zur ESSR im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht

Den größten Wiederhall findet die ESSR im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht von Kommission und EPSCO-Rat, der im März 2018 beschlossen wurde. Hier erfolgt eine Konzentration auf das begleitende Social Scoreboard mit 14 Indikatoren und 21 Subindikatoren (European Commission 2017e), von denen zwölf (Sub-

<sup>8</sup> Der EPSCO (2018) hat sich am 21./22. Juni 2018 auf die neuen Beschäftigungspolitischen Leitlinien geeinigt, sodass diese für das Europäische Semester 2019 verwendet werden können. Im Vergleich zum Kommissionsentwurf wurden einige kleinere Änderungen vorgenommen.

Tabelle 2: Bewertungskategorien des Social Scoreboards

|   |  |
|---|--|
| <b>Beste Leistung (dunkelgrün)</b>            | Mitgliedstaaten, in denen die Werte weit über dem EU-Durchschnitt liegen und in denen sich die Lage viel schneller verbessert bzw. nicht viel schneller verschlechtert als im EU-Durchschnitt  |
| <b>Überdurchschnittlich (hellgrün)</b>        | Mitgliedstaaten, in denen die Werte über dem EU-Durchschnitt liegen und in denen sich die Lage viel schneller verbessert bzw. nicht viel schneller verschlechtert als im EU-Durchschnitt   |
| <b>Gut, aber zu beobachten (blau)</b>         | Mitgliedstaaten, in denen die Werte über bzw. weit über dem EU-Durchschnitt liegen, in denen sich die Lage aber sehr viel schneller verschlechtert als im EU-Durchschnitt  |
| <b>Durchschnittlich/neutral (weiß)</b>        | Mitgliedstaaten mit durchschnittlichen Werten, in denen sich die Lage weder viel schneller als im EU-Durchschnitt verbessert noch viel schneller verschlechtert  |
| <b>Schwach, aber mit Aufwärtstrend (gelb)</b> | Mitgliedstaaten, in denen die Werte unter bzw. weit unter dem EU-Durchschnitt liegen, aber sich die Lage viel schneller verbessert als im EU-Durchschnitt  |
| <b>Zu beobachten (orange)</b>                 | In dieser Kategorie sind zwei Fälle zu unterscheiden: i) Mitgliedstaaten, in denen die Werte unter dem EU-Durchschnitt liegen und sich die Lage verschlechtert oder nicht schnell genug verbessert; ii) Mitgliedstaaten, in denen die Werte dem EU-Durchschnitt entsprechen, aber sich die Lage sehr viel schneller verschlechtert als im EU-Durchschnitt. |
| <b>Kritische Lage (rot)</b>                   | Mitgliedstaaten, in denen die Werte weit unter dem EU-Durchschnitt liegen und sich die Lage verschlechtert bzw. nicht schnell genug verbessert   |

Quelle: Europäische Kommission 2018c: 79f.

indikatoren: 18) zur Nutzung freigegeben wurden.<sup>9</sup> Das Scoreboard wurde als Begleitdokument der ESSR von der Kommission veröffentlicht. Zusammen mit den Ausschüssen für Beschäftigung und Sozialschutz als vorbereitende Gremien des EPSCO-Rates wurde eine Methodik erarbeitet (Europäische Kommission 2018c: 77ff.), entsprechend der zu jedem Indikator Niveaus und Niveauänderungen standardisiert und so vergleichbar gemacht werden. Abweichungen vom Durchschnittswert werden nach festgelegten Schwellenwerten in ein System von sieben Kategorien überführt, die – auch farblich – Stand und Entwicklung der Mitgliedstaaten beurteilen (vgl. Tabelle 2).

Die Informationen werden kontinuierlich fortgeschrieben und sind jederzeit über eine Internetseite (Europäische Kommission 2018n) abrufbar. Angesichts der fehlenden Einklagbarkeit der in der ESSR aufgeführten Grundsätze und ihrer Verortung im Bereich der weichen Politiksteuerung, ist das Social Scoreboard bislang das konkreteste Instrument zu ihrer Umsetzung. Laut Kommission soll es dazu dienen, die Umsetzung und Erreichung der in der ESSR versammelten Prinzipien zu überwachen: „The European Pillar of Social Rights is accompanied by a scoreboard that will monitor the implementation and progress of the Pillar by tracking trends and performances across EU countries and assess progress towards upwards socio-economic convergence. This analysis will feed into the European semester of economic policy coordination“ (European Commission 2017d).

<sup>9</sup> Nicht genutzt werden die Indikatoren Nr. 8 zur Teilnahmequote an aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Nr. 10 zum durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt pro Stunde. Die Europäische Kommission (2017d) hat beide in ihrem Entwurf für den Beschäftigungsbericht noch verwendet (Vgl. Europäische Kommission 2018c: Fußnote 14).

Entsprechend nutzen die Kommission und der EPSCO-Rat die Leitindikatoren des Scoreboards intensiv im Beschäftigungsbericht. Sie zeichnen die Lage der drei Themenbereiche der ESSR in aggregierter Form für die EU nach und nehmen ein klares Ranking der Mitgliedstaaten, den erläuterten Abstufungen folgend, vor. Dabei betrachten sie zum einen die jährliche Veränderung (nach Datenlage hier i.d.R. von 2015 auf 2016), zum anderen die Langzeitentwicklung des betroffenen Indikators. Da die drei schlechtesten Kriterienkategorien – „kritische Lage“, „zu beobachten“, „schwach, aber mit Aufwärtstrend“ (vgl. Tabelle 2) – insgesamt 119-mal vergeben werden, kommen Kommission und Rat zu dem Schluss, dass Maßnahmen ergriffen werden müssten (Europäische Kommission 2018c: 17). Beklagt werden von Kommis-

gen bei der Armutsbekämpfung“, „Beschäftigungsfälle zwischen den Geschlechtern“ und „Entlohnung von Mitarbeitern pro geleisteter Arbeitsstunde“, wobei der letztgenannte Indikator zu den nicht von den Mitgliedstaaten freigegebenen gehört.

### 3.1.4 Bezüge zur ESSR in den Länderberichten und Rankings der Mitgliedstaaten

Nachdem der Europäische Rat (2017: 2) auf seiner Tagung im Dezember 2017 die Kommission ermuntert hat, zur Umsetzung der ESSR „eine angemessene Überwachung vorzuschlagen“, hat diese in einer Mitteilung aus dem März 2018 noch einmal das Europäische Semester als zentrales Überwachungsinstrument für die Fortschritte bei der Umsetzung der ESSR

Tabelle 3: Soziale Lage in der EU nach dem Social Scoreboard

| Gutes Rating  | Kritisches Rating  | Schlechtes Rating                      | Sehr schlechtes Rating   |
|---|--|--|--|
| 0-1 Nennung   | 2-3 Nennungen  | 4-5 Nennungen                          | Mehr als 6 Nennungen   |
| Dänemark (0)<br>Deutschland (0)<br>Frankreich (0)<br>Großbritannien (0)<br>Niederlande (0)<br>Schweden (0)<br>Finnland (1)<br>Irland (1)<br>Österreich (1)<br>Slowenien (1) | Estland (2)<br>Belgien (2)<br>Lettland (3)<br>Luxemburg (3)<br>Malta (3)<br>Slowakei (3)<br>Tschechien (3) | Ungarn (4)<br>Litauen (5)<br>Polen (5) | Kroatien (6)<br>Portugal (6)<br>Spanien (6)<br>Zypern (6)<br>Bulgarien (8)<br>Rumänien (8)<br>Italien (9)<br>Griechenland (11) |

*Rating nach Häufigkeit von stark unterdurchschnittlichen Werten für die zwölf genutzten Indikatoren, die als „kritische Lage“ und „zu beobachten“ markiert sind. Quelle: Länderberichte als Begleitunterlagen zu Europäische Kommission 2018b. Daten für Griechenland aus Europäische Kommission 2018c: 19.*

sion und Rat die Uneinheitlichkeit der beobachteten Trends, was für Spaltungstendenzen spricht, und die vielen Negativbewertungen. So sind allein Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Schweden und Großbritannien ausschließlich im positiven oder neutralen Bereich zu verorten. Die Europäische Kommission (2017d:26) stellt in jeder der drei Dimensionen der ESSR die häufigsten Negativbewertungen fest bei den Indikatoren „Wirksamkeit sozialer Transferleistun-

bestätigt. Insbesondere das Social Scoreboard soll zur Bewertung der Leistungen dienlich sein (Europäische Kommission 2018a: 11ff.). Entsprechend beinhalten die ebenfalls im März 2018 veröffentlichten Länderberichte eine kritische Würdigung des Abschneidens des jeweiligen Mitgliedstaates zu den zwölf genutzten Scoreboard-Indikatoren. „In den heute veröffentlichten Länderberichten wird untersucht, wie die Mitgliedstaaten die drei Dimensionen der Säule umsetzen:

Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion“ (Europäische Kommission 2018b: 2).

Durch Nutzung der von der Kommission vorgeschlagenen Klassifizierungen, lässt sich ein Bild der sozialen Lage auf dem Kontinent zeichnen. In Tabelle 3 werden von den im Social Scoreboard vergebenen sieben Bewertungskategorien die beiden schlechtesten Kategorien „kritische Lage“ und „zu beobachten“ (vgl. Tabelle 2) nach der Häufigkeit ihres Auftretens über alle zwölf genutzten Indikatoren und für alle am Prozess des Europäischen Semesters 2018 teilnehmenden Mitgliedstaaten gezählt. Genutzt werden dafür die Länderberichte als Begleitunterlagen zum Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2018. So ergibt

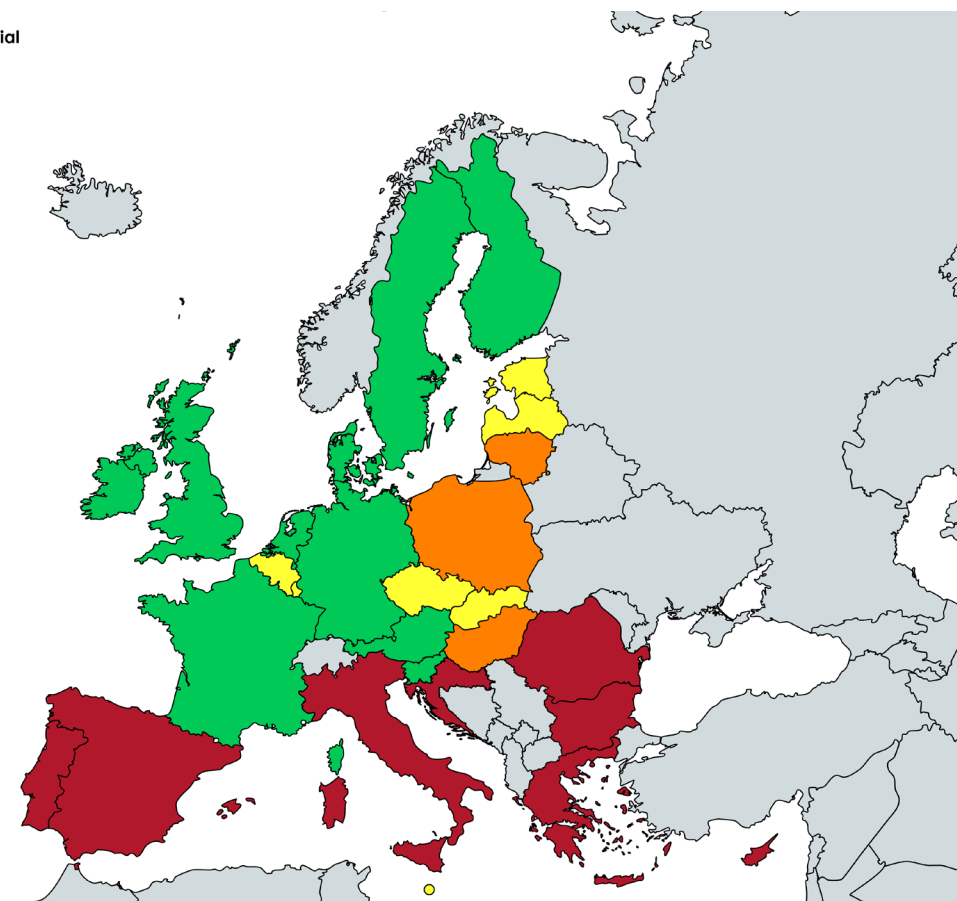
sich ein Ranking der Mitgliedstaaten, das den Erfüllungsgrad über die ganze Bandbreite der Indikatoren des Social Scoreboards anzeigt.

Danach schneiden acht Staaten in mindestens der Hälfte der Indikatoren weit unterdurchschnittlich ab, während zehn Staaten gar keinen oder nur einen sehr problematischen Indikator aufweisen. Die übrigen Staaten liegen dazwischen (siehe Tabelle 3). Auffällig ist die Verteilung: Alle Staaten mit einem sehr schlechten Rating liegen in Süd- und Südosteuropa. Griechenland weist in der Relation zu anderen Staaten starke Negativwertungen bei elf von zwölf Indikatoren auf; es ist jedoch als einziges Land aufgrund der Teilnahme am makroökonomischen Anpassungsprogramm vom Europäischen Semester 2018 ausgenommen.

Schaubild 1: Negativabweichungen im Social Scoreboard für die EU-28 2017/18

**Negativabweichungen im Social Scoreboard für die EU-28 2017/18**

- mehr als 6 stark unterdurchschnittliche Werte
- 4-5 stark unterdurchschnittliche Werte
- 2-3 stark unterdurchschnittliche Werte
- 0-1 stark unterdurchschnittliche Werte



Rating nach Häufigkeit von stark unterdurchschnittlichen Werten für die zwölf genutzten Indikatoren, die als „kritische Lage“ und „zu beobachten“ markiert sind. Die Farbgebung erfolgt unabhängig von der Farbgebung der Europäischen Kommission im Social Scoreboard, die in Tabelle 2 wiedergegeben wird. Quelle: Länderberichte als Begleitunterlagen zu Europäische Kommission 2018b. Daten für Griechenland aus Europäische Kommission 2018c: 19.

Die wenigsten Negativnennungen finden sich im westlichen und nördlichen Europa, wovon immerhin sechs Länder – Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, und Schweden – in Bezug auf die europäischen Durchschnittswerte gar keinen stark nach unten abweichenden Wert für einen der Indikatoren aufweisen. Mindestens bei einem Drittel der Indikatoren sehr schlechte Werte (schlechtes Rating) weisen Litauen, Polen und Ungarn auf. In der Länderkategorie, die zwei bis drei sehr negative Indikatorenwerte (kritisches Rating) aufweist, finden sich mehrheitlich Staaten Mittelosteuropas. Belgien und Luxemburg können hier als Ausreißer gelten, wie das in der hier gebildeten besten Kategorie (gutes Rating) umgekehrt auf Slowenien zutrifft, das nur für einen der Indikatoren einen stark negativ abweichenden Wert verzeichnet. Abseits dieser Ausreißer zeigt Schaubild 1 eine deutliche Spaltung der EU in West- und Nord-europa ohne oder mit nur wenigen Problemen auf der einen, sowie Süd- und Südosteuropa, deren Werte erheblich unterhalb des EU-Durchschnitts liegen, auf der anderen Seite. Viele mittelosteuropäische Staaten befinden sich zwischen beiden Positionen.

Bis auf Irland stehen alle von der Krise in der Eurozone betroffenen Staaten besonders schlecht da, ebenso die zuletzt der EU beigetretenen Länder Bulgarien, Kroatien und Rumänien. Dies deutet darauf hin, dass eine stark negative bzw. zurückbleibende wirtschaftliche Entwicklung auch im Sozialbereich zu schlechten Ergebnissen führt.<sup>10</sup> Ein verwandtes Erklärungsmodell würde mit Blick auf verschiedene Regimes des Wohlfahrtskapitalismus argumentieren, dass weder der liberale noch der konservative noch der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat größere Schwierigkeiten bei der Erfüllung gemeinsamer sozialer Kriterien haben. Dagegen stellen die Indikatoren des Social Scoreboards für den rudimentären Wohlfahrtsstaat (vgl. Leibfried 1992; Ferrera 1996) offenbar eine hohe Hürde dar.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Kommission in sehr intensiver Weise die ESSR in den Governance-Rahmen des Europäischen Semesters integriert. In einer Studie für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss finden es Forscher des European Social Observatory „quite remarkable“ (EESC 2018: i), dass die Kommission die Säule bereits von Beginn an im Europäischen Semester 2018 nutzt, ohne die formale Zustimmung durch die Mitgliedstaaten abzuwarten. Diese kann jedoch als gegeben betrachtet werden durch Zustimmung des EPSCO-Rates zum von der Kommission vorbereiteten Beschäftigungsbericht. Die Nutzung der ESSR lässt sich zum einen an den umfassenden Referenzen in allen für den Monitoringprozess relevanten Dokumenten ablesen, zum anderen durch die sehr konkrete Verwendung des mit der ESSR verbundenen Social Scoreboards. Von dessen 14 Indikatoren werden zwölf für Vergleiche der Performanz in Bezug auf die jeweiligen Mittelwerte der EU-28 genutzt. Die sich so ergebenden thematischen Rankings zeigen Reformbedarf in den Arbeits-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken an und laden zu weiterführenden Betrachtungen ein (siehe Tabelle 3).

Zusätzlich veröffentlichte die Europäische Kommission (2018d) im Europäischen Semester zum zweiten Mal im März 2018 sogenannte „Country Cards“, die für alle Mitgliedstaaten einen kurzen Überblick zu den zentralen Governance-Prozessen geben. Neben den Rubriken „Macroeconomic Situation“, „Progress on Country-Specific Recommendations“ und „Fiscal Situation“ ist 2018 erstmals eine Rubrik zur sozialen Situation im jeweiligen Land vorgesehen, die u. a. auf vorteilhafte und defizitäre Entwicklungen von Indikatoren des Social Scoreboards eingeht.

<sup>10</sup> Zum Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Sozialausgaben vgl. Busch 2011.



In Kapitel 3.3 soll exemplarisch geprüft werden, ob die Kommission die Erkenntnisse des relativen Vergleichs der ESSR-Indikatoren auch in den Länderspezifischen Empfehlungen nutzt. Im folgenden Kapitel 3.2 soll jedoch zunächst untersucht werden, inwieweit die Mitgliedstaaten Bezug nehmen auf die ESSR.

### 3.2 Nutzung der ESSR durch die Mitgliedstaaten

Die Kommission hat von Anfang an keinen Zweifel daran gelassen, die Grundsätze der ESSR über die Indikatoren des Social Scoreboards umfänglich in das Europäische Semester einbauen zu wollen: „Die unlängst angenommene Erklärung zur europäischen Säule sozialer Rechte bildet die Grundlage für die Konsolidierung eines gemeinsamen Konzepts für den Schutz und Ausbau der sozialen Rechte in der gesamten Europäischen Union, das alle Mitgliedstaaten bei ihren Maßnahmen berücksichtigen sollten.“ (Europäische Kommission 2017a: 17). Bei diesem Vorhaben ist die Kommission allerdings auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen.

Die Mitgliedstaaten haben sich zwar durchgesetzt, zwei Indikatoren des Social Scoreboards nicht zu verwenden. Doch mit diesen Änderungen hat der EPSCO-Rat im März 2018 dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und der Nutzung des Social Scoreboard (s.o.) zugestimmt. Der Europäische Rat (2018) hat im März die von der Kommission im Jahreswachstumsbericht aufgeführten Prioritäten gebilligt und damit auch der umfangreichen Auflistung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Aspekte zugestimmt. Von den Mitgliedstaaten wird gefordert, die Prioritäten in ihren nächsten Nationalen Reformprogrammen zu berücksichtigen. Explizit geht der Europäische Rat auf die ESSR ein: „Es ist eine gemeinsame politische Verpflichtung und Verantwortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten, Ergebnisse bei der europäischen Säule sozialer Rechte zu erzielen. Ihre Umsetzung wird unter gebührender Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten überwacht werden“ (ebd.: 2).

Tabelle 4: Spiegelung der ESSR durch die Mitgliedstaaten

| Eingehen der Mitgliedstaaten auf die ESSR in den Nationalen Reformplänen 2018 |  |                                  |   |
|---|--|----------------------------------|---|
| auf einzelne Grundsätze/<br>Indikatoren                                       | durch Aussagen nationaler<br>Interessengruppen | durch Erwähnung                  | keine explizite Referenz  |
| Bulgarien<br>Deutschland<br>Frankreich<br>Luxemburg                           | Irland<br>Polen<br>Schweden<br>Spanien         | Belgien<br>Rumänien<br>Slowenien | Dänemark<br>Estland<br>Finnland<br>Großbritannien<br>Italien<br>Kroatien<br>Lettland<br>Litauen<br>Malta<br>Niederlande<br>Österreich<br>Portugal<br>Slowakei<br>Tschechien<br>Tschechien<br>Ungarn<br>Zypern |

*Griechenland nimmt 2018 nicht am Europäischen Semester teil. Quelle: Nationale Reformpläne der Mitgliedstaaten 2018 (Europäische Kommission 2018e).*

Im April 2018 haben die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Reformprogramme (NRP) vorgelegt. Darin findet eine Bezugnahme der Mitgliedstaaten auf die Erfüllung der fünf übergeordneten Ziele der Europa 2020-Strategie statt, darunter die Bereiche Beschäftigung, Bildung sowie Armut und soziale Ausgrenzung, die Überschneidungen mit der ESSR aufweisen. Zudem berichten die Mitgliedstaaten über die Umsetzung der CSR aus dem Jahr 2017 und kündigen weitere Pläne an. Die ESSR wird von den 27 berücksichtigten Staaten (Griechenland nimmt durch das makroökonomische Anpassungsprogramm nicht am Europäischen Semester teil) nur von elf Staaten als Bezugspunkt erwähnt (siehe Tabelle 4). Dabei kann zwischen drei Arten der Bezugnahme unterschieden werden:

- vier Mitgliedstaaten gehen auf einzelne Ziele der ESSR bzw. des Social Scoreboards detailliert ein und verbinden diese mit ihren nationalen Politikplänen im Reformbericht;
- vier Mitgliedstaaten erwähnen die ESSR nur kurz bzw. mittelbar, indem sie Aussagen von auf nationaler Ebene konsultierten Interessengruppen im Rahmen der Erstellung des NRP wiedergeben;
- drei Mitgliedstaaten erwähnen nur am Rande die Existenz der ESSR.

Die 16 Mitgliedstaaten, die auf eine Erwähnung der ESSR als Bezugspunkt in ihrem NRP gänzlich verzichten, haben dennoch Anmerkungen zu arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, sozial- und bildungspolitischen Themen gemacht. Sie gehen auf diese Aspekte ein im Rahmen der Zielvorgaben der Europa 2020-Strategie und möglicherweise bereits im Vorjahr in den CSR monierten Punkten. Die in Kapitel 3.1 dargestellten ausführlichen Bezugnahmen im Jahreswachstumsbericht und insbesondere im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht spielen für diese Länder offenbar jedoch keine Rolle. Dass dies auch anders geht, zeigen die übrigen elf Staaten.

### 3.2.1 Nationale Reformpläne mit vordergründigen Referenzen zur ESSR

Slowenien begrüßt bereits in der Einleitung seines NRP die neue indikatorenbasierte Nutzung der ESSR in den Länderberichten (Slowenien 2018: 2). Ebenfalls einleitend referiert Rumänien die im Jahreswachstumsbericht von der Kommission formulierte Forderung, die mit der ESSR verbundene soziale Dimension auf nationaler Ebene nicht aus dem Blick zu lassen (Rumänien 2018: 5). Belgien berichtet von einem Treffen des nationalen Arbeitsrates und des zentralen Wirtschaftsrates mit der Kommission im November 2017, bei dem es unter Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern im Rahmen von Gesprächen über das Europäische Semester u. a. um das Monitoring der ESSR ging (Belgien 2018: 205).

Die irische Regierung erwähnt in ihrem NRP die ESSR nur einleitend, indem sie zur Kenntnis nimmt, dass Irland bei den meisten Indikatoren des Social Scoreboards relativ gut abschneidet (Irland 2018: 1). In einem Anhang zum Bericht werden in Kurzform Kommentare zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Europäischen Semester 2018 wiedergegeben; darunter der Kommentar der aus sozialen Nichtregierungsorganisationen und einer Gewerkschaft gebildeten „Better Europe Alliance“. Diese fordert, die Erfüllung der ESSR entsprechend der unterschiedlichen nationalen Ambitionen zu bewerten (ebd.: 82). Spanien spricht die ESSR nur kurz an als selbstverpflichtenden Rahmen zur Diskussion über die Bereitstellung eines angemessenen Wohlfahrtsstaatsniveaus und verweist auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips (Spanien 2018: 69, 73). Mit Blick auf die konsultierten zivilgesellschaftlichen Organisationen teilt die Regierung mit, diese würden alle die Ziele der ESSR teilen (ebd.: 73) und führt die Forderung der „Plataforma del Tercer Sector“, einem Verbund von sieben Wohlfahrtsverbänden, an, die drei Kategorien der ESSR in den NRP aufzunehmen (ebd.: 77).

Schweden referiert in seinem NRP zunächst die Auffassung der Kommission, dass das Land mit Blick auf die Indikatoren des Social Scoreboards gut dastehe (Schweden 2018: 10). In einem umfangreichen Anhang zum NRP werden die Kommentare zivilgesellschaftlicher Akteure zum Europäischen Semester 2018 wiedergegeben. Der schwedische Verband der Gemeinden und Regionen „SALAR“ hebt den Nutzen der europäischen Kohäsionspolitiken für die Erfüllung der Europa 2020-Ziele hervor und sieht hier auch eine Rolle für die Umsetzung der ESSR (ebd.: 60). Der Verbund mehrerer Vereine, die sich für die Belange von Menschen mit Behinderungen einsetzen, „Equally Unique“, verweist und zitiert Grundsatz Nr. 17 zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Es sei wichtig, dass Schwedens nationale Reformmaßnahmen auch auf Basis dieses Grundsatzes fortgeführt werden (ebd.: 78).

Während die polnische Regierung in ihrem NRP keine eigene Positionierung zur ESSR erkennen lässt, führt sie in einem Anhang ausführlich die Kritik der konsultierten Gewerkschaften, der Wohlfahrts- sowie Arbeitgeberverbände an. Danach bemängeln diese die nur begrenzte Behandlung des Sozialbereichs im NRP: „In this context, they recall in particular the adoption in November of the European Pillar of Social Rights and expect its priorities and reference to the scoreboard of social indicators to be included in the NRP and the European Semester process, including in the recommendations addressed by the Council to the Member States (CSR)“ (Polen 2018: 88). Insbesondere der Gesamtpolnische Gewerkschaftsverband „OPZZ“ bemängelt die ungenügende Einbindung der Ziele der ESSR und fordert eine Gleichbehandlung mit wirtschaftspolitischen Zielen (ebd.: 86f.).

### **3.2.2 Nationale Reformpläne mit ausführlicheren Referenzen zur ESSR**

Vier Staaten gehen etwas ausführlicher auf die ESSR ein. Luxemburg (2018: 37) nutzt die Erläuterung seines nationalen Ziels, die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen bis zum Jahr 2020 um 6.000 zu reduzieren – u. a. durch beschäftigungsfördernde Maßnahmen für Frauen und Alleinerziehende –, um auf die Übereinstimmung dieses Ziels mit den Prioritäten des Jahreswachstumsberichts und der ESSR hinzuweisen. Bulgarien erwähnt zunächst einleitend, dass sein Konvergenzprogramm konsistent sei mit den Prinzipien der ESSR (Bulgarien 2018: 5). In den Erläuterungen zur politischen Antwort auf eine von insgesamt vier konkreten Empfehlungen aus dem Jahr 2017, die sich auf Verbesserungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken bezieht, zieht Bulgarien eine Verbindung zur ESSR: So wird erklärt, dass insbesondere die Grundsätze Nr. 1 zum lebenslangen Lernen und Nr. 4 zur aktiven Unterstützung für Beschäftigung durch verschiedene Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Genannt werden Mediationservices und Verbesserungen der elektronisch konsultierbaren Informationen zu Qualifikationsprofilen von bei den Arbeitsagenturen gemeldeten Arbeitssuchenden. Mit Blick auf die in der ESSR genannten besonderen Fokusgruppen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird auf die Jugendgarantie und auf Maßnahmen zur Integration Langzeitarbeitsloser verwiesen (ebd.: 18).

Die deutsche Regierung stellt dem Kapitel über die Fortschritte beim Erreichen der Ziele der Europa 2020-Strategie einleitende und erläuternde Absätze voran, in denen sie auch auf die ESSR eingeht. So wird die Einschätzung der Kommission eines überdurchschnittlich guten Abschneidens des Landes im Social Scoreboard geteilt. Aufgezählt werden dann die von Kommission und Rat benannten Handlungsbedarfe: Erhöhung der zu geringen Beschäftigungsquote von Frauen in Vollbeschäftigungsverhältnissen und die Reduzierung der Entgeltlücke zwischen den Ge-

schlechtern. Hierauf geht die Regierung ein, indem sie Vorhaben aufzählt, die Abhilfe schaffen sollen. Dazu gehören der Ausbau der Kindertagesbetreuung, ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter und der Rechtsanspruch auf befristete Teilzeit mit Rückkehrrecht zur vorherigen Arbeitszeit. Darüber hinaus wird angekündigt, die Arbeitsanreize für Zweitverdiener durch verbesserte Informationen über das Ehegattensplitting zu erhöhen und das Entgelttransparenzgesetz 2019 evaluieren zu wollen (Deutschland 2018: 26). Während die Regierung zu den genannten, mit der ESSR verbundenen Aspekten mit Blick auf den Arbeitsmarkt auf einzelne Kapitel im NRP mit weiteren Ausführungen zu ihren politischen Vorhaben verweist, äußert sie Vorbehalte im Sozialbereich: „Die Einbeziehung des sozialpolitischen Scoreboards zur Umsetzung der ESSR in das Europäische Semester für den Bereich Gesundheit und Pflege wird abgelehnt“ (ebd.).

Mit Abstand am ausführlichsten geht Frankreich in seinem NRP auf die ESSR ein. Während sich das allgemeine Bekenntnis zur Umsetzung der Grundsätze der ESSR (Frankreich 2018: 57) auch bei anderen Mitgliedstaaten findet, nutzt die französische Regierung das Social Scoreboard darüber hinaus, um den nationalen Handlungsbedarf im Sozialbereich zu unterstreichen. So wird eine grafische Übersicht zu allen 14 Indikatoren – Frankreich verwendet alle verfügbaren, nicht nur die zwölf zur Nutzung vereinbarten Indikatoren – präsentiert (ebd.: 89), die zeigt, wo jeweils die Position Frankreichs zu finden ist verglichen mit den fünf am besten und den fünf am schlechtesten abschneidenden Nachbarstaaten. Wie oben gezeigt wurde, gehört Frankreich zwar in keinem Indikator zur am schlechtesten abschneidenden Ländergruppe, doch der NRP stellt fest, dass „la France n’était située dans les cinq premiers pays de l’UE que pour trois des quatorze indicateurs formant le tableau de bord social accompagnant le Socle européen des droits sociaux“ (ebd.: 57). Entsprechend zahlreich sind die konkreten Verweise auf die Grundsätze der ESSR,

wenn über nationale Politikvorhaben berichtet wird. So wird Bezug genommen auf Grundsatz Nr. 2, Gleichstellung der Geschlechter, bei der Vorstellung von Maßnahmen zur Verhinderung von Gewaltdelikten gegenüber Frauen und bei einer Aufforderung an die Sozialpartner zur Beseitigung des Lohngefälles zwischen den Geschlechtern bis 2021 (ebd.: 60f.). Weitere Bezüge bestehen zu den Grundsätzen Nr. 11 (Betreuung und Unterstützung von Kindern), Nr. 14 (Mindesteinkommen), Nr. 16 (Gesundheitsversorgung), Nr. 17 (Inklusion von Menschen mit Behinderungen) und Nr. 20 (Zugang zu essenziellen Dienstleistungen). Zu den politischen Vorhaben gehören eine Vorsorgestrategie gegen Kinder- und Jugendarmut, die Erhöhung der Chancengleichheit im schulischen Primarbereich für Kinder in benachteiligten Regionen, ein Bündel an Integrationsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen, Qualitätsverbesserungen im Gesundheitssystem, verbesserte Betreuungsangebote für Kleinkinder sowie Konsultationen und Beauftragung eines interministeriellen Delegierten zur Entwicklung von Maßnahmen gegen die Armut unter Kindern und Jugendlichen (ebd.: 69f.; 88).

### **3.2.3 Hintergründe der geringen mitgliedstaatlichen Nutzung der ESSR**

Ein Vergleich der hier aufgeführten expliziten Bezugnahmen auf die ESSR und das Social Scoreboard mit dem in Kapitel 3.1 vorgenommenen Ranking der Mitgliedstaaten zeigt keine signifikanten Korrelationen. Nationale Reformprogramme, die auf die ESSR verweisen oder mit ihr arbeiten, wie es die Kommission für das Europäische Semester 2018 empfohlen hat, kommen sowohl aus Ländern, die viele, wenige oder gar keine stark unterdurchschnittlichen Indikatorenwerte aufweisen. Auffällig ist, dass es nur vier Staaten gibt, die detailliert auf die ESSR und das Social Scoreboard eingehen. Aber selbst innerhalb dieser Gruppe bleiben die Verweise auf einzelne Grundsätze der ESSR oder Indikatoren des Social Scoreboards bei Luxemburg, Bulgarien und Deutschland spärlich,

gemessen an dem von der Europäischen Kommission (2018a: 11) im Vorfeld formulierten Anspruch: „[...]das Europäische Semester ist eine Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Fortschritte bei der Umsetzung der Säule zu machen und darüber zu berichten. [...] In den nationalen Reformprogrammen, die von den Mitgliedstaaten im April erwartet werden, werden aktualisierte Prioritäten und weitere konkrete Maßnahmen auf nationaler Ebene festgelegt.“

Dieser Aufforderung ist nur die französische Regierung in vollem Umfang nachgekommen, die – obwohl sie im Gesamtranking des Social Scoreboards relativ gut dasteht – mithilfe der ESSR Reformbedarfe im eigenen Land begründet und rechtfertigt. Es bleibt an dieser Stelle Spekulation, warum sich 16 Mitgliedstaaten gar nicht auf die ESSR beziehen und von den elf, die das explizit machen, die wenigsten die Initiative aufgreifen, welche die Kommission im Jahreswirtschaftsbericht, im Beschäftigungsbericht und den Länderberichten angeregt hat (s.o.). Ein Grund könnte sein, dass die über Jahre eingeübte Struktur der NRP den Zielen der Europa 2020-Strategie folgt. Viele Regierungen könnten keine Notwendigkeit gesehen haben, deren beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele durch jene der ESSR zu ergänzen. Zudem ist der NRP für viele Mitgliedstaaten eher ein Reflexions- als ein Planungsdokument, das sich mit den CSR des Vorjahres auseinandersetzt. Als diese im Sommer 2017 ausgesprochen wurden, war die ESSR aber noch nicht proklamiert. Auch die Beschäftigungspolitischen Leitlinien lagen zum Zeitpunkt der Erstellung und Einreichung der NRP noch nicht in überarbeiteter, die Grundsätze der ESSR einbeziehender Form vor, zumindest nicht als formeller Ratsbeschluss.<sup>11</sup> Es könnte also schlicht ein zu früher Zeitpunkt sein, um eine intensive Nutzung der ESSR durch die Mitgliedstaaten zu erwarten.

Dem steht entgegen, dass sich der Europäische Rat dem Kommissionswunsch nach intensiver Nutzung der ESSR im Europäischen Semester angeschlossen, ja sogar ein Monitoringverfahren eingefordert hat. Auch der starke Bezug zur ESSR im Jahreswachstumsbericht wurde von den Staats- und Regierungschefs akzeptiert und verabschiedet. Möglicherweise ist aus dieser so ausgesprochenen Priorisierung der ESSR für das Europäische Semester nicht deutlich genug geworden, dass es einer aktiven Mitwirkung der Mitgliedstaaten bedarf, um die Grundsätze der ESSR in der Governance-Struktur der EU zu verankern. Als ein zentraler Grund für die weitgehende Nichterfüllung dieses Ziels im Europäischen Semester 2018 kann auch gelten, dass vielfach die Wirtschafts- und Finanzministerien federführend die NRP vorbereiten, deren Fokus eher auf Fragen der makroökonomischen und fiskalischen Situation sowie in der Erläuterung des Fortschritts der CSR liegt. Die Empfehlungen zu sozialen Themen haben zwischen 2011 und 2018 als Anteil an den CSR zwar kontinuierlich zugenommen (Clauwaert 2018), doch wird in Finanz- und Wirtschaftsministerien eher ein „economic reading of social policy goals“ (Bekker 2013: 16) betrieben, das sich auf Aspekte der finanziellen Nachhaltigkeit konzentriert. Zwar trägt der Rat der Arbeits- und Sozialminister, der ja auch die ESSR formell beschlossen hat, die umfangreiche Verwendung des Social Scoreboards im Beschäftigungsbericht mit. Doch der im Europäischen Semester tonangebende Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN 2018) begrüßt, „wie die europäische Säule sozialer Rechte von der Kommission in die Länderberichte integriert wurde, um die Leistung im Bereich Beschäftigung und Soziales zu überwachen, da der Fokus dadurch weiterhin auf makroökonomische Ungleichgewichte und die wichtigsten Prioritäten für wirtschaftliche Reformen gerichtet werden konnte.“ Dieses im Mai 2018 ausgesprochene Lob für die Kommission ist ein vergiftetes, deutet es doch an, dass die Einbindung der ESSR in das Europäische Semester von den Wirtschafts- und Finanzministern als *Quantité négligeable* angesehen wird, die nichts an der bisherigen ökonomischen

<sup>11</sup> Der EPSCO-Rat hat sich erst am 21./22. Juni 2018 auf geänderte Beschäftigungspolitische Leitlinien verständigt (vgl. EPSCO 2018).

Prioritätensetzung ändert. Dazu passt die bereits in Kapitel 3.1 angeführte Kritik, dass auch der Jahreswachstumsbericht 2018 der Kommission, wenngleich intensiver als bisher auf soziale Aspekte eingehend, hiervon unbeeindruckt effiziente und flexible Märkte, Strukturreformen und nachhaltige öffentliche Finanzpolitiken einfordert (EESC 2018: 23).

### 3.3 Spiegelung der ESSR in den Länderspezifischen Empfehlungen

Wenn die Kommission ihre Forderungen nach Nutzung der ESSR im Europäischen Semester ernst gemeint hat, kann sie nicht zufrieden sein mit den meisten der im April 2018 erhaltenen Nationalen Reformpläne (vgl. Kapitel 3.2). Ausgehend von ihren Prioritätensetzungen in den Dokumenten des Herbstpakets und den länderspezifischen Analysen könnte sie jedoch die CSR auf die ESSR abstimmen. Dies wäre für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in der zweiten Jahreshälfte 2018 relevant und müsste für das Europäische Semester 2019 zu einem veränderten Berichtswesen durch die Mitgliedstaaten führen. In ihrer Mitteilung zu den Ende Mai 2018 als Entwürfe veröffentlichten CSR<sup>12</sup> kündigt die Kommission eine besondere Beachtung der ESSR an: „This year’s country-specific recommendations dedicate special attention to social challenges, building on the European Pillar of Social Rights proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission on 17 November 2017“ (European Commission 2018a: 2). Ganz ähnlich äußert sich die für die ESSR zuständige Sozialkommissarin Marianne Thyssen anlässlich der Veröffentlichung der CSR am 23. Mai 2018: „This year’s recommendations have a greater than ever focus on employment, education and social issues. This shows the Commission’s determination to focus on the implementation of the European Pillar

of Social Rights in all the Member States and improve working and living conditions for all European citizens“ (European Commission 2018b).

Ob die Kommission dieses Versprechen einlöst, soll im Folgenden anhand von vier Fällen exemplarisch untersucht werden. Dabei wird für die Fallauswahl auf die Analyse in Kapitel 3.1 zurückgegriffen und aus jeder Kategorie der vier Ratings zur Häufigkeit stark unterdurchschnittlicher Indikatorenwerte ein Mitgliedstaat herangezogen. Ausgewählt wurden Deutschland mit null, Belgien mit zwei, Litauen mit fünf und Italien mit neun Indikatoren des Social Scoreboards, die als „kritische Lage“ und „zu beobachten“ identifiziert wurden. Bewusst wurden hier nur Staaten der Eurozone ausgewählt, da die „europäische Säule sozialer Rechte in besonderem Maße für das Euro-Währungsgebiet konzipiert“ wurde (ESSR 2017: 8). Die Auswahl der genannten vier Staaten hat den Vorteil, exemplarisch zwei größere und zwei kleinere Länder zu betrachten, von denen im Jahr 2017 je ein Staat mit Blick auf die budgetäre Überwachung im Europäischen Semester schlechter abschneidet (Belgien und Italien). Zu erwarten ist, dass die Anzahl der Empfehlungen mit Bezug zur ESSR mit abnehmendem Rating im Social Scoreboard zunimmt. Nachdem Kapitel 3.1 auch gezeigt hat, dass die Kommission sich etwa im Beschäftigungsbericht und in den Länderberichten um eine starke Einbindung der ESSR bemüht hat, sollen neben den konkret ausgesprochenen Empfehlungen – jeweils am Ende des Dokuments der CSR – auch die im gleichen Dokument genannten, ausführlichen Begründungen auf Übereinstimmungen mit den Grundsätzen der ESSR hin untersucht werden. Dies erscheint auch notwendig, da die Praxis der letzten Jahre gezeigt hat, dass sich in den Erläuterungen zusätzliche „versteckte Empfehlungen“ befinden (Clauwaert 2018: 16).

Für jedes der vier ausgewählten Länder werden im Folgenden jeweils zunächst die abseits der ESSR genannten Themen, insbesondere die Kritik an einzelnen Wirtschaftspolitiken und die sich hieraus ableitenden

<sup>12</sup> Die Empfehlungen der Kommission für die CSR wurden am 21./22. Juni 2018 vom EPSCO-Rat und am 22. Juni 2018 vom ECOFIN-Rat gebilligt. Mit Billigung durch den Europäischen Rat am 28. Juni 2018 und ihrer formellen Annahme durch den ECOFIN-Rat am 13. Juli 2018 ist der erste Teil des Europäischen Semesters 2017/18 abgeschlossen.

konkreten Empfehlungen zusammengefasst. Dies ist notwendig, da hier unter Umständen bereits auf soziale Themen verwiesen wird. Anschließend werden die CSR-Dokumente geprüft auf Bezüge zu den Grundsätzen der ESSR, wobei insbesondere die Bereiche Bildung, Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion geprüft werden, was den drei Dimensionen bzw. Kapiteln der Säule weitgehend entspricht. Dabei wird gesondert auf mögliche Konflikte mit den Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik eingegangen.

### **3.3.1 Empfehlungen an Deutschland mit Bezug zur ESSR**

Deutschland werden im Europäischen Semester 2018 zwei Empfehlungen ausgesprochen. In ihren Erläuterungen zur wirtschaftspolitischen Empfehlung kritisiert die Kommission den anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands „auf historisch hohem Niveau“, den sie auf die zu geringen Nachfragekomponenten Konsum und Investitionen zurückführt und der dafür verantwortlich sei, „dass in Deutschland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen“ (Europäische Kommission 2018f: 2). Deutschland verfüge über haushaltspolitischen Spielraum zur Stärkung der öffentlichen Investitionen, zeige hier aber noch zu geringe Anstrengungen. Dass die Bestimmungen des SWP aller Voraussicht nach mit einem positiven strukturellen Saldo von über 1 Prozent des BIP und einer kontinuierlich sinkenden Schuldenquote in den Jahren 2018 und 2019 erfüllt werden, verschärft diese Kritik weiter. Investitionsbedarf der öffentlichen Hand sieht die Kommission insbesondere auf kommunaler Ebene und im Bildungsbereich sowie zur Förderung von Forschung und Innovation. Darüber hinaus werden höhere Anstrengungen zur Digitalisierung der Wirtschaft, zur Weiterentwicklung des Risikokapitalmarkts, mehr Effizienz im Steuersystem und eine weniger restriktive Regulierung von Dienstleistungen angemahnt.

Bezug zur ESSR hat die Anregung zur Erhöhung der öffentlichen Bildungsaufgaben, mit der neben ihrem intendierten makroökonomischen Effekt der Grundsatz Nr. 1 der ESSR zum lebenslangen Anspruch auf qualitativ hochwertige Bildung entsprochen würde. Für das Jahr 2016 attestiert die Kommission Deutschland eine Investitionslücke von 33 Mrd. Euro in diesem Bereich und ein Zurückbleiben hinter dem EU-Durchschnitt. Die Kommission hebt als finanzintensive Herausforderungen des deutschen Bildungssystems „die wachsenden Studierendenzahlen, de[n] Lehrkräftemangel und de[n] weitere[n] Ausbau der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung“ hervor (ebd.: 4). Damit spricht sie auch Grundsatz Nr. 11a der ESSR an, der ein Recht auf frühkindliche Bildung und Betreuung vorsieht. Der Grundsatz Nr. 3 zur Chancengleichheit u. a. im Bildungssystem wird durch Kritik am Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsergebnisse berührt. So bestünden in Deutschland erhebliche Unterschiede in den Leistungen zwischen den äußersten Einkommensquartilen einerseits und zwischen im Inland geborenen und immigrierten Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden andererseits. Hier besteht erneut ein Bezug zu Grundsatz Nr. 1, der Bildung in inklusiver Form fordert. Ebenfalls angesprochen wird das hier erwähnte lebenslange Lernen, indem Deutschland auf die unter dem EU-Schnitt liegende Beteiligung an der Erwachsenenbildung und 7,5 Mio. Erwachsene mit mangelnden Lese- und Schreibkompetenzen hingewiesen wird (ebd.: 6f.).

Mit Blick auf den Arbeitsmarkt lobt die Kommission zwar die niedrigen Arbeitslosen- (3,6 Prozent im 4. Quartal 2017) und Jugendarbeitslosenquoten (6,7 Prozent 2017), moniert aber, dass „das Erwerbspotenzial bestimmter Gruppen nach wie vor nicht ausgeschöpft wird“ (ebd.: 5). In der Kritik stehen die hohe Zahl von Teilzeitbeschäftigten, insbesondere von Frauen und Migrantinnen und Migranten sowie von Menschen mit Betreuungspflichten. Die Kommission führt eine 2017 um 27 Prozentpunkte niedrigere Beschäftigungsquote

unter Drittstaatsangehörigen im Vergleich zu deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern an und zeigt so die mangelnde Chancengleichheit im Hinblick auf Beschäftigung nach Grundsatz Nr. 3 der ESSR und weist implizit auf den Bedarf nach aktiver Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten (Grundsatz Nr. 4a) hin. Besonderes Augenmerk richtet die Kommission auf die geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem deutschen Arbeitsmarkt. So würden Frauen unter Fehlanreizen der Arbeitszeitaufstockung durch steuerliche Regelungen für Zweitverdiener und Verdienstgrenzen für Minijobs leiden, außerdem unter hohen Steuer- und Abgabenlasten im Geringverdienerbereich sowie fehlenden Kinderbetreuungsangeboten und Ganztagschulen. Besonders gravierend sei das „EU-weit höchste [...] geschlechtsspezifische [...] Lohngefälle bei der Teilzeitbeschäftigung (37,5 Prozent gegenüber 23,1 Prozent im EU-Durchschnitt)“ (ebd.: 5). Hier ist der Bezug zu Grundsatz Nr. 2 der ESSR zur Gleichstellung der Geschlechter offensichtlich.

Bei einem insgesamt hohen Lohngefälle zwischen Frauen und Männern in Deutschland seien die Löhne insgesamt „nur maßvoll“ gestiegen (ebd.: 6), das Reallohnwachstum verlangsamte sich gar von 1,8 Prozent 2016 auf 0,7 Prozent 2017. Kritisiert wird der hohe Anteil der Geringverdiener, wenn zugleich auch gelobt wird, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu Lohnerhöhungen im untersten Lohnsegment geführt habe. Angesprochen werden so die Grundsätze Nr. 6a und 6b zu gerechter Entlohnung und angemessenen Mindestlöhnen.

Im Bereich Sozialschutz wird auf die in Deutschland über 15 Jahre hinweg kontinuierlich bis auf 16,7 Prozent angestiegene Armutsgefährdungsrate hingewiesen. Erst 2016 wurde eine Trendwende erreicht. Die Einkommen der ärmeren Haushalte hätten sich nur bescheiden verbessert, wobei explizit die Erwerbsarmut angesprochen wird (Grundsatz Nr. 6b). Während die finanzielle Tragfähigkeit des Rentensystems mittelfristig gesichert scheint, weist die Kommission

auf das im EU-Vergleich mit 17,6 Prozent hohe Altersarmutsrisiko (EU-Durchschnitt: 14,7 Prozent) hin: „Durch die künftig abnehmende Angemessenheit der gesetzlichen Rente dürfte das Risiko der Altersarmut insbesondere für Geringverdienende, Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Personen mit Erwerbsunterbrechungen zunehmen“ (ebd.). Das Rentengefälle zwischen den Geschlechtern sei zudem eines der höchsten in der EU. Aus der mit 16,1 Prozent „nur im mittleren Drittel der Mitgliedstaaten“ liegenden Beschäftigungsquote der 65- bis 69-Jährigen leitet die Kommission Anregungen für eine stärkere Arbeitsmarktbindung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab, was als Beitrag zu einem höheren Alterseinkommen verstanden werden solle (ebd.). An dieser Stelle kann eine deutliche Verbindung zu Grundsatz Nr. 15a zu angemessenen Alterseinkünften und gleichberechtigten Rentenansprüchen gezogen werden. Zudem wird implizit Kritik geübt an atypischen Beschäftigungsverhältnissen nach Grundsatz Nr. 5d.

Die beiden konkreten Empfehlungen zu politischen Reformen straffen die vorgenannten Aspekte stark. Mit Verbindung zur ESSR aufgenommen werden die höheren Bildungsinvestitionen, bessere Bildungsergebnisse für benachteiligte Gruppen, der zu hohe Anteil von Teilzeitbeschäftigten und die Beseitigung entsprechender Fehlanreize. Außerdem werden Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum und Maßnahmen für eine längere Erwerbsarbeitszeit genannt (vgl. Tabelle 5). Spezifische Empfehlungen für die in den Erläuterungen hervorgehobenen benachteiligten Gruppen der Migrantinnen und Migranten (Bildung, Beschäftigung) und der Frauen (Beschäftigung, Entlohnung, Rente) werden nicht ausgesprochen. Auch die schon in den Erläuterungen versteckte Kritik an atypischen Arbeitsverhältnissen wird nicht mehr aufgegriffen. Es zeigt sich, dass nach Auffassung der Kommission nahezu alle identifizierten sozialen Herausforderungen Deutschlands mit Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt bewältigt werden könnten. So weisen



Tabelle 5: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Deutschland

| Kapitel                                  | Nr. | Grundsätze ESSR   | CSR Deutschland Erläuterungen | CSR Deutschland Empfehlungen  |
|--|-----|---|-------------------------------|---|
| Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang | 1   | Allgemeine und berufliche Bildung                                 | X                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Herbeiführung eines Aufwärtstrends bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation.</li> <li>Verbesserung der Bildungsergebnisse und des Kompetenzniveaus benachteiligter Gruppen.</li> </ul> |
|  | 2   | Gleichstellung der Geschlechter                                   | X                             | Verringerung von Fehlanreizen zur Aufstockung der Arbeitszeit, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung.  |
|  | 3   | Chancengleichheit   | X                             | Verbesserung der Bildungsergebnisse und des Kompetenzniveaus benachteiligter Gruppen.   |
|  | 4   | Aktive Unterstützung für Beschäftigung                            | X                             | Verbesserung der Bildungsergebnisse und des Kompetenzniveaus benachteiligter Gruppen.   |
| Faire Arbeitsbedingungen                 | 5   | Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung                        | X                             |   |
|  | 6   | Löhne und Gehälter  | X                             | Förderung höheren Lohnwachstums unter Achtung der Rolle der Sozialpartner   |
|  | 7   | Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz |                               |   |
|  | 8   | Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten                |                               |   |
|  | 9   | Vereinbarkeit Berufs- und Privatleben                             |                               |   |
|  | 10  | Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz   |                               |   |
| Sozialschutz und soziale Inklusion       | 11  | Betreuung und Unterstützung von Kindern                           | X                             |   |
|  | 12  | Sozialschutz  |                               |   |
|  | 13  | Leistungen bei Arbeitslosigkeit                                   |                               |   |
|  | 14  | Mindesteinkommen  |                               |   |
|  | 15  | Alterseinkünfte und Ruhegehälter                                  | X                             | Förderung längerer Erwerbsleben.  |
|  | 16  | Gesundheitsversorgung   |                               |   |
|  | 17  | Inklusion von Menschen mit Behinderungen                          |                               |   |
|  | 18  | Langzeitpflege  |                               |   |
|  | 19  | Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose                               |                               |   |
|  | 20  | Zugang zu essenziellen Dienstleistungen                           |                               |   |

Übernahme des Wortlauts der Empfehlungen. Mehrfachzuordnungen möglich. Quellen: Europäische Kommission 2018f.; ESSR (2017).

die Empfehlungen deutliche Übereinstimmungen mit den im Kapitel 1 der ESSR „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ aufgeführten Grundsätzen auf. Auch die beiden einzigen konkreten Empfehlungen, die den beiden anderen Kapiteln der ESSR zuzuordnen sind, zeigen mit Löhnen und der Erwerbsbeteiligung Älterer einen deutlichen Beschäftigungszusammen-

hang. Der Ausbau der Kinderbetreuung wird nicht mehr explizit angeführt, mag aber in der Erhöhung der Bildungsinvestitionen enthalten sein. Grundsätzlich lässt sich eine starke Übereinstimmung zwischen den Zielen der MIP und der angesprochenen Grundsätze der ESSR erkennen: Lohnerhöhungen, Steigerung der Investitionen in Bildung und beschäftigungspolitische

Maßnahmen können auch als reine makroökonomische Instrumente unabhängig ihres sozialen Gehalts verstanden werden.

Zwölf von 20 Grundsätzen der ESSR werden in den CSR für Deutschland nicht angesprochen. Dies mag damit zusammenhängen, dass Deutschland „über ein insgesamt solides System der sozialen Sicherung“ verfügt (Europäische Kommission 2018f: 6) und schon in der Analyse der Indikatoren des Social Scoreboards überdurchschnittlich gut abgeschnitten hat. Allerdings ist auffällig, dass gerade im Sozialbereich mit der identifizierten Einkommensungleichheit, der relativ hohen Armutsgefährdungsquote und den zunehmenden Problemen der Angemessenheit der Altersrenten Aspekte angesprochen werden, deren Lösung sich nur bedingt über Bildung und Beschäftigung erreichen lässt. Ähnliches gilt für die starke Benachteiligung von Frauen und Migrantinnen und Migranten, die über bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen allenfalls zum Teil gelindert werden kann. Noch der Länderbericht der Kommission hatte als Herausforderungen für Deutschland Folgendes hervorgehoben: „Schaffung von Anreizen für Frauen zur Aufstockung der Arbeitsstunden oder der Abbau des hohen Lohngefälles zwischen Männern und Frauen“ (Europäische Kommission 2018j: 37). Keine Rede ist in den CSR für Deutschland mit Blick auf diese Aspekte beispielsweise von leistungsorientierten Reformen des Alterssicherungssystems, einer veränderten Einkommensbesteuerung im Gutverdienerbereich oder von gesetzlicher Regulierung im Bereich Antidiskriminierung.

### **3.3.2 Empfehlungen an Belgien mit Bezug zur ESSR**

Die Europäische Kommission (2018g) spricht Belgien drei Empfehlungen aus. Viel Kritik erhält Belgien mit Blick auf seine Haushaltspolitik. Die Kommission bemängelt bei einem Haushaltsdefizit von 1 Prozent des BIP 2017 den Plan für eine zu langsame Verbesserung des Saldos bis zum Jahr 2020 ebenso wie die zu gerin-

ge Rückführung der Gesamtverschuldung, die 2017 bei 103 Prozent des BIP lag. Die Kommission macht hierfür zu hohe Staatsausgaben verantwortlich, während das Wirtschaftswachstum unter seinem Potenzial bleibt. Entsprechend wird Belgien aufgefordert, die Vorgaben des SWP einzuhalten, indem konsumtive Ausgaben stärker begrenzt und unerwartete Mehreinnahmen zum Schuldenabbau verwendet werden. Konkret werden Einsparungen in der sozialen Sicherung bei den Rentenausgaben und bei der Langzeitpflege empfohlen, außerdem eine bessere Allokation und Effizienz bei den öffentlichen Investitionen, die im EU-Vergleich als zu niedrig eingestuft werden, sowie die Bekämpfung aggressiver Steuerplanung. Um das Wirtschaftswachstum anzuregen, wird eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors im Einzelhandel, Baugewerbe und in den freien Berufen empfohlen, außerdem ein massiver Umbau der veralteten Verkehrsinfrastruktur, einschließlich der Berücksichtigung einer wachstums- und umweltfreundlichen Besteuerung.

Bereits in den wirtschaftspolitischen Empfehlungen werden Aspekte der ESSR mit den dort genannten Bereichen der essenziellen Dienstleistungen, der Alterseinkünfte und der Langzeitpflege tangiert. So wird Belgien sowohl mit Blick auf digitale öffentliche Dienstleistungen als auch in der Verkehrsinfrastruktur kritisiert. Zur Stärkung der Mobilität sollen „Investitionen in neue oder vorhandene Verkehrsinfrastruktur“ getätigt und Anreize zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel erhöht werden (ebd.: 9). Dies stimmt überein mit dem Grundsatz Nr. 20 der ESSR für ein Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen. Einige im Wirtschaftsteil der CSR abgegebene Empfehlungen stehen in Konkurrenz zu den in der ESSR formulierten Zielen. Dies gilt etwa für die Kritik am prognostizierten Anstieg der Rentenausgaben „bis zum Jahr 2070 um 2,9 Prozentpunkte des BIP“ (ebd.: 4). Im CSR wird empfohlen – nicht näher definierte – Pläne der belgischen Regierung für Rentenreformen weiterzuverfolgen. Da diese Empfehlung im Zusammenhang mit im Rahmen des SWP als erforderlich angesehenen Ausgabenre-

duktionen steht, könnten sich Leistungskürzungen ergeben, die Grundsatz Nr. 15 zu angemessenen Alterseinkünften für ein würdevolles Leben negativ berühren. Ferner wird Belgien darauf hingewiesen, dass „die Ausgaben für Langzeitpflege von einem bereits über dem EU-Durchschnitt liegenden Stand von 2,3 % des BIP bis 2070 auf 4,0 % des BIP ansteigen“ dürften (ebd.). Die empfohlene Begrenzung des Kostenanstiegs kann in Konflikt geraten mit Grundsatz Nr. 18, der jeder Person „das Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste“ zuspricht (ESSR 2017: 21).

Mit Blick auf den Bildungsbereich kritisiert die Kommission, dass aufgrund des Fehlens von ausreichend qualifiziertem Personal zahlreiche Stellen am Arbeitsmarkt unbesetzt bleiben. Dabei wird hervorgehoben, dass der sozioökonomische Hintergrund und der Migrationsstatus für erhebliche Leistungsunterschiede in der Schule und damit „ungleiche Bildungschancen“ (Europäische Kommission 2018g: 6) verantwortlich sind. Zudem bestehe ein Mangel an Lehrkräften und die Lehrerweiterbildung sei unzureichend. Im Hochschulbereich gehöre der Anteil von Absolventinnen und Absolventen der Naturwissenschaften, technischer und mathematischer Fächer zu den niedrigsten der EU, was zu einer Wachstumsbremse werden könne. Die Erwachsenenbildung sei nur wenig ausgebaut, was einen Grund für zu geringe berufliche Mobilität und unzureichende Sprachkenntnisse für Arbeitsplatzwechsel in den verschiedensprachigen Regionen Belgiens darstelle. Mit Blick auf die ESSR werden hier die Grundsätze Nr. 1 zum „Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form“ (ESSR 2017: 11), die Chancengleichheit im Bildungsbereich nach Grundsatz Nr. 3 und die Erleichterung der beruflichen Mobilität nach Grundsatz Nr. 5c angesprochen.

Das Beschäftigungswachstum und die Arbeitslosenquote liegen auf Vorkrisenniveau, wenn auch das Europa 2020-Ziel zur allgemeinen Beschäftigungsquote

um knapp fünf Prozentpunkte verfehlt wird. Dies liegt laut Kommission insbesondere am unerschlossenen Arbeitsmarktpotenzial von Migrantinnen und Migranten. Die Beschäftigungsquote von nicht in der EU geborenen Personen lag 2016 bei 49,1 Prozent und damit um über 20 Prozentpunkte niedriger als bei im Inland geborenen Personen. Kritisiert wird, dass Aktivierungsmaßnahmen zur Arbeitsmarkintegration „nicht bei allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen greifen“ (Europäische Kommission 2018g: 6). Auch geringqualifizierte Personen und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehören demnach zu den benachteiligten Gruppen. So werden die Grundsätze Nr. 3 zur Chancengleichheit und Nr. 4a zur aktiven Unterstützung der Beschäftigungsaussichten angesprochen. Neben großen regionalen Unterschieden der Arbeitsmarktentwicklung weist die Kommission in ihren Erläuterungen auch auf negative Arbeitsanreize durch eine zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Einpersonenhaushalte mit Durchschnittslohn sowie für Zweitverdiener hin, worunter vor allem Frauen zu leiden hätten. Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit sei in Belgien für Geringverdienerinnen und Geringverdiener mit am höchsten in der EU. Dieser letzte Punkt deutet u. U. auf befristete und/oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse hin, die nach den ESSR-Grundsätzen Nr. 5a und 5d zurückgeführt werden sollen. Explizit angesprochen ist die Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die in Grundsatz Nr. 2 behandelt wird.

In den drei konkret ausgesprochenen Empfehlungen an Belgien werden mit Bezug zu den Themen der ESSR die Punkte Bildung, Arbeitsmarkt und Verkehrsinfrastruktur als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge angesprochen. Empfohlen werden Bildungsreformen, die für mehr Chancengleichheit und mehr Hochschulabsolventinnen und -absolventen in naturwissenschaftlich-technischen Fächern sorgen, die Beseitigung negativer Arbeitsanreize sowie fokussierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte Gruppen (vgl. Tabelle 6). Nicht im

Tabelle 6: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Belgien

| Kapitel                                  | Nr. | Grundsätze ESSR   | CSR Belgien Erläuterungen | CSR Belgien Empfehlungen   |
|--|-----|---|---------------------------|--|
| Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang | 1   | Allgemeine und berufliche Bildung                                 | X                         | Fortsetzung der Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung, unter anderem durch Förderung der Chancengleichheit und Steigerung des Anteils der Hochschulabsolventen in den Bereichen Naturwissenschaften, Technik und Mathematik.  |
|  | 2   | Gleichstellung der Geschlechter                                   | X                         | Beseitigung negativer Arbeitsanreize.  |
|  | 3   | Chancengleichheit   | X                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortsetzung der Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung, unter anderem durch Förderung der Chancengleichheit und Steigerung des Anteils der Hochschulabsolventen in den Bereichen Naturwissenschaften, Technik und Mathematik.</li> <li>Stärkung der Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, vor allem für Geringqualifizierte, Menschen mit Migrationshintergrund und ältere Arbeitskräfte.</li> </ul> |
|  | 4   | Aktive Unterstützung für Beschäftigung                            | X                         | Stärkung der Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, vor allem für Geringqualifizierte, Menschen mit Migrationshintergrund und ältere Arbeitskräfte.  |
| Faire Arbeitsbedingungen                 | 5   | Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung                        | X                         |  |
|  | 6   | Löhne und Gehälter  |                           |  |
|  | 7   | Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz |                           |  |
|  | 8   | Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten                |                           |  |
|  | 9   | Vereinbarkeit Berufs- und Privatleben                             |                           |  |
|  | 10  | Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz   |                           |  |
| Sozialschutz und soziale Inklusion       | 11  | Betreuung und Unterstützung von Kindern                           |                           |  |
|  | 12  | Sozialschutz  |                           |  |
|  | 13  | Leistungen bei Arbeitslosigkeit                                   |                           |  |
|  | 14  | Mindesteinkommen  |                           |  |
|  | 15  | Alterseinkünfte und Ruhegehälter                                  | X                         | Fortsetzung der geplanten Rentenreformen.  |
|  | 16  | Gesundheitsversorgung   |                           |  |
|  | 17  | Inklusion von Menschen mit Behinderungen                          |                           |  |
|  | 18  | Langzeitpflege  | X                         | Eindämmung des prognostizierten Anstiegs der Ausgaben für die Langzeitpflege.  |
|  | 19  | Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose                               |                           |  |
|  | 20  | Zugang zu essenziellen Dienstleistungen                           | X                         | Angehen der zunehmenden Herausforderungen im Bereich der Mobilität, insbesondere durch Investitionen in neue oder vorhandene Verkehrsinfrastruktur und Stärkung der Anreize, öffentliche Verkehrsmittel und emissionsarme Verkehrsarten zu nutzen.   |

Übernahme des Wortlauts der Empfehlungen. Mehrfachzuordnungen möglich.

Quellen: Europäische Kommission 2018g; ESSR 2017.

Detail wird eingegangen auf die in den Erläuterungen gemachten Ausführungen zum lebenslangen Lernen und zur beruflichen Mobilität, die allenfalls unter der

Empfehlung beruflicher Bildungsreformen angenommen werden können. Auch die in den Erläuterungen, insbesondere aber im Länderbericht (European

Commission 2018c: 24) hervorgehobene Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wird nicht explizit thematisiert. Die genannten Empfehlungen weisen bis auf das Thema Verkehr ausschließlich Bezüge zum ersten Kapitel „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ der ESSR auf, hier aber zu jedem der dort aufgeführten Grundsätze. Einen Sonderfall stellen die beiden Empfehlungen im Sozialbereich dar, die mit Rente und Langzeitpflege zwar explizit Themen der ESSR ansprechen, in ihrer Stoßrichtung jedoch kaum mit dem Gehalt der entsprechenden beiden Grundsätze in Verbindung gebracht werden können. Ihr Bezugspunkt ist vielmehr der SWP und so ist hier über die empfohlenen Ausgabenkürzungen eher mit einer Einschränkung als mit einer Ausweitung der in der ESSR postulierten Rechte zu rechnen.

Ohne Berücksichtigung der beiden Empfehlungen im Bereich der Sozialpolitik, die sich inhaltlich nicht auf die ESSR beziehen, spielen nur sechs von 20 Grundsätzen der ESSR eine Rolle in den CSR für Belgien. Die Gründe dafür könnten die grundsätzlich gute Performanz, die dem Staat anhand der Indikatoren des Social Scoreboards attestiert wird (European Commission 2018c: 24), aber auch die haushalts- und wirtschaftspolitischen Empfehlungen sein. Auffällig ist, dass die soziale Situation im Land nicht in den CSR erwähnt wird. Dies ist umso erstaunlicher, als mit Blick auf den SWP soziale Einschnitte empfohlen werden, die auf Ausgabenprojektionen bis ins Jahr 2070 beruhen. Dagegen wird die Entwicklung der Leistungsbezüge mit und ohne Reformtätigkeit nicht projiziert. Der Konflikt mit den in der ESSR genannten Rechten wird nicht einmal thematisiert. Im Bereich der geschlechtsspezifischen Beschäftigungslücke wurde im Länderbericht hervorgehoben, dass „women are more likely to work with flexible contracts than men“ (ebd.) und die relativ geringe Beschäftigungsquote von Frauen war einer von zwei besonders schlechten Werten im Social Scoreboard. In den CSR wird die Problematik befristeter oder atypischer Beschäftigungsformen je-

doch nur versteckt behandelt und die Empfehlung zur Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit rekuriert allein auf der Beseitigung steuerlicher Fehlanreize.

### **3.3.3 Empfehlungen an Litauen mit Bezug zur ESSR**

Drei Empfehlungen werden Litauen im Europäischen Semester 2018 ausgesprochen. Hierin wird das Land für seine mit den Vorgaben des SWP übereinstimmende Budgetpolitik gelobt. So soll das strukturelle Defizit nach Prognosen der Kommission 2018 bei nur 0,7 Prozent und 2019 bei 0,6 Prozent liegen, während die Gesamtverschuldung nach als plausibel eingeschätzten Plänen der litauischen Regierung von 39,7 Prozent des BIP 2017 auf 35,3 Prozent des BIP im Jahr 2021 zurückgehen soll. In wirtschaftspolitischer Hinsicht gibt es Kritik an zu niedrigen Einnahmen aus Umwelt- und Immobiliensteuern, außerdem grundsätzlich an der mangelnden Steuerdisziplin wie auch an der ungenügenden Bekämpfung von Korruption. Mindereinnahmen des Staates korrespondieren mit einer geringen Effektivität der öffentlichen Investitionen, die etwa im Bereich Forschung und Entwicklung im Jahr 2016 „stark rückläufig“ waren (Europäische Kommission 2018h: 5). Entsprechend lauten die konkreten Empfehlungen zu diesen Bereichen auf Verbesserung der Steuerdisziplin, Nutzung weniger wachstumsschädlicher Steuerbemessungsgrundlagen sowie Erhöhung der Effektivität der öffentlichen Investitionen. Das nach Auffassung der Kommission solide Wirtschaftswachstum ist bedroht von einer „rasch abnehmenden Erwerbsbevölkerung“ (ebd.: 3) durch eine ungünstige demografische Entwicklung sowie die hohe Auswanderung.

Für seine Bildungspolitik erhält Litauen umfassende Kritik in den CSR. Die Kommission mahnt Reformen an, „um die Ergebnisse des Bildungssystems zu verbessern“ und so auch dem bereits feststellbaren Fachkräftemangel entgegenzuwirken (ebd.: 4). Dazu bräuchte es im Schulbereich eine Erhöhung der Bildungsqualität,

etwa durch bessere Ausbildung, Karriereaussichten und Arbeitsbedingungen von Lehrerinnen und Lehrern. Die litauischen Schülerinnen und Schüler schneiden bereits bei den Grundfertigkeiten unterdurchschnittlich ab. Im Hochschulbereich mangelt es nach Auffassung der Kommission ebenfalls an Qualität, außerdem an der Arbeitsmarktrelevanz der Studieninhalte. Insgesamt wird dem System der allgemeinen Bildung geringe Effizienz und mangelnde Gleichberechtigung beim Zugang zu qualitativ hochwertiger und inklusiver Bildung attestiert. Die Erwachsenenbildung sei „nach wie vor unzureichend entwickelt“, ihre Inhalte nicht auf die Bedarfe des Arbeitsmarktes abgestimmt. Auch die berufliche Bildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sei noch derart unterentwickelt, dass weder eine nennenswerte Weiterqualifizierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern noch eine bessere Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt stattfände. Angesprochen werden hier mit Blick auf die ESSR die Grundsätze Nr. 1 zur allgemeinen und beruflichen Bildung, Nr. 3 zur Chancengleichheit und Nr. 4a zur aktiven Unterstützung bei der Verbesserung der Beschäftigungsaussichten. Außerdem rät die Kommission im Zusammenhang mit ihrem Aufruf zu umfassenden Bildungsreformen: „Allgemein wäre es wichtig, die Kapazitäten der Sozialpartner auszubauen, um ihre Einbindung zu fördern“ (ebd.: 4). Dies entspricht in der ESSR Grundsatz Nr. 8 zur Stärkung des Sozialen Dialogs.

Im Sozialbereich zeigt sich die Kommission einerseits zufrieden, dass die im Jahr 2018 erfolgte Koppelung der Renten an das Lohnwachstum zu einer höheren finanziellen Tragfähigkeit des Alterssicherungssystems führen werde. Andererseits zeigt sie sich angesichts eben dieser neuen Koppelung besorgt mit Blick auf die Angemessenheit der Renten, „da die Gesamtlohnkosten wegen der rasch abnehmenden Erwerbsbevölkerung voraussichtlich langsamer steigen werden als die Löhne“ (ebd.: 3). Schon heute gehörten die Leistungen der litauischen Alterssicherung zu den niedrigsten der EU. Rechtlich sei die Regierung allerdings verpflichtet,

Maßnahmen gegen eine sinkende Ersatzrate zu ergreifen, was wiederum zu Problemen der finanziellen Tragfähigkeit des Systems führen könnte. Sehr deutlich wird hier der Bezug zu Grundsatz Nr. 15 zu angemessenen Alterseinkünften, dieser steht allerdings in Konflikt mit den haushälterischen Zielen.

Starke Kritik übt die Kommission in ihren Erläuterungen in den CSR am System der Gesundheitsversorgung in Litauen. Die medizinische Grundversorgung sei unzureichend ausgebaut, die primär stationäre Behandlung ineffizient und die Krankheitsprävention wenig entwickelt. Als Gründe für die mangelnde Effizienz des Gesundheitswesens, die sich „negativ auf Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und Lebensqualität“ auswirke (ebd.: 4), werden seine Unterfinanzierung und schlechte Ressourcenallokation bei zugleich hohen Eigenzahlungen der Patienten und hoher Korruption identifiziert. Sehr deutlich ist hier der Bezug zu Grundsatz Nr. 16 der ESSR, der jeder Person ein „Recht auf rechtzeitige, hochwertige und bezahlbare Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung“ (ESSR 2017: 21) zugesteht.

Als „wesentliche Schwachstellen Litauens, die seine Wachstumsaussichten beeinträchtigen“, werden von der Kommission der hohe Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung Gefährdeter sowie die große Einkommensungleichheit beschrieben (Europäische Kommission 2018h: 4). Hierin wird auch ein zentraler Grund für die hohe Auswanderung gesehen. Insbesondere Ältere, Menschen mit Behinderungen, Kinder, Alleinerziehende und Arbeitslose seien vom Armutsrisiko bedroht, woran weder das anhaltende Wirtschaftswachstum noch das Sozialsystem viel ändern würden. „Litauens Steuer- und Sozialsystem zählt hinsichtlich seiner Korrekturleistungen zu den schwächsten in der EU“ und das Land habe bei der Reduzierung von Armut und der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung „noch einen weiten Weg vor sich, wenn es sich den Durchschnittswerten in der EU annähern“ wolle (ebd.: 5). Die Kommission

rät zur Beseitigung von Fehlanreizen für die Erwerbsbeteiligung durch hohe Steuer- und Abgabenlasten bei Niedrigeinkommen, zugleich aber zur Steigerung der Umverteilungsleistung durch „eine verbesserte Steuererhebung“ (ebd.). In diesem Bereich werden viele Themen aufgegriffen, die die Grundsätze der ESSR ansprechen. So Grundsatz Nr. 3 zur Chancengleichheit beim Sozialschutz, Nr. 6b zur Verhinderung vor Erwerbsarmut, Nr. 11b zum Schutz vor Kinderarmut, Nr. 12 zu angemessenem Sozialschutz, Nr. 13 zu angemessener Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, Nr. 14 zu angemessenen Mindesteinkommensleistungen, Nr. 17 zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

Die konkreten Empfehlungen verdichten die erläuterten Defizite und sprechen Reformen im Alterssicherungsbereich, im Bildungssystem, im Gesundheitswesen und allgemein in der „Konzeption des Steuer- und Sozialleistungssystems“ (ebd.: 6) an. In dieser letzten Formulierung zeigt sich die bereits oben referierte, stellenweise sehr deutliche und grundlegende Kritik der Kommission an Zustand und Funktionalität der sozialen Sicherung in Litauen. Das gleiche gilt für das Bildungssystem, dessen Unzulänglichkeiten neben Auswanderung und demografischer Entwicklung als Hauptgrund für Probleme auf dem Arbeitsmarkt angesehen werden. Als eine Ursache der hohen Auswanderung werden wiederum soziale und Verteilungsprobleme identifiziert. Entsprechend finden sich in den Empfehlungen nur am Rande Hinweise auf Veränderungen in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik bei voller Konzentration auf die Themenkomplexe Bildung und Soziales. Die Empfehlungen sind damit allein den Kapiteln 1 „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ und 3 „Sozialschutz und soziale Inklusion“ der ESSR zuzuordnen (vgl. Tabelle 7). Einzelne in den Erläuterungen angesprochene Missstände werden in den Empfehlungen nicht mehr explizit gemacht, so etwa zu besonders benachteiligten Gesellschaftsgruppen, wie Lehrerinnen und Lehrer, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Kinder, Alleinerziehende und Arbeitslose. Auch der

erwähnte Rat zur Stärkung der Sozialpartner im Zusammenhang mit Reformen des Bildungssystems wird hier nicht mehr als Empfehlung aufgegriffen. Genauso fehlen die Hinweise auf die Senkung hoher Steuer- und Abgabenlasten für Niedrigeinkommen und die zuvor schon nur verklausuliert geforderten Maßnahmen zur höheren Umverteilungswirkung des Steuersystems. All diese Punkte können subsummiert werden unter der Empfehlung zur grundsätzlichen Neukonfiguration des Steuer- und Sozialleistungssystems.

Elf von 20 Grundsätzen der ESSR werden in den CSR für Litauen angesprochen, wobei nur fünf Grundsätze davon eine explizite Spiegelung in den Empfehlungen erfahren. Das Land gehört mit insgesamt fünf als besonders kritisch eingestuften Sozialindikatoren (vgl. Kapitel 3.1), wovon die Einkommensungleichheit und die Relevanz von sozialen Transfers bei der Armutsbekämpfung zu den schlechtesten Werten in der EU zählen, zur Ländergruppe mit großen sozialen Herausforderungen. Die Kommission nutzt in den CSR an einigen Stellen sehr explizit nicht nur die Grundsätze, sondern auch die Wortwahl der ESSR, um auf Schwachstellen und Reformbedarfe hinzuweisen. Angesichts der zahlreichen Kritikpunkte werden die noch im Länderbericht hervorgehobenen Positivpunkte in den CSR nicht mehr referiert. So ist Litauen in einigen arbeitsmarktbezogenen Zusammenhängen mit Bezug zur ESSR gut aufgestellt, gehört dank niedriger Schulabbrecherquoten und hoher Werte der Frauenerwerbstätigkeit in beiden Fällen gar zu den am besten abschneidenden Staaten (European Commission 2018d: 21). In den CSR für Litauen zeigt sich eine hohe Übereinstimmung ökonomischer und sozialer Ziele. Aus den Erläuterungen wird deutlich, dass nach Analyse der Kommission Verbesserungen der Sozial- und Bildungsstruktur positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum erwarten lassen. Allerdings besteht angesichts des niedrigen Defizits und Gesamtschuldenstands aus Sicht der Kommission auch keine unmittelbare Sorge um eine Verletzung des SWP. Mehrausgaben für Soziales, Bildung und

Tabelle 7: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Litauen

| Kapitel                                  | Nr. | Grundsätze ESSR   | CSR Litauen Erläuterungen | CSR Litauen Empfehlungen  |
|--|-----|---|---------------------------|---|
| Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang | 1   | Allgemeine und berufliche Bildung                                 | X                         | Erhöhung der Qualität, Effizienz und Arbeitsmarktrelevanz der allgemeinen und beruflichen Bildung, einschließlich der Erwachsenenbildung.   |
|  | 2   | Gleichstellung der Geschlechter                                   |                           |   |
|  | 3   | Chancengleichheit   | X                         |   |
|  | 4   | Aktive Unterstützung für Beschäftigung                            | X                         | Erhöhung der Qualität, Effizienz und Arbeitsmarktrelevanz der allgemeinen und beruflichen Bildung, einschließlich der Erwachsenenbildung.   |
| Faire Arbeitsbedingungen                 | 5   | Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung                        |                           |   |
|  | 6   | Löhne und Gehälter  | X                         |   |
|  | 7   | Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz |                           |   |
|  | 8   | Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten                | X                         |   |
|  | 9   | Vereinbarkeit Berufs- und Privatleben                             |                           |   |
|  | 10  | Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz   |                           |   |
| Sozialschutz und soziale Inklusion       | 11  | Betreuung und Unterstützung von Kindern                           | X                         |   |
|  | 12  | Sozialschutz  | X                         | Verbesserung der Konzeption des Steuer- und Sozialleistungssystems, um Armut und Ungleichverteilung zu verringern.  |
|  | 13  | Leistungen bei Arbeitslosigkeit                                   | X                         |   |
|  | 14  | Mindesteinkommen  | X                         |   |
|  | 15  | Alterseinkünfte und Ruhegehälter                                  | X                         | Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit des Altersvorsorgesystems und Verbesserung der Angemessenheit der Renten.  |
|  | 16  | Gesundheitsversorgung   | X                         | Verbesserung der Leistung des Gesundheitswesens, indem es die Verlagerung von der stationären zur ambulanten Versorgung unterstützt, Krankheitspräventionsmaßnahmen auch auf kommunaler Ebene intensiviert und die Qualität und Bezahlbarkeit der Gesundheitsleistungen erhöht. |
|  | 17  | Inklusion von Menschen mit Behinderungen                          | X                         |   |
|  | 18  | Langzeitpflege  |                           |   |
|  | 19  | Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose                               |                           |   |
|  | 20  | Zugang zu essenziellen Dienstleistungen                           |                           |   |

Übernahme des Wortlauts der Empfehlungen. Mehrfachzuordnungen möglich.

Quellen: Europäische Kommission 2018h; ESSR 2017.

Investitionen sollen primär durch Mehreinnahmen über ein reformiertes und durchsetzungsstärkeres Besteuerungssystem generiert werden. Im Bereich der Renten zeigen sich exemplarisch die in zwei sehr unterschiedliche Richtungen gehenden Ratschläge zur finanziellen Nachhaltigkeit des Rentensystems bzw.

zur Angemessenheit der Ersatzleistungen: Einerseits zeigt sich die Kommission zufrieden mit einer kostendämpfenden Indexierung der Renten, andererseits befürchtet sie eine weiter sinkende Leistungsfähigkeit. Ein konkreter Vorschlag zur Auflösung des Dilemmas wird nicht unterbreitet.



### 3.3.4 Empfehlungen an Italien mit Bezug zur ESSR

Vier Empfehlungen erhält Italien (Europäischen Kommission 2018i: 11) im Europäischen Semester. Die Kommission macht in ihren Erläuterungen deutlich, dass sie die Annahmen der italienischen Regierung zum Abbau des Haushaltsdefizits (2,3 Prozent des BIP 2017) nicht teilt. Angesichts des nur mäßigen Wirtschaftswachstums und unter Annahme einer unveränderten Politik wird Italien vor einer erheblichen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad auf das mittelfristige Haushaltsziel gewarnt. Auch die hohe Gesamtverschuldung bei nur geringem Schuldenabbau wird kritisiert: „Bei einem Stand von rund 130 % des BIP macht es die hohe öffentliche Schuldenquote Italiens erforderlich, umfangreiche Mittel zur Deckung des Schuldendienstes einzusetzen, die daher in stärker wachstumsfördernden Bereichen wie Bildung, Innovation und Infrastruktur fehlen“ (ebd.: 4). Reformpotenzial in der Wirtschaftspolitik wird gesehen im Steuersystem, bei der Eindämmung der Schattenwirtschaft und günstigeren Rahmenbedingungen für Investitionen sowie mehr Wettbewerb.

So rät die Kommission zu einer Verlagerung der Steuerlast auf weniger wachstumsschädliche Steuerquellen und zu größeren Anstrengungen bei der Vermeidung von Steuerhinterziehung. Bemängelt wird, dass trotz 12,9 Prozent Beitrag der Schattenwirtschaft zum italienischen BIP und 15,9 Prozent nicht angemeldeter Tätigkeiten in Relation zur Gesamtbeschäftigung keine strategischen Gegenmaßnahmen vorgesehen seien. Die im EU-Vergleich niedrige Investitionstätigkeit habe noch nicht wieder Vorkrisenniveau erreicht. Strukturell seien Italiens Unternehmen zu wenig in wissensintensiven Branchen spezialisiert, die Digitalisierung sei sehr begrenzt und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung rückläufig. Den Unternehmen mache vor allem die geringe Kreditvergabe der Banken zu schaffen. Der Bankensektor verfüge immer noch über einen zu hohen Bestand an notleidenden Krediten, deren Abbau behindert werde durch unzureichende

Insolvenz- und Zwangsvollstreckungsvorschriften. Zudem werden mit den freien Berufen, dem öffentlichen Nahverkehr, dem Schienenverkehr und dem Einzelhandel Sektoren aufgezählt, in denen der Wettbewerb nur stark eingeschränkt funktioniere; das gelte grundsätzlich für lokale öffentliche Dienstleistungen, deren Effizienz und Leistungsqualität entsprechend niedrig seien.

Die Kommission führt einige Gesetzesvorhaben auf, die zwar in den letzten Jahren beschlossen, aber bislang nicht umgesetzt worden seien. Dies gelte ausgerechnet auch für eine Reform der öffentlichen Verwaltung. Die Länge der Gerichtsverfahren, die hohe Zahl anhängig gewordener Fälle und die ineffiziente Strafjustiz zur Verfolgung von Korruption werden ebenfalls kritisiert. Entsprechend werden in den konkreten Empfehlungen die „Durchsetzung und Straffung von Verfahrensvorschriften“ zur Verkürzung von Gerichtsverfahren und die Umsetzung eines neuen Rechtsrahmens zur Korruptionsbekämpfung angemahnt. Des Weiteren sollen Effizienz und Qualität lokaler öffentlicher Dienstleistungen verbessert und Einschränkungen des Wettbewerbs aufgelöst werden. Im Bankensektor soll der Abbau notleidender Kredite fortgesetzt, Umstrukturierungen und Konsolidierungen auch bei kleinen und mittleren Banken ermöglicht, eine Reform des Insolvenzrechts zügig umgesetzt und der Zugang von Unternehmen zu den Finanzmärkten erleichtert werden. Zur Einhaltung des SWP wird Italien empfohlen, mit Mehreinnahmen die Schuldenlast zu verringern. Diese sollen etwa durch den Abbau von Steuervergünstigungen und die Bekämpfung der Schattenwirtschaft generiert werden (ebd.: 11).

Die sehr umfassenden Kritikpunkte im Wirtschafts-, Verwaltungs- und Rechtsbereich gehen immer wieder auf Aspekte ein, die auch Gegenstand der ESSR sind. Dies gilt etwa für den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen nach Grundsatz Nr. 20. Es muss offen bleiben, ob dieses Recht durch die geforderten Effizienzsteigerungen in der lokalen Daseinsvorsorge und durch die

empfohlene Wettbewerbssteigerung im öffentlichen Nah- und Fernverkehr besser erfüllt oder eher leiden würde. Die Kommission führt u. a. „Unzufriedenheit bei den Verbrauchern“ (ebd.: 7) als ein Argument für Reformschritte an, die in Richtung Privatisierung und Liberalisierung deuten. Besonders deutlich wird die Schnittstelle mit Themen der ESSR im Rentenbereich. Hier schreibt die Kommission in ihre Empfehlung, Italien solle „den Anteil der Rentenausgaben an den öffentlichen Ausgaben verringern, um Raum für andere Sozialausgaben zu schaffen“ (ebd.: 11). Sie begründet dies mit der Höhe der Rentenausgaben, die 15 Prozent des BIP ausmachen und zu den höchsten in der EU gehörten und angesichts einer negativen demografischen Entwicklung absehbar steigen würden. Ausgesprochen wird sich für Leistungskürzungen: „Durch Eingriffe bei den hohen Rentenansprüchen, die nicht durch entsprechende Beiträge gedeckt sind, könnten – bei gleichzeitiger Achtung der Grundsätze der Gerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit – beträchtliche Einsparungen erzielt werden“ (ebd.: 5). In Übereinstimmung mit Grundsatz Nr. 15a der ESSR setzt die Kommission auf Kürzungen von Rentenansprüchen, die nicht durch Beiträge gedeckt sind. Dies könnte im Einzelfall jedoch zu einem Konflikt mit Grundsatz Nr. 15b zum grundsätzlichen, beitragsunabhängigen Recht auf Alterseinkünfte für ein würdevolles Leben führen, etwa für Personen mit wenigen Beitragsjahren.

Die so gewonnenen Finanzmittel würde die Kommission gerne anderweitig investiert sehen, insbesondere im Bereich des ihrer Ansicht nach unterfinanzierten Bildungssektors (ebd.: 4f.). Sowohl im Schul- als auch im Hochschulsektor sowie im Bereich der Erwachsenenbildung bedürfe es Maßnahmen „zur Steigerung von Investitionen in Humankapital und Qualifikationsniveau“ (ebd. 9). Kritisiert werden insbesondere die hohe Schulabbrecherquote, die mit 30 Prozent knapp zehn Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt liege, die geringe Studienabschlussquote und die niedrige Teilnahmequote an Programmen der Erwachsenenbildung. In allen drei Bereichen gehöre Italien zu den

Schlusslichtern der EU. Besonders leiden würden im Bildungssektor Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund und gering qualifizierte Erwachsene. Die Kommission stuft Verbesserungen im Bildungsbereich als notwendiges Instrument für eine höhere Beschäftigungsfähigkeit ein. Hierbei wird explizit auf „unzureichende digitale Kompetenzen“ der Italienerinnen und Italiener verwiesen (ebd.: 5). Die Grundsätze Nr. 1 zum Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und Nr. 3 zur Chancengleichheit in der ESSR werden hier berührt, zudem Grundsatz Nr. 4a zur aktiven Unterstützung für Beschäftigung: „Weiterbildung und Umschulung sollten gefördert und die Arbeitgeber ermutigt werden, mehr Bildungsmöglichkeiten für ihre Mitarbeiter anzubieten“ (ebd.: 10).

Bezogen auf den Arbeitsmarkt wurde 2017 für die Beschäftigung das Vorkrisenniveau wieder erreicht, mit 62 Prozent liege die Quote jedoch „nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt“ (ebd.: 8). Besonders die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit wird als zu hoch angesehen – über 20 Prozent junger Menschen seien weder in Ausbildung noch in Beschäftigung. Angemahnt wird die Umsetzung der Jugendgarantie, die jungen Menschen binnen vier Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit ein Beschäftigungsangebot oder einen Ausbildungsplatz vermitteln soll. Frauen werden auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligt, was an einer der niedrigsten weiblichen Erwerbsbeteiligungsraten der EU abzulesen sei. Bislang existiere in Italien keine Strategie zur Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben; Reformbedarf wird u. a. gesehen in der Schaffung von Regelungen für Elternurlaub, flexible Arbeit, bezahlbare und hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen. Die bedarfsunabhängige Auszahlung von Kindergeldleistungen zur Geburt wird als wenig hilfreich zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen kritisiert. Die aktive Arbeitsmarktpolitik sei stark reformbedürftig und die Arbeitsvermittlungen müssten mit mehr Personal ausgestattet werden. Eindeutige Verbindungen zur ESSR bestehen zu den Grundsätzen Nr. 2 zur Gleichstellung der Geschlechter,

Nr. 4 zur aktiven Unterstützung für Beschäftigung – insbesondere Nr. 4b zur Jugendgarantie –, Nr. 9 zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Nr. 11a zur frühkindlichen Betreuung sowie Nr. 13 zur angemessenen Unterstützung von Erwerbslosen.

An vielen Stellen wird mit Blick auf Bildungsniveau und -partizipation, Arbeitsmarktlage und Wirtschaftswachstum auf die teilweise enormen regionalen Unterschiede in Italien hingewiesen. Auch in Bezug auf Tarifverhandlungen moniert die Kommission die mangelhaft funktionierende „rasche Anpassung der Löhne an die örtlichen Wirtschaftsbedingungen“ (ebd.: 9) und rät zur Dezentralisierung der Tarifverhandlungsstruktur. Dieser Liberalisierungsansatz steht in Übereinstimmung mit Grundsatz Nr. 5b der ESSR zur Gewährleistung von Flexibilität für Arbeitgeber und in Konflikt mit Grundsatz Nr. 6c zur Wahrung der Tarifautonomie.

Außer der Forderung zur Begrenzung der Rentenausgaben (s.o.) wird in den CSR für Italien im Sozialbereich noch das Themenfeld Armut und soziale Ausgrenzung angesprochen. Mit 30 Prozent lag die Quote der hiervon bedrohten Personen im Land laut Kommission weit über dem EU-Durchschnitt. „Besonders betroffen sind Kinder, Arbeitnehmer mit befristetem Beschäftigungsverhältnis und Migranten“ (ebd.: 10). In der Kritik ist die hohe und weiter zunehmende Einkommensungleichheit. Der Anteil der Sozialleistungen zur Armutsbekämpfung sei zu niedrig und die Sozialdienste personell unterbesetzt. Allerdings erwartet sich die Kommission von einer gerade in Umsetzung befindlichen neuen Regelung zu einem universellen Mindesteinkommenssystem für von Armut betroffene Personen erhebliche Verbesserungen. Die Kommission lobt die Anstrengungen der italienischen Politik zur Gewährleistung einer angemessenen medizinischen Versorgung und gibt hierzu in den CSR lediglich den von Seiten der italienischen Regierung selbst geäußerten Reformbedarf bei zusätzlichen ärztlichen Versorgungsleistungen und regionalen Unterschieden bei Organisation und Qualität der Versorgungserbrin-

gung wieder. Zur ESSR bestehen Verbindungen zu den Grundsätzen Nr. 3 der Chancengleichheit, Nr. 11b zum Schutz vor Kinderarmut, Nr. 12 zum Recht auf angemessenen Sozialschutz, Nr. 14 zum Mindesteinkommen sowie Nr. 16 zur Gesundheitsvorsorge.

In den konkreten Empfehlungen für Italien sind Verbindungen zu den Kapiteln 1 „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ und 3 „Sozialschutz und soziale Inklusion“ feststellbar (vgl. Tabelle 8). Angesprochen wird die als notwendig identifizierte Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die beim Bildungs- und Arbeitsmarktzugang Chancengleichheit gewährleisten soll. Besonders hervorgehoben wird die Ausweitung von Kinderbetreuungseinrichtungen als Bestandteil einer benötigten Strategie zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit. Die in den Erläuterungen angeführte besondere Problematik, dass zu viele junge Menschen weder in Ausbildung noch Beschäftigung sind, wird hier nicht aufgegriffen. Gemessen an der umfassenden Kritik des Bildungssystems ist auch die Empfehlung hierzu niedrigschwellig: Gefordert wird eine höhere Teilnahme an berufsbildenden Angeboten im Hochschulsektor. Dagegen wird die mangelnde Qualität und finanzielle Ausstattung von Schulen, Hochschulen und der Erwachsenenbildung nicht mehr explizit angesprochen. Auf die besonders benachteiligten Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund wird ebenfalls nicht mehr Bezug genommen. Anders als die Erläuterungen hätten vermuten lassen, in denen die Kommission für mehr Mittel und Maßnahmen in der Armutsbekämpfung plädiert, wird dieses Thema in den konkreten Empfehlungen nicht gespiegelt. Die besonders benachteiligten Gruppen werden nicht mehr genannt. Die Kommission setzt hier offenbar auf die Neuregelung des Mindesteinkommenssystems und konzentriert sich darüber hinaus auf die Arbeitsmarktteilnahme. Aus der Feststellung eines besonderen Armutsrisikos für befristet angestellte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird nach Grundsatz Nr. 5a keine Empfehlung für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse formuliert. Allerdings

Tabelle 8: Grundsätze der ESSR in den CSR 2018 für Italien

| Kapitel                                  | Nr. | Grundsätze ESSR   | CSR Italien Erläuterungen | CSR Italien Empfehlungen   |
|--|-----|---|---------------------------|--|
| Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang | 1   | Allgemeine und berufliche Bildung                                 | X                         | Steigerung der Teilnahme an berufsbildenden Tertiärbildungsangeboten.  |
|  | 2   | Gleichstellung der Geschlechter                                   | X                         | Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen über eine umfassende Strategie, mit der Familienleistungen rationalisiert und Kinderbetreuungseinrichtungen ausgeweitet werden.                                      |
|  | 3   | Chancengleichheit   | X                         | Beschleunigung der Umsetzung der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik, um gleichberechtigten Zugang zu wirksamer Unterstützung bei der Arbeitssuche und zu Aus- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen zu gewährleisten. |
|  | 4   | Aktive Unterstützung für Beschäftigung                            | X                         | Beschleunigung der Umsetzung der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik, um gleichberechtigten Zugang zu wirksamer Unterstützung bei der Arbeitssuche und zu Aus- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen zu gewährleisten. |
| Faire Arbeitsbedingungen                 | 5   | Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung                        | X                         |  |
|  | 6   | Löhne und Gehälter  | X                         |  |
|  | 7   | Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz |                           |  |
|  | 8   | Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten                |                           |  |
|  | 9   | Vereinbarkeit Berufs- und Privatleben                             | X                         |  |
|  | 10  | Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz   |                           |  |
| Sozialschutz und soziale Inklusion       | 11  | Betreuung und Unterstützung von Kindern                           | X                         | Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen über eine umfassende Strategie, mit der Familienleistungen rationalisiert und Kinderbetreuungseinrichtungen ausgeweitet werden.                                      |
|  | 12  | Sozialschutz  | X                         |  |
|  | 13  | Leistungen bei Arbeitslosigkeit                                   | X                         | Beschleunigung der Umsetzung der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik, um gleichberechtigten Zugang zu wirksamer Unterstützung bei der Arbeitssuche und zu Aus- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen zu gewährleisten. |
|  | 14  | Mindesteinkommen  | X                         |  |
|  | 15  | Alterseinkünfte und Ruhegehälter                                  | X                         | Verringerung des Anteils der Rentenausgaben an den öffentlichen Ausgaben, um Raum für andere Sozialausgaben zu schaffen.   |
|  | 16  | Gesundheitsversorgung   | X                         |  |
|  | 17  | Inklusion von Menschen mit Behinderungen                          |                           |  |
|  | 18  | Langzeitpflege  |                           |  |
|  | 19  | Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose                               |                           |  |
|  | 20  | Zugang zu essenziellen Dienstleistungen                           | X                         | Verbesserung der Effizienz und Qualität der lokalen öffentlichen Dienstleistungen.   |

Übernahme des Wortlauts der Empfehlungen. Mehrfachzuordnungen möglich.

Quellen: Europäische Kommission 2018i, ESSR 2017.

wird ebenso wenig die diskutierte Dezentralisierung der Tarifverhandlungsstrukturen aufgegriffen. Die im Sozialbereich angesiedelten Empfehlungen zur Reduzierung der Rentenausgaben und zur höheren Effizienz in der lokalen Daseinsvorsorge beziehen

sich primär auf die Budget- und Wettbewerbspolitik, allerdings können aus den Hinweisen zur Verwendung eingesparter Mittel für andere Sozialausgaben und die Qualitätssteigerung der öffentlichen Dienstleistungen durchaus Bezüge zur ESSR herausgelesen werden.

Beide politischen Empfehlungen zeigen den Zwiespalt zwischen wirtschafts- und sozialpolitischer Orientierung, der von der Kommission hier nicht aufgelöst wird.

Die CSR 2018 für Italien greifen 14 von 20 Grundsätzen der ESSR auf und sprechen alle ihre drei Kapitel an. Acht Grundsätze werden neben den Erläuterungen in den konkreten Empfehlungen abgebildet. Italien gehört zu den Staaten, die mit Blick auf die Indikatoren des Social Scoreboards äußerst schlecht abschneiden. Mit insgesamt neun besonders unterdurchschnittlichen Nennungen (vgl. Kapitel 3.1) liegt das Land im Ranking hinter Bulgarien und Rumänien. Nur Griechenland weist noch schlechtere Werte auf. Im Länderbericht wurden die Werte für fünf Indikatoren als besonders kritisch eingestuft, nur ein einziger befindet sich auf europäischem Durchschnittsniveau, kein einziges überdurchschnittliches Ergebnis wird erzielt (European Commission 2018e: 34). Die größte Herausforderung sieht die Kommission im Bereich Arbeitsmarkt und betont hier die Notwendigkeit von Verbesserungen der Arbeitsmarktpolitik, wobei die geringe Frauenbeschäftigungsquote als ein besonders relevanter Aspekt eingestuft wird. Während im Länderbericht für den Sozialbereich besonders kritische Situationen identifiziert wurden bezüglich des Einkommensverhältnisses, des Armutsrisikos und der Armutsreduktion, zum verfügbaren Haushaltseinkommen und zur medizinischen Versorgung, bleiben diese Aspekte in den Empfehlungen weitgehend außen vor. Auch der Bildungsbereich, wenngleich als Reformbaustelle identifiziert, wird abseits der Überschneidungen mit aktiver Arbeitsmarktpolitik in den konkreten Empfehlungen nur am Rande behandelt. Bei Dienstleistungen und Renten zeigt sich in den CSR der Antagonismus zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen, im Rentenbereich sogar innerhalb verschiedener sozialer Zielstellungen. Als Beispiele für eine bessere Investition eines Teils der heute hohen Rentenausgaben führt die Europäische Kommission (2018i: 5) die „Armutsbekämpfung, und wachstumsfördernde Ausgaben, z. B. im Bildungsbereich“ an.

Mit Blick auf die ESSR müsste für eine so konzipierte Politik der Mittelumschichtung aber sichergestellt sein, dass nicht das heute offenbar geringe Risiko von Altersarmut in Italien in der Folge erheblich ansteigt.

### **3.3.5 Vergleichende Betrachtung zur Nutzung der ESSR in den Empfehlungen**

Der Vergleich der vier Länderfallstudien zeigt, dass die Kommission ihren Anspruch zur Nutzung der ESSR durchaus auch in diesem späteren Stadium des Koordinierungszyklus verfolgt. Von den zwanzig Grundsätzen der ESSR werden über die vier Länder verteilt insgesamt 16 Grundsätze angesprochen. Die eingangs formulierte Hypothese, dass mit abnehmendem Rating (vgl. Kapitel 3.1) bezüglich der Indikatoren des Social Scoreboards die Bezüge zur ESSR zunehmen, kann nicht eindeutig nachgewiesen werden. Für das auf Platz 2 des Rankings der vier untersuchten Beispiele stehende Belgien werden weniger Bezüge festgestellt als für das im Ranking besser dastehende Deutschland (vgl. Tabelle 9). Dagegen entspricht die Reihung der Bezüge für Litauen und Italien auf den Rankingplätzen 3 und 4 dieser Erwartung. Bei den in den CSR konkret ausgesprochenen Empfehlungen sind allerdings für Belgien und Litauen gleich viele Bezüge zu Grundsätzen der ESSR feststellbar, obwohl in den Erläuterungen für Litauen doppelt so viele Bezüge gefunden wurden. Bei den konkreten Empfehlungen zeigt sich für Deutschland und Belgien erneut die umgekehrte Reihenfolge im Vergleich zum Ranking mithilfe des Social Scoreboards. Die ESSR wird zwar in der Tendenz eher als Bezugsrahmen gewählt, wenn die Sozialindikatoren stark unterdurchschnittlich sind, doch auch gut abschneidende Staaten können eine Vielzahl von Empfehlungen für weitere Verbesserungen erhalten. Eine umfassende Kritik mit Bezügen zur ESSR ist dann am wahrscheinlichsten, wenn die Sozialindikatoren derart schlechte Werte liefern, dass sich Probleme für den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum zeigen. Dies gilt für Litauen und Italien, für die eine umfangreiche Neukonzeption des

Steuer- und sozialen Sicherungssystemen (Litauen) bzw. die Umschichtung von renten- zu bildungsbezogenen Sozialausgaben (Italien) empfohlen wird.

Beim Thema Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang des Kapitels 1 der ESSR werden in drei von vier Ländern alle vier hier subsummierten Grundsätze zu den Themen Bildung, Gleichstellung, Antidiskriminierung und aktive Arbeitsmarktpolitik angesprochen und in allen vier Bereichen Empfehlungen ausgesprochen. Auch im Falle des Ausreißers Litauen gibt es noch klare Bezüge. In Kapitel 1 besteht für Litauen ein größerer Bezug zu bildungspolitischen Aspekten, während für Italien die Arbeitsmarktpolitik im Zentrum steht. Damit zeigt sich, dass für alle vier in der Gesamtwertung des Social Scoreboards sehr unterschiedlich abschneidenden Staaten der Hauptbezugspunkt zur ESSR über diese ersten vier Grundsätze hergestellt wird. Für Länder, die schlecht in den Indikatoren zu Sozialschutz und sozialer Inklusion abschneiden – hier Litauen und Italien – haben auch die Grundsätze des Kapitels 3 eine hohe Bedeutung als Referenzen in den CSR. Dagegen spielen die Grundsätze aus Kapitel 3 zur sozialen Situation für Deutschland und Belgien nur eine untergeordnete Rolle. In allen vier Ländern kommen Bezüge zu Kapitel 2 über faire Arbeitsbedingungen so gut wie nicht vor, jedenfalls werden diese nur in einem einzigen Fall in den konkreten Empfehlungen gespiegelt, wenn für Deutschland ein höheres Lohnwachstum gefordert wird, was in erster Linie ökonomische Gründe hat und mit Verbindung zum MIP-Verfahren ausgesprochen wird. Dieses Ergebnis bestätigt zwei bereits bekannte

Kritiken: dass Empfehlungen im Sozialbereich auch mit alleinigem Bezug zum Verfahren gegen wirtschaftliche Ungleichgewichte oder zum SWP ausgesprochen werden (Dawson 2018: 204) und dass einige explizite Empfehlungen im Sozialbereich in den Erläuterungen „begraben“ werden (Clauwaert 2018: 10).

Keinerlei Bezüge konnten festgestellt werden zu den folgenden vier Grundsätzen: Nr. 7 zu Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz, Nr. 10 für ein gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz, Nr. 18 zur Langzeitpflege allein in Belgien mit Bezug zu Kürzungspotenzialen sowie Nr. 19 über Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose. Es mag sein, dass die beiden letztgenannten Themen in allen vier Ländern keine besondere Rolle spielen bzw. in Bezug auf die sozialen Rechte als unkritisch eingestuft wurden. Für die Grundsätze Nr. 7 und 10 verwundern die fehlenden Referenzen nicht, gehören sie doch zum Kapitel 2 zu fairen Arbeitsbedingungen, das insgesamt stiefmütterlich behandelt wird (vgl. Tabelle 9). Ein Grund hierfür könnte sein, dass mit den sechs hier versammelten Grundsätzen ein Konflikt zwischen Arbeitnehmerrechten und Arbeitgeberfreiheiten berührt ist, den die Kommission nicht zugunsten einer Seite zu entscheiden vermag. Dies wird schon im Wortlaut von Grundsatz Nr. 5 deutlich, der einerseits befristete Beschäftigungsverhältnisse und atypische Verträge zurückdrängen möchte, andererseits arbeitsplatzbezogene Flexibilität und Mobilität einfordert (ESSR 2017: 14).

Tabelle 9: Übersicht Empfehlungen an die Mitgliedstaaten mit Bezug zu Grundsätzen der ESSR

| Untersuchte Länder | Kapitel 1<br>Chancengleichheit und<br>Arbeitsmarktzugang | Kapitel 2<br>Faire Arbeits-<br>bedingungen | Kapitel 3<br>Sozialschutz und<br>soziale Inklusion | Gesamt |
|--------------------|--|--|--|--------|
| 1. Deutschland     | 4 (4)  | 2 (1)                                      | 2 (1)  | 8 (6)  |
| 2. Belgien         | 4 (4)  | 1 (0)                                      | 1 (1)  | 6 (5)  |
| 3. Litauen         | 3 (2)  | 2 (0)                                      | 7 (3)  | 12 (5) |
| 4. Italien         | 4 (4)  | 3 (0)                                      | 7 (5)  | 14 (8) |

Länder nach Rang im Social Scoreboard (vgl. Kapitel 3.1.4). Ohne Klammern die in den Erläuterungen der CSR, in Klammern die konkret ausgesprochenen Empfehlungen. Quelle: vgl. Tabelle 5 bis 8.

Die wenigsten Konflikte zwischen sozialen und wirtschaftspolitischen Zielen sind feststellbar bei Ländern, die hinsichtlich der Kriterien des SWP bzw. der MIP gut dastehen. So sind die Empfehlungen an Deutschland und Litauen im Wirtschaftsbereich kompatibel mit den Grundsätzen der ESSR – in Litauen besteht finanzieller Spielraum für höhere Sozialausgaben; in Deutschland könnte das makroökonomische Ungleichgewicht mittels höherer Löhne und bildungspolitischer Investitionen reduziert werden. Dagegen zeichnen sich für Belgien und Italien Probleme ab zwischen der mit Blick auf den SWP geforderten Ausgabensenkung einerseits und den Ansprüchen an umfassendere Leistungen in den Bereichen Bildung und Sozialschutz (Italien) bzw. Bildung und Ausbau der öffentlichen Verkehrsdienstleistungen (Belgien) andererseits.

Konflikte der sozialen Themen mit den in den CSR an erster Stelle behandelten budgetpolitischen, makroökonomischen und wettbewerbsrelevanten Themen zeigen sich etwa auch daran, dass einzelne Punkte zwar in den Erläuterungen als besonders gravierende Baustellen erkannt, in den konkreten Empfehlungen aber nicht oder nur sehr bedingt widerspiegelt werden. Dies betrifft in den hier untersuchten Fällen etwa Themen wie atypische und befristete Beschäftigung, Erwerbsarmut und Mindestlöhne, Umverteilung über das Steuer- und Sozialsystem, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Sozialschutz für besonders vom Armutsrisiko betroffene Gruppen, die Angemessenheit der Altersrenten. Benachteiligte Gruppen im Bildungssystem oder auf dem Arbeitsmarkt werden nur in den konkreten Empfehlungen für Belgien genannt (Geringqualifizierte, Menschen mit Migrationshintergrund, ältere Arbeitskräfte) und nur in den konkreten Empfehlungen für Italien wird das Thema Geschlechtergleichstellung explizit aufgegriffen, wiewohl auch für Deutschland und Belgien große Änderungsbedarfe festgestellt wurden. Im Bereich der Altersrenten zeigt sich besonders, wie sehr der Grundsatz Nr. 15 der ESSR, der ein angemessenes Alterseinkommen sicherstellen möchte, in Konflikt steht mit der Erfüllung

der Budgetziele des SWP, aber auch anderer sozialer Zielstellungen. Die Empfehlungen sind divers und folgen keiner klaren Linie: Während Italien die Rentenausgaben zugunsten anderer Sozialausgaben kürzen soll, wird Litauen zur Wahrung der Balance zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Rentenleistungen aufgefordert. In Belgien wird allein auf das Einsparpotenzial bei den Rentenausgaben rekurriert, während der für Deutschland prognostizierten zunehmenden Altersarmut mit der Förderung längerer Erwerbsleben begegnet werden soll.

## 4. Fazit

Die ESSR ist nicht Teil des europäischen Primärrechts und die in 20 Grundsätzen definierten sozialen Rechte sind für die Bürgerinnen und Bürger der Union nicht einklagbar. Weder für die Mitgliedstaaten noch für die europäischen Institutionen existiert – ausgenommen für die wenigen Aspekte, die in den Verträgen kodifiziert sind, etwa Gleichstellung und Antidiskriminierung – ein über die Selbstbindung hinausgehender Zwang, die ESSR zu achten und umzusetzen. Ihr Einfluss auf das Sekundärrecht ist noch unbestimmt: Einerseits dient die ESSR der Europäischen Kommission (2017b; 2018k; 2018l; 2018m) in einigen Initiativen regulatoriver Sozialpolitik als Referenzpunkt. Es bleibt abzuwarten, ob dies zu einer Geltendmachung des in den Verträgen durchaus enthaltenen Potenzials des sozialen Acquis – so etwa der Erwähnung des sozialen Fortschritts als Ziel der EU in Art. 3 (3) EUV – beiträgt (Garben 2018: 222ff.). Einige dieser Initiativen, z.B. zur Schaffung eines gemeinsamen Arbeitnehmerbegriffs (Europäische Kommission 2017b) und zur Regelung für Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaube (Europäische Kommission 2017e), sind im Rat gescheitert. In beiden Punkten haben sich die Mitgliedstaaten ausbedungen, die Regeln selbst festzulegen (vgl. EPSCO 2018). Dies zeigt, wie schwierig eine sekundärrechtliche Nutzung der ESSR werden könnte. Andererseits könnte die

Säule auch den Europäischen Gerichtshof in seiner Urteilsbildung beeinflussen und über diesen Weg die fehlende Balance zwischen ökonomischer und sozialer Integration korrigieren. Die Hoffnung hierauf könnte jedoch trügen wie der Blick auf eine exakt gleiche Argumentation anlässlich der Proklamation der Charta der Grundrechte der EU zeigt: In bald 20 Jahren haben die hierin enthaltenen, deklaratorischen sozialen Grundrechte weder maßgeblich geholfen, die soziale Dimension der Union auszubauen, noch haben sie den sozialen Rückbau durch das austeritätsgetriebene Management der Eurokrise verhindern können (Busch et al. 2018: 40).

Deshalb bleibt derzeit nur die Nutzung der ESSR als Instrument der weichen Steuerung im Rahmen der europäischen Governance. In der mittlerweile umfassend ausgebauten politischen Koordinierung zwischen den EU-Staaten könnte sie unter Anleitung und Aufsicht der Kommission ihr Potenzial entfalten, vorausgesetzt der Rat stimmt den Vorlagen der Kommission zu. Die Prüfung des Umfangs ihrer erstmaligen Nutzung im Europäischen Semester 2018 war Gegenstand dieser Studie. Dabei hat sich gezeigt, dass eine von Seiten der Kommission betriebene intensive Einbindung der ESSR in die politische Koordinierung auf weitgehend reservierte Mitgliedstaaten trifft. Das Social Scoreboard besitzt hohes Potenzial zur Kenntlichmachung sozialer Missstände in der EU, wird aber noch unzureichend genutzt. Nicht auflösen kann die ESSR die Dominanz budgetärer und wettbewerbsbezogener gegenüber sozialen Zielen. Letztere haben am ehesten eine Chance in Reformempfehlungen Eingang zu finden, wenn sie kompatibel sind mit den ökonomischen Koordinierungsabsichten. Entsprechend existieren umfassende Referenzen zur ESSR in den Bereichen der Bildungs-, Antidiskriminierungs- und aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im folgenden Kapitel 4.1 werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung ausführlich zusammengefasst und hieraus für Kapitel 4.2 Reformvorschläge abgeleitet.

## 4.1 Erste Lehren aus der Rolle der ESSR im Europäischen Semester

Die Europäische Kommission treibt unbestritten die Nutzung der ESSR im Europäischen Semester voran. Die Ankündigungen ihres Präsidenten Jean-Claude Juncker und der Sozialkommissarin Marianne Thyssen, die Bedeutung des Sozialen in Europa weiter aufzuwerten, mögen großspurig gewesen sein („soziales Triple-A“, „Meilenstein“ usw.), sie haben jedoch den Druck erhöht, im Verlauf dieser Legislaturperiode noch „liefern“ zu müssen. Allein die Proklamation der ESSR mit nur unbestimmt durchsetzungsfähigen Grundsätzen wäre aus Sicht der sozialen Akteure in der GD EMPL, dem Beschäftigungs- und Sozialausschuss des Europäischen Parlaments, den Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden sowie der Arbeits- und Sozialminister der Mitgliedstaaten zu kurz gesprungen. Dass die Gefahr einer bloßen Ankündigungspolitik im Bereich des Unverbindlichen nicht gebannt ist, zeigt das Verhalten des Europäischen Rates. In einer von seinem Präsidenten Donald Tusk vorbereiteten und noch im Oktober 2017 verabschiedeten „Leader’s Agenda“, die die großen Baustellen der europäischen Integration bis für die Zeit Mitte 2019 auflistet, taucht das Soziale Europa nicht mehr auf (European Council 2017): ESSR beschlossen und proklamiert – Thema erledigt?

Für die Kommission ist der Prozess zur Stärkung der sozialen Dimension der EU damit nicht beendet. Die von ihr vorangetriebene Nutzung der ESSR unmittelbar nach ihrer Proklamation zum Start des neuen Zyklus im Europäischen Semester ist evident und wird auch vom Europäischen Parlament (2018: Abs. 1, 8, 9) gelobt. Im Jahreswirtschaftsbericht (European Commission 2017a) werden 15 der insgesamt 20 Grundsätze der ESSR zu bildungs-, sozial-, arbeits- und beschäftigungspolitischen Zielen aufgegriffen. In einem Entwurf der Kommission für neue Beschäftigungspolitische Leitlinien (European Commission 2017d) kommen elf der 20 Grundsätze zum Tragen. Im Entwurf des Beschäftigungsberichts (Europäische Kommission



2017d) kommen alle 14 Indikatoren des mit der ESSR beschlossenen Social Scoreboard zur Anwendung und erst auf Bitten der Mitgliedstaaten wurden zwei Indikatoren gestrichen. So werden im vom EPSCO-Rat verabschiedeten Gemeinsamen Beschäftigungsbericht mit der Europäischen Kommission (2018c) nur zwölf Indikatoren genutzt. Der vielversprechende Aufschlag im sog. Herbstpaket der Kommission zu Beginn des Europäischen Semesters zeigt eine weit gehende Beachtung der Grundsätze der ESSR als Prinzipien auch für die primär wirtschaftspolitische Governance der EU. Diese „positiven Entwicklungen“ (EESC 2018: 37) werden getrübt durch eine stellenweise Relativierung sozialer Ziele im Jahreswirtschaftsbericht und im Entwurf für neue Beschäftigungspolitische Leitlinien. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der Altersrenten. In diesem legt die Kommission den Grundsatz Nr. 15 stark marktbasierend aus: So wird der längere Verbleib der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Erwerbsleben als soziale Maßnahme für ein angemessenes Alterseinkommen dargestellt. Im Jahreswachstumsbericht zeigt sich zudem, dass die Hinzufügung zahlreicher sozialer Ziele offenbar weitgehend unabhängig von den wirtschaftspolitischen Prioritäten erfolgte bzw. ein Verständnis vieler Inhalte der ESSR als reiner Produktivfaktor vorherrscht. Nicht Dekommodifizierung im Sinne der „politics against markets“ (Esping-Anderson 1985) steht hier im Mittelpunkt, sondern die Nutzung von Sozialpolitik, um den Einzelnen „fit zu machen“ für den Markt (Dawson 2018: 206f.).

Einem solchen Verständnis der ESSR als bloßes Addendum der Wirtschafts- und Finanzpolitik, wie es der ECOFIN-Rat mit Blick auf die im März 2018 veröffentlichten Länderberichte der Kommission offen pflegt (ECOFIN 2018), steht die Nutzung des Social Scoreboards entgegen. Der Beschäftigungsbericht zeigt, wie weitreichend die Methodik zur Erstellung von Rankings der Mitgliedstaaten genutzt werden kann. Obwohl einzelne Indikatoren verbesserungswürdig sind und weitere hinzugefügt werden müssten, um alle Grund-

sätze der ESSR adäquat abbilden zu können, und das Scoreboard über keine Zielwerte und Mindeststandards verfügt, lässt sich ein informatives Gesamtbild der sozialen Lage in der EU zeichnen. Die Klarheit des sich für jeden der zwölf genutzten Primärindikatoren an den jeweiligen Durchschnittswerten der EU-Staaten orientierenden Rankings ist ein Novum im Vergleich zur OMK und zum SPPM. Die Kommission macht so nicht nur deutlich, welche Staaten bei messbaren sozialen Ergebnissen – über ein abgestuftes Kategoriensystem mit sieben Fällen – eine gute und welche eine schlechte Performanz in der kurzen und mittleren Frist abliefern, sondern sie setzt die einzelnen Indikatorenrankings auch zueinander in Beziehung. Zwar enthielten bereits die Beschäftigungsberichte der Jahre 2015 und 2016 erste am EU-Durchschnitt orientierte Vergleiche, doch erst im Europäischen Semester 2017/18 wird das Verfahren umfassend und für eine große Zahl an Indikatoren genutzt. Die wichtigsten Ergebnisse des Social Scoreboards werden jedem Staat systematisch in die Länderberichte und in sogenannte „Country Cards“ integriert, sozialpolitischer Handlungsbedarf mit Bezug zur ESSR besonders hervorgehoben.

Die Ergebnisse der Rankings zeigen, dass es in der Gesamtbetrachtung nicht besonders gut steht um das Soziale Europa: 119-mal werden unterdurchschnittliche Werte für 27 berücksichtigte Mitgliedstaaten vergeben, dies entspricht einem Drittel aller geprüften Indikatoren (Europäische Kommission 2018c: 17). Doch nicht alle Mitgliedstaaten warten mit gleich schlechten Ergebnissen auf. Die negative Gesamtbilanz kommt durch eine hohe Anzahl sozial abgeschlagener Mitgliedstaaten zustande, während andere Länder sehr gut dastehen. Dies zeigt die Verteilung der beiden besonders negativ gekennzeichneten Kategorien „kritische Lage“ und „zu beobachten“ über die Mitgliedstaaten. Es ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Süd- und Südosteuropa bilden die Schlusslichter, während West- und Nordeuropa sehr gut abschneiden; viele mittelosteuropäische Staaten liegen zwischen diesen beiden Positionen (vgl. Schaubild 1). Deutlich

wird so die vertiefte Spaltung der EU. War bereits lange bekannt, dass es für die erst seit 2004 der EU beigetretenen Staaten Mittelosteuropas noch lange dauern wird, ehe sie ökonomisch und sozial zu den westlichen EU-15 aufrücken können, sind in Folge der Krise in der Eurozone und ihres allein wirtschaftspolitisch orientierten, die soziale Dimension vernachlässigenden und verschlimmernden Managements nun auch Italien, Griechenland, Spanien, Portugal und Zypern vom sozialen Konvergenz- und Fortschrittsversprechen abgehängt.

„It takes two to tango“, sagt eine Redewendung, und sie gilt auch für die Nutzung der ESSR im Governancegefüge der EU. Der EPSCO-Rat hat sich durch Zustimmung zum Beschäftigungsbericht hinter die von der Kommission vorgeschlagene Methodik und ihre plakativen Rankings der Mitgliedstaaten gestellt. Doch trotz dieses Bekenntnisses zeigen sich die Mitgliedstaaten in der Praxis sehr zurückhaltend, was die Nutzung der ESSR betrifft. Nur elf von 27 Regierungen gehen in ihren Nationalen Reformprogrammen überhaupt auf die ESSR ein. Darunter sind es lediglich Bulgarien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg, die nicht nur in Form allgemein zustimmender Hinweise oder Dokumentationen von Beiträgen nationaler Interessengruppen ausführlicher auf einzelne Grundsätze der ESSR Bezug nehmen. Dabei zeigt sich, dass die Nutzung der ESSR offenbar unabhängig vom Ranking der Staaten im Social Scoreboard erfolgt. Ein einziges Land, das im Scoreboard sehr gut abschneidet, verwendet die ESSR in dem von der Kommission wohl angedachten und gewünschten Sinne: Die französische Regierung stellt aus den Ergebnissen des Scoreboards ein eigenes Ranking zusammen und vergleicht für jeden der existierenden 14 Indikatoren die Position Frankreichs mit den fünf jeweils am besten und am schlechtesten abschneidenden Nachbarstaaten. Im Ergebnis identifiziert sie erheblichen Handlungsbedarf und erläutert im NRP unter Rückgriff auf sechs der 20 ESSR-Grundsätze ihre diesbezüglichen Reformpläne (Frankreich 2018). Während der französische Premierminister,

Édouard Philippe, der für den NRP verantwortlich zeichnet, die ESSR geschickt als Katalysator, Verstärker oder Hebel zur Betonung der Dringlichkeit einiger nationaler Reformvorhaben im Sozialbereich zu nutzen versucht,<sup>13</sup> ignorieren die meisten Mitgliedstaaten die ESSR. Natürlich können sich die Regierungen darauf zurückziehen, dass die neuen, die ESSR einbeziehenden Beschäftigungspolitischen Leitlinien noch keine Gültigkeit haben, dass der ganze Rahmen zur Erstellung der NRP seit Jahren formalisiert und fixiert ist und im Sozialbereich vornehmlich auf die Ziele der Europa 2020-Strategie rekurriert. Doch zeigt sich in diesem geringen Engagement der Mitgliedstaaten die mangelnde Bereitschaft, das neue Instrument ESSR auch gezielt für den sozialen Fortschritt im eigenen Land einzusetzen. Damit aber stellt sich die Unterstützung der ESSR durch die Staats- und Regierungschefs als Lippenbekenntnis heraus. Zugleich wird – ähnlich wie schon für die Inhalte des Jahreswachstumsberichts festgestellt – erneut die tradierte Reihung zwischen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren im Governance-Prozess deutlich. Die NRP werden zumeist von den Wirtschafts- und Finanzministerien erstellt – hier werden andere Prioritäten als die Erneuerung des Sozialen Europas gesetzt und lieber Themen im Zusammenhang mit dem SWP und der MIP verfolgt. Was die Ministerkolleginnen und -kollegen im EPSCO-Rat beschließen und im Europäischen Semester gerne angewendet sehen würden, scheint von untergeordneter Bedeutung zu sein. Nur das Beispiel Frankreich beweist, dass es auch anders geht.

Der Konflikt zwischen budget- und wettbewerbsorientierten Politiken auf der einen und dem Anspruch zur Stärkung sozialer Themen auf der anderen Seite zieht sich auch durch die CSR. In den im Mai 2018 von der Europäischen Kommission (2018e) im Entwurfsstadium veröffentlichten und vom ECOFIN-Rat im Juli 2018 angenommenen CSR machen sozial-, arbeitsmarkt-, bildungs- und beschäftigungspolitische 63 Prozent aller

<sup>13</sup> Dieses Verhalten nationaler Regierungen konnte bereits in den Analysen zur Wirkung der OMK beobachtet werden (vgl. Visser 2005; Erhel et al. 2005; Hacker 2011).

Empfehlungen aus (Clauwaert 2018: 12). Doch liegt dies vor allem an der insgesamt zurückgegangenen Anzahl der überhaupt konkret ausgesprochenen Empfehlungen; nominal markieren die insgesamt 46 Empfehlungen im Sozialbereich einen Niedrigstand seit Bestehen des Europäischen Semesters (ebd.: 9). Eine noch weitergehende Interpretation dieser Prozentwerte bieten Amadine Crespy und Vivien A. Schmidt (2017: 103), die davon ausgehen, dass in der Vergangenheit bereits so intensiv und erfolgreich Reformen zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und fiskalischer Konsolidierung eingefordert wurden, dass es in den CSR heute „almost mechanically to a greater salience of social investment solutions“ kommt. In dieser Sicht würde die in jüngster Zeit zu beobachtende hohe Zahl an Empfehlungen im Sozialbereich also auf eine bereits weitgehend abgearbeitete Agenda der budget- und wettbewerbspolitischen Koordinierung hindeuten. Die exemplarische Analyse der CSR von Belgien, Deutschland, Italien und Litauen zeigt, dass immerhin 16 von 20 Grundsätzen der ESSR angesprochen werden. Nicht alle davon werden in konkrete Empfehlungen umgewandelt, einige Aspekte bleiben versteckt in den dazugehörigen Erläuterungen. Die Themenbereiche werden zudem in unterschiedlicher Intensität angesprochen: Während das Kapitel 1 der ESSR zu „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ in den untersuchten Fällen umfassend genutzt wird, findet das Kapitel 3 zu „Sozialschutz und sozialer Inklusion“ nur bei Staaten mit besonders gravierenden Problemen im Hinblick auf Sozialleistungen und Armutsquoten Anwendung. Die Grundsätze des Kapitels 2 „Faire Arbeitsbedingungen“ werden so gut wie gar nicht in den CSR herangezogen. In ihren Stellungnahmen zu den CSR im Europäischen Semester 2018 wird vom Beschäftigungsausschuss der Fokus „auf die Bereiche allgemeine Bildung, Kompetenzen und berufliche Bildung“ hervorgehoben; das Sozialschutzkomitee kritisiert die Konzentration auf Reformempfehlungen zur finanziellen Tragfähigkeit von Renten- und Gesundheitssystemen sowie die relativ geringe Berücksichtigung von Erwerbs- und

Kinderarmut, der Angemessenheit sozialer Leistungen und des Themas Langzeitpflege (Rat der Europäischen Union 2018: 3; 20f.).

Tendenziell erhalten im Social Scoreboard schlechter bewertete Staaten mehr Empfehlungen als besser abschneidende Länder. Es wird deutlich, dass in allen hier untersuchten Fällen der Grund für den Fokus auf Kapitel 1 ist, dass die dort behandelten Politikfelder gänzlich marktkompatibel sind. Sie entsprechen nicht nur sozialen Zielen, sondern eben auch Zielen eines gerechten Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt, der humankapitalintensiven Produktivitätssteigerung und der Flexicurity. Hierauf gestützte Empfehlungen sind nahezu immer kompatibel mit den Ratschlägen und Empfehlungen im Rahmen des SWP und der MIP. Ein Konflikt mit diesen beiden dominanten wirtschaftspolitischen Koordinierungsinstrumenten ergibt sich aber u. U. mit Kapitel 2 der ESSR, in dem Arbeitnehmerrechte im Vordergrund stehen, und ebenso mit Kapitel 3, dessen Grundsätze auf eine – i.d.R. kostenintensive – Ausweitung sozialer Leistungen hinauslaufen. Nun verschweigt die Kommission in den hier analysierten CSR für Litauen und Italien keineswegs, dass es im Sozialbereich hohen Reformbedarf gibt. Sie schildert dies stellenweise in drastischen Worten und fordert faktisch ein umfassenderes soziales Engagement beider Staaten. In beiden Fällen analysiert sie erhebliche Nachteile für das Wirtschaftswachstum durch soziale Missstände. Doch die Empfehlungen differieren zwischen beiden Ländern. Litauen, das bezüglich des SWP als Musterschüler dasteht, wird eine umfassende Neukonzeption des Steuer- und sozialen Sicherungssystems zur Verringerung von Armut und sozialer Ungleichheit empfohlen (Europäische Kommission 2018h). Für Italien, das erhebliche Kritik zur ungenügenden Schuldenreduktion und mangelnden wirtschaftlichen Wettbewerbssituation einstecken muss, konzentrieren sich die Empfehlungen dagegen auf Maßnahmen zur Arbeitsmarktbeteiligung und erörtern Möglichkeiten, Sozialleistungen zur Absicherung des Altersrisikos zu senken, um mit den freiwerdenden

finanziellen Ressourcen in anderen Bereichen soziale Ziele anzustreben (Europäische Kommission 2018i). Eine Ausweitung sozialer Sicherheit nach den Grundsätzen der ESSR ist demnach – trotz festgestellter sozialer Defizite – in den CSR nur dann angezeigt, wenn dies keinen Konflikt mit den als wichtiger eingestuften budget- und wettbewerbspolitischen Zielen provoziert. Italien hat hier ebenso ein Problem wie Belgien, das mit Blick auf seine staatliche Schuldensituation zu Kürzungen bei Renten und Langzeitpflege ermuntert wird, ohne dass die soziale Situation im Land auch nur ansatzweise zur Reflexion kommt (Europäische Kommission 2018g). Deutschland erhält als einziges der untersuchten Länder eine konkrete Empfehlung mit Bezug zu Kapitel 2 der ESSR – die Förderung eines höheren Lohnwachstums ist hier mit den Empfehlungen aus der MIP zur Steigerung der Binnennachfrage kompatibel (Europäische Kommission 2018f).

Insgesamt führt die ESSR im Europäischen Semester 2018 zu einer stärkeren Betonung sozialer Ziele, die These der „socialization“ des Governance-Prozesses (Zeitlin/Vanhercke 2018) ist nicht aus der Luft gegriffen und wird auch vom Beschäftigungsausschuss und vom Sozialschutzkomitee geteilt (Rat der Europäischen Union 2018: 12, 20). Doch aus der bloßen Beschwörung sozialer Grundsätze ergibt sich noch kein sozialpolitisches Aktionsprogramm und über rhetorische Absichten hinaus nur schwerlich eine soziale Dimension. Alle durchaus intensiven Bemühungen der Kommission können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die ESSR in der vorliegenden Form und Verwendung die strukturelle Benachteiligung sozialer gegenüber wirtschaftlichen Themen nicht beseitigen kann. Die Dominanz budget- und wettbewerbspolitischer Governance ist rechtlich, inhaltlich und bezogen auf die handelnden Akteure festgefahren, sodass im Konfliktfall mit sozialen Zielen – wie die CSR zeigen – zugunsten der ökonomischen Anforderungen entschieden wird. Dass die ESSR vermutlich großflächig zur Stärkung der Bildungs-, Antidiskriminierungs- und aktiven Arbeitsmarktpolitiken betragen wird, ist dabei ein schwa-

cher Trost. Denn letztlich bedient diese erkennbare Schwerpunktsetzung weiterhin oder erneut die bereits in der Analyse der OMK und der Strukturreformen des Eurokrisen-Managements (Scharpf 2002; Degryse et al. 2014; Hacker 2010) festgestellte rekonstruierende Ausrichtung des Europäischen Sozialmodells.

## 4.2 Reformvorschläge zur Stärkung der ESSR

Ist die ESSR angesichts ihrer im letzten Abschnitt begründeten begrenzten Wirksamkeit zur Stärkung der sozialen Dimension gar eine Wiedergängerin der OMK, die von Claus Offe (2003) als Trojanisches Pferd einer rein ökonomisch orientierten EU bezeichnet wurde, mit dessen Hilfe die gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements der Mitgliedstaaten geschliffen werden sollten? Bleibt es bei der aktuellen Nutzung der Säule, besteht zumindest die Gefahr einer im Vergleich zu den geweckten hohen Erwartungen stark verkürzten Relevanz der ESSR, die nur dort Einfluss entwickeln kann, wo ihre Grundsätze mit der marktschaffenden Integrationsdynamik kongruent sind.

Gegen eine solch pessimistische Aussicht stehen allerdings einige in dieser Studie herausgearbeitete positive Wirkungszusammenhänge der ESSR und die Identifizierung zahlreicher Verbesserungsoptionen (vgl. auch EESC 2018). Unbestreitbar trägt die ESSR schon seit Beginn ihrer Konzeption dazu bei, dass die soziale Dimension der EU nach langer Abwesenheit von der europäischen Agenda nun wieder diskutiert wird. Die zahlreichen Bezüge zu ihren Grundsätzen im Europäischen Semester 2018 führen ebenso wie die Begründungen neuer Initiativen der regulativen Sozialpolitik dazu, das Thema am Leben zu halten. Die Kommission hat hier neben dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss eine tragende Rolle übernommen. Während sich die Länder zu Zeiten der OMK erfolgreich gegen sozialpolitische Rankings verwahrt haben, wurde mithilfe des Social Scoreboards nun ein besonders umfassendes und plakativ nutzbares durchgeführt. Für

alle sozialpolitischen Akteure auf europäischer, aber vor allem auf nationaler Ebene wird hiermit politisches Diskussions- und Kampagnenmaterial auf dem Silbertablett serviert. Die französische Regierung zeigt in ihrem NRP zudem, wie auch die Ministerialbürokratie den von der Kommission zugespilten Ball geschickt aufgreifen und mit eigenen Zielen verknüpfen kann. Dies geschieht anders als es die hier durchgeführte Analyse der CSR erwarten lassen würde, vor allem im finanzintensiven Bereich des Kapitels 3 der ESSR.

Um die ESSR doch noch zu einem erfolgreichen Projekt zu machen, das die Asymmetrie des Integrationsprozesses durch Stärkung marktgestaltender Politiken korrigiert, sollte Folgendes erwogen werden:

1. ***Mit einem Sozialprotokoll wirtschaftliche Freiheiten und soziale Rechte gleichstellen:*** Die ESSR wird ihre volle Wirkung erst entfalten können, wenn die von ihr beschriebenen Rechte für die Bürgerinnen und Bürger einklagbar werden. So schnell wie möglich sollte sie daher in die Verträge eingegliedert werden. Wenn dies an der Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten scheitert, sollte das bereits im Vertrag von Maastricht erfolgreich angewandte Modell eines Sozialprotokolls (Europäisches Parlament 2017: Abs. 31) für eine kleinere Gruppe von Staaten angewandt werden. Die Eingliederung in das Primärrecht der EU würde zum einen die sekundärrechtlichen Initiativen im Sozialbereich stützen und wirtschafts- und sozialpolitische Ziele gleichstellen. Darüber hinaus käme es zu einem Demokratisierungsschub, da das Europäische Parlament sich intensiver in den Ausbau der sozialen Dimension einbringen könnte.
2. ***Mit einer Aufwertung sozialpolitischer Akteure die Politikkoordination ausbalancieren:*** Die strukturelle Benachteiligung des EPSCO-Rates im Governance-Gebäude der EU könnte auch ohne Vertragsreform behoben werden. Das erklärte Ziel einer besseren Abstimmung wirtschaftlicher

und sozialer Koordinierungsgegenstände kann nur funktionieren, wenn die Dominanz des ECOFIN-Rates im Europäischen Semester gebrochen wird. Gemeinsame Sitzungen beider Ratsgremien (Europäisches Parlament 2017: Abs. 39) sind vonnöten, um Zielkonflikte zwischen ökonomischen und sozialen Standpunkten zu lösen (Garben 2018: 230). Dazu gehört auch eine intensivere Nutzung der durch die Anwendung des Social Scoreboards vorliegenden Rankings der Mitgliedstaaten und zur sozialen Spaltung des Kontinents. Insbesondere in den nationalen Parlamenten sollte dies regelmäßig thematisiert werden mit dem Ziel, wirtschaftspolitische Empfehlungen mit einer sozialen Folgenabschätzung zu versehen. Eine besondere Rolle bei der Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit für die ESSR könnten neben und in der parlamentarischen Ausschussarbeit insbesondere die Gewerkschaften, die Wohlfahrtsverbände und weitere zivilgesellschaftliche Interessengruppen spielen.

3. ***Mit gemeinsamen Mindeststandards und Zielen ein Mindestmaß an sozialer Kohäsion sichern:*** Die ESSR benötigt klare Ziele in ihrem Social Scoreboard. Die Mitgliedstaaten sollten sich schrittweise auf die Ablösung des EU-Durchschnitts als Benchmark zugunsten der Einführung quantifizierbarer Zielwerte und Mindeststandards einigen. Dabei sollte von einer One-size-fits-all-Lösung wie zu Zeiten der OMK abgesehen werden: Die institutionellen und sozioökonomischen Unterschiede der Mitgliedstaaten gilt es zu achten, indem eine prozentuale Orientierung an nationalen Größen erfolgt. Denkbar würden so etwa ein Rahmen für eine Mindestlohnnorm nach Grundsatz Nr. 6b der ESSR bei 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medianlohns (Schulten et al. 2016; Aumayr-Pintar et al. 2014), ein Rahmen für existenzsichernde Grundsicherungssysteme nach Grundsatz Nr. 14 der ESSR, dessen Leistungen sich nach der jeweiligen nationalen Armutsquote bemessen (Kingreen

2017), oder ein Rahmen für das Vorhalten von Sozialausgaben pro Kopf nach Grundsatz Nr. 12 der ESSR, die der langfristigen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts entsprechen (Busch 2011). Ein so geschaffenes Netz aus sozialen Zielen und Mindeststandards könnte die Nachfolge der Europa 2020-Strategie antreten. Ihre Ausarbeitung wäre am besten aufgehoben im Sozialen Dialog auf europäischer Ebene nach Art. 155 AEUV. Zur Umsetzung sollten im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU zielgerichtete Mittel bereitstehen.

4. ***Mit einem Sozialen Stabilitätspakt Ungleichgewichte eindämmen und Krisen in der Eurozone verhindern:*** Aus der Krise in der Eurozone ist die Lehre zu ziehen, künftig im wirtschaftlichen Abschwung keine deflatorische Politik zu betreiben und die sozialen Wirkungen der Krise und ihres Managements im Auge zu behalten. Um die Anfälligkeit für asymmetrische Schocks einzudämmen, sollte nicht nur die Ausgabenpolitik der Mitgliedstaaten, sondern auch die Steuer-, Sozial- und Lohnpolitik in der WWU untereinander abgestimmt werden (De Grauwe 2006: 721). Die Staaten der Eurozone sollten sich auf einen Sozialen Stabilitätspakt verständigen, in dem für die WWU relevante Ziele der ESSR mit einem sozialen Ungleichgewichtsverfahren (Andor 2013) verknüpft werden, wenn politisch festzulegende Schwellenwerte im Social Scoreboard über- bzw. unterschritten werden. Äquivalent zum Defizitverfahren des SWP und zur MIP würde so ein Mechanismus geschaffen, der soziale Reformen in den Mitgliedstaaten (EWSA 2017: Abs. 5.2, 6.5) mit großem Nachdruck empfehlen und verlangen kann. Zu ihrer Umsetzung sollten der SWP um eine Goldene Regel zur Ausnahme sozialer Investitionen vom Defizitverfahren ergänzt (EESC 2018: 34) und in der Planung befindliche Mechanismen – wie ein Reformumsetzungsinstrument und eine Investitionsstabilisierungsfunktion (Europäische Kommission 2017f) – auf die Ziele der ESSR ab-

gestimmt werden. Zentrum einer makrosozialen Steuerung der WWU wäre ein neu aufgestellter Makroökonomischer Dialog (Europäisches Parlament 2017: Abs. 35; Koll/Watt 2018). Zudem wäre eine Abstimmung der Arbeits- und Sozialminister in einem eigenen Eurogruppen-Format notwendig (Rodrigues 2014: 186).

Die als letzter Vorschlag genannte Schaffung eines Sozialen Stabilitätspakts würde dem ursprünglichen Anspruch der ESSR entsprechen, gerade für die Währungsunion – angesichts der hier zu beobachtenden Abkehr vom sozioökonomischen Konvergenzpfad infolge der Austeritätspolitik – eine soziale Dimension zu ermöglichen. Grundsätzlich sollten alle am Ausbau des Europäischen Sozialmodells interessierten Akteure die Zusammenhänge zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Integration stärker beachten. Nur von begrenztem Nutzen ist die Aufladung des Governance-Rahmens mit sozialen Vokabeln, solange die marktliberale Ausgestaltung der großen wirtschaftlichen Integrationsprojekte nicht korrigiert wird. Der EWSA (2017: Abs. 1.10) bringt dies so auf den Punkt: „Handlungsbedarf für eine bessere soziale Dimension besteht vor allem in zwei wichtigen Bereichen: der WWU und dem Binnenmarkt. Die Sozialpolitik muss in eine andere Wirtschaftspolitik der EU eingebettet werden, mit einem guten makroökonomischen Policy-Mix und Fortschritten auf dem Weg zu einer Vertiefung der WWU.“

Mit der ESSR werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie Europa sozialer werden kann, doch die entscheidende Auseinandersetzung, ob das Europäische Sozialmodell einer marktliberalen oder einer solidarischen Richtschnur folgt, findet statt in den hoch kontroversen Fragen der Begrenzung von Steuerwettbewerb und Lohndumping, der grenzüberschreitenden Absicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, dem Wandel der Eurozone von einer Stabilitäts- in eine Fiskalunion (Hacker/Koch 2017). Für die Reform der WWU erforderlich (vgl. Watt/Watzka 2018) sind

Elemente transnationaler Haftung für den Krisenfall bzw. seine Verhinderung durch eine vollständig umgesetzte Bankenunion, einen automatischen Stabilisator – wie etwa eine Europäische Arbeitslosenversicherung oder einen Eurozonen-Haushalt – sowie eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung durch eine „Europäische Wirtschaftsregierung“. Deren Fokus müsste sich wegbewegen von der One-size-fits-all-Fixierung auf öffentliche Defizite und Schuldenstände (Crespy/Schmidt 2017: 111) hin zu einer umfassenden, spezifische Entwicklungen der Mitgliedstaaten achtenden Koordinierung makroökonomischer Entscheidungen sowie der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken. Bei diesem letzteren Punkt könnte die ESSR unterstützend wirken.

# Anhang I Europäische Säule sozialer Rechte – Grundsätze

## Kapitel 1: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang

### 1. Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen

Jede Person hat das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen.

### 2. Gleichstellung der Geschlechter

- a. Die Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern muss in allen Bereichen gewährleistet und gefördert werden; dies schließt die Erwerbsbeteiligung, die Beschäftigungsbedingungen und den beruflichen Aufstieg ein.
- b. Frauen und Männer haben das Recht auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit.

### 3. Chancengleichheit

Unabhängig von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung hat jede Person das Recht auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit im Hinblick auf Beschäftigung, sozialen Schutz, Bildung und den Zugang zu öffentlich verfügbaren Gütern und Dienstleistungen. Die Chancengleichheit unterrepräsentierter Gruppen wird gefördert.

### 4. Aktive Unterstützung für Beschäftigung

- a. Jede Person hat das Recht auf frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungs- oder Selbständigkeitsaussichten. Dazu gehört das Recht auf Unterstützung bei der Arbeitssuche, bei Fortbildung und Umschulung. Jede Person hat das Recht, Ansprüche auf sozialen Schutz und Fortbildung bei beruflichen Übergängen zu übertragen.
- b. Junge Menschen haben das Recht auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein qualitativ hochwertiges Beschäftigungsangebot innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben.
- c. Arbeitslose haben das Recht auf individuelle, fortlaufende und konsequente Unterstützung. Langzeitarbeitslose haben spätestens nach 18-monatiger Arbeitslosigkeit das Recht auf eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme.

## Kapitel 2: Faire Arbeitsbeziehungen

### 5. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung

- a. Ungeachtet der Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht auf faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung. Der Übergang in eine unbefristete Beschäftigungsform wird gefördert.
- b. Im Einklang mit der Gesetzgebung und Kollektiv- bzw. Tarifverträgen wird die notwendige Flexibilität für Arbeitgeber gewährleistet, damit sie sich schnell an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen können.
- c. Innovative Arbeitsformen, die gute Arbeitsbedingungen sicherstellen, werden gefördert. Unternehmertum und Selbstständigkeit werden unterstützt. Die berufliche Mobilität wird erleichtert.
- d. Beschäftigungsverhältnisse, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, werden unterbunden, unter anderem durch das Verbot des Missbrauchs atypischer Verträge. Probezeiten sollten eine angemessene Dauer nicht überschreiten.

### 6. Löhne und Gehälter

- a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.
- b. Es werden angemessene Mindestlöhne gewährleistet, die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden; dabei werden der Zugang zu Beschäftigung und die Motivation, sich Arbeit zu suchen, gewahrt. Armut trotz Erwerbstätigkeit ist zu verhindern.
- c. Alle Löhne und Gehälter werden gemäß den nationalen Verfahren und unter Wahrung der Tarifautonomie auf transparente und verlässliche Weise festgelegt.

### 7. Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz

- a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht, am Beginn ihrer Beschäftigung schriftlich über ihre Rechte und Pflichten informiert zu werden, die sich aus dem Beschäftigungsverhältnis ergeben, auch in der Probezeit.
- b. Bei jeder Kündigung haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht, zuvor die Gründe zu erfahren, und das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist. Sie haben das Recht auf Zugang zu wirkungsvoller und unparteiischer Streitbeilegung und bei einer ungerechtfertigten Kündigung Anspruch auf Rechtsbehelfe einschließlich einer angemessenen Entschädigung.



## 8. Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten

- a. Die Sozialpartner werden bei der Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gemäß den nationalen Verfahren angehört. Sie werden darin bestärkt, Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln und zu schließen, und zwar unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen. Wenn angebracht, werden Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt.
- b. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertretungen haben das Recht auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in für sie relevanten Fragen, insbesondere beim Übergang, der Umstrukturierung und der Fusion von Unternehmen und bei Massenentlassungen.
- c. Die Unterstützung für eine bessere Fähigkeit der Sozialpartner, den sozialen Dialog voranzubringen, wird gefördert.

## 9. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

Eltern und Menschen mit Betreuungs- oder Pflegepflichten haben das Recht auf angemessene Freistellungs- und flexible Arbeitszeitregelungen sowie Zugang zu Betreuungs- und Pflegediensten. Frauen und Männer haben gleichermaßen Zugang zu Sonderurlaub für Betreuungs- oder Pflegepflichten und werden darin bestärkt, dies auf ausgewogene Weise zu nutzen.

## 10. Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz

- a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf ein hohes Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau bei der Arbeit.
- b. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf ein Arbeitsumfeld, das ihren beruflichen Bedürfnissen entspricht und ihnen eine lange Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglicht.
- c. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf den Schutz ihrer persönlichen Daten im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses.

## Kapitel 3: Sozialschutz und soziale Inklusion

### 11. Betreuung und Unterstützung von Kindern

- a. Kinder haben das Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung.
- b. Kinder haben das Recht auf Schutz vor Armut. Kinder aus benachteiligten Verhältnissen haben das Recht auf besondere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit.

### 12. Sozialschutz

Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz.

**Quelle: ESSR 2017.**

## 13. Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Arbeitslose haben das Recht auf angemessene Unterstützung öffentlicher Arbeitsverwaltungen bei der (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf angemessene Leistungen von angemessener Dauer entsprechend ihren Beiträgen und den nationalen Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung. Diese Leistungen sollen die Empfänger nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren.

## 14. Mindesteinkommen

Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.

## 15. Alterseinkünfte und Ruhegehälter

- a. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbstständige im Ruhestand haben das Recht auf ein Ruhegehalt, das ihren Beiträgen entspricht und ein angemessenes Einkommen sicherstellt. Frauen und Männer sind gleichberechtigt beim Erwerb von Ruhegehaltsansprüchen.
- b. Jeder Mensch im Alter hat das Recht auf Mittel, die ein würdevolles Leben sicherstellen.

## 16. Gesundheitsversorgung

Jede Person hat das Recht auf rechtzeitige, hochwertige und bezahlbare Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung.

## 17. Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf Einkommensbeihilfen, die ein würdevolles Leben sicherstellen, Dienstleistungen, die ihnen Teilhabe am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, und ein an ihre Bedürfnisse angepasstes Arbeitsumfeld.

## 18. Langzeitpflege

Jede Person hat das Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste, insbesondere häusliche Pflege und wohnortnahe Dienstleistungen.

## 19. Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose

- a. Hilfsbedürftigen wird Zugang zu Sozialwohnungen oder Unterstützung bei der Wohnraumbeschaffung von guter Qualität gewährt.
- b. Sozial schwache Personen haben das Recht auf angemessene Hilfe und Schutz gegen Zwangsräumungen.
- c. Wohnungslosen werden angemessene Unterkünfte und Dienste bereitgestellt, um ihre soziale Inklusion zu fördern.

## 20. Zugang zu essenziellen Dienstleistungen

Jede Person hat das Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung, Verkehr, Finanzdienste und digitale Kommunikation. Hilfsbedürftigen wird Unterstützung für den Zugang zu diesen Dienstleistungen gewährt.

## Anhang II Social Scoreboard – Primärindikatoren

| <b>Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt</b>          |   |
|---|---|
| Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen                  | 1. Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger<br><i>(Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger im Alter von 18-24, nach Geschlecht)</i>  |
| Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt          | 2. Geschlechtsspezifisches Beschäftigungsgefälle<br><i>(Geschlechtsspezifisches Gefälle bei der Beschäftigungsquote)</i>  |
| Ungleichheit und sozialer Aufstieg                            | 3. Einkommensungleichheiten<br><i>(Gemessen als Quintilverhältnis – S80/S20)</i>  |
| Lebensbedingungen und Armut                                   | 4. Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (AROPE)<br><i>(Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen an der Gesamtbevölkerung, nach Geschlecht)</i>   |
| Jugend  | 5. Anteil der jungen Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, Altersgruppe 15-24<br><i>(NEET-Quote, nach Geschlecht)</i>   |
| <b>Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen</b>  |   |
| Struktur der Erwerbsbevölkerung                               | 6. Beschäftigungsquote<br><i>(20-64, nach Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss)</i>  |
|   | 7. Arbeitslosenquote<br><i>(15-74, nach Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss)</i>  |
| Arbeitsmarktdynamik   | 8. Aktivierungsmaßnahmen – Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen pro 100 an einer Arbeitsaufnahme interessierte Personen (insgesamt)  |
| Einkommen, einschließlich aus Beschäftigungsverhältnissen     | 9. Bereinigtes reales verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte<br><i>(in Kaufkraftstandards pro Kopf: Index 2008 = 100)</i>  |
|   | 10. Arbeitnehmerlohn pro geleistete Arbeitsstunde   |
| <b>Öffentliche Unterstützung / Sozialschutz und Inklusion</b> |   |
| Auswirkungen öffentlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut  | 11. Auswirkungen sozialer Transferleistungen (ausgenommen Rentenzahlungen) zur Armutsbekämpfung<br><i>(Differenz zwischen der Quote der armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung vor Erhalt sozialer Transferleistungen und derjenigen Quote nach Erhalt sozialer Transferleistungen, nach Geschlecht)</i> |
| Frühkindliche Betreuung                                       | 12. Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung<br><i>(Kinder in formaler Kinderbetreuung (Anteil bezogen auf die gleiche Altersgruppe – 0-3 Jahre)</i>   |
| Gesundheitsversorgung   | 13. Nach eigener Aussage ungedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung (EU-SILC)<br><i>(Anteil der Gesamtbevölkerung, dessen Bedarf an ärztlicher Versorgung nach eigener Aussage nicht gedeckt ist, nach Geschlecht)</i>   |
| Zugang zu digitalen Medien                                    | 14. Niveau der persönlichen digitalen Kompetenz<br><i>(Anteil der Bevölkerung mit grundlegender oder mehr als grundlegender digitaler Kompetenz, nach Geschlecht)</i>   |

Quelle: European Commission 2017e.

# Literaturverzeichnis

- Andor, László (2013): Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union. European Policy Centre, 13.09.2013.
- Aumayr-Pintar, Christine/Cabrita, Jorge/Fernández-Macías, Enrique/Vacas-Soriano, Carlos (2014): Pay in Europe in the 21st century, Eurofound Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Becker, Peter (2014): Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union. Europäisierung ohne Souveränitätsverlust, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 19, November 2014.
- Becker, Peter (2015): Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 21, November 2015.
- Bekker, Sonja (2013): The EU's Stricter Economic Governance: A Step towards more Binding Coordination of Social Policies? WZB Discussion Paper.
- Bekker, Sonja (2016): Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance, SIEPS Report No. 1/2016.
- Belgien (2018): Programme National de Réforme 2018, Avril 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-belgium-fr.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Bulgarien (2018): Europe 2020: National Reform Programme. 2018 Update, Republic of Bulgaria, Ministry of Finance, April 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-bulgaria-en.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Busch, Klaus (2011): Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Busch, Klaus/Bischoff, Joachim/Funke, Hajo (2018): Rechtspopulistische Zerstörung Europas? Wachsende politische Instabilität und die Möglichkeiten einer Kehrtwende, Hamburg: VSA.
- Busch, Klaus/Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl/Schulten, Thorsten (2013): Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe threaten the EU's Social Dimension, Friedrich-Ebert-Stiftung, February 2013.
- Clauwaert, Stefan (2013): The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and initial comparison, Background analysis 2013.02, European Trade Union Institute.
- Clauwaert, Stefan (2016): The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2016-2017, Background analysis 2016.01, European Trade Union Institute.
- Clauwaert, Stefan (2017): The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2017-2018, Background analysis 2017.02, European Trade Union Institute.
- Clauwaert, Stefan (2018): The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2018-2019, European Trade Union Institute, Background Analysis 2018.01, Draft Version 18 June 2018.
- Council of the EU (2017): The Social Committee/The Employment Committee: European Pillar of Social Rights. Joint SPC-EMCO Opinion, 31 May 2017, 9498/17, 02.06.2017.
- Crespy, Amadine/Schmidt, Vivien A. (2017): The EU's economic governance in 2016: beyond austerity? In: Vanhercke, Bart/Sabatu, Sebastiano/Bouquet, Denis (Ed.): Social policy in the European Union: State of play 2017, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 99-114.
- Dawson, Mark (2018): New Governance and the displacement of Social Europe: The case of the European Semester, In: European Constitutional Law Review, 14 (1), pp. 191-209.
- De Grauwe, Paul (2006): What have we learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty? Journal of Common Market Studies, 44(4), pp. 711-730.
- De la Porte, Caroline (2013): Social OMCs. Ideas, policies and effects, In: Greve, Bent (Ed.): The Routledge Handbook of the Welfare State, Oxon/New York: Routledge, pp. 410-418.

- De la Porte, Caroline/Heins, Elke (2016): A New Area of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis, In: Dies. (Ed.): The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform, London: Palgrave Macmillan, pp. 15-41.
- De la Porte, Caroline/Natali, David (2018): Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment, in: Journal of European Public Policy, 25 (6), pp. 828-843.
- Degryse, Christophe/Jepsen, Maria/Pochet, Philippe (2014): A worrying prospect: towards a more imbalanced European social governance? In: Natali, David (Ed.): Social developments in the European Union 2013, European Trade Union Institute, pp. 57-83.
- Deutschland (2018): Nationales Reformprogramm 2018, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, April 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-germany-de.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- ECOFIN (2018): Wirtschaftspolitische Steuerung: Schlussfolgerungen zu makroökonomischen Ungleichgewichten, Pressemitteilung des Rats für Wirtschaft und Finanzen vom 25.05.2018, 297/18, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/05/25/economic-governance-conclusions-on-macroeconomic-imbbalances/>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- EESC (2018): Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact, Study done by the European Social Observatory for the European Economic and Social Committee, 30.03.2018.
- EPSCO (2018): Outcome of the Council Meeting, 3625th meeting, Employment, Social Policy, Health and Consumer affairs, 10202/18, Luxembourg, 21/22.06.2018, <http://www.consilium.europa.eu/media/35974/st10202-en18.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Erhel, Christine / Manin, Lou / Palier, Bruno (2005): The Leverage Effect. The Open Method of Coordination in France. In: Zeitlin, Jonathan / Pochet, Philippe / Magnusson, Lars (Ed.): The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies. Bruxelles: Lang (Work & society, 49), pp. 217–247.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985): Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power, Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press.
- ESSR (2017): Europäische Säule sozialer Rechte, proklamiert vom Europäischen Parlament, dem Rat der EU und der Europäischen Kommission am 17.11.2017, [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), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- ETUI (2017): The Social Scoreboard revisited, Background Analysis 2017.03, European Trade Union Institute.
- Europäische Kommission (1994): Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union, Weißbuch, KOM(94) 333, 27.07.1994.
- Europäische Kommission (2016): Erster vorläufiger Entwurf einer europäischen Säule sozialer Rechte im Anhang der Mitteilung: Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, Annex 1, COM(2016) 127 final, 08.03.2016.
- Europäische Kommission (2017a): Anhang des Vorschlags für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, COM(2017) 677 final, 22.11.2017.
- Europäische Kommission (2017b): Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, COM(2017) 797 final, 21.12.2017.
- Europäische Kommission (2017c): COMMISSION RECOMMENDATION of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights, C(2017) 2600 final, 26.04.2017.
- Europäische Kommission (2017d): DRAFT JOINT EMPLOYMENT REPORT. FROM THE COMMISSION AND THE COUNCIL accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2018, COM(2017) 674 final, 22.11.2017.
- Europäische Kommission (2017e): Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, COM(2017) 253 final, 26.04.2017.

- Europäische Kommission (2017f): Mitteilung: NEUE HAUSHALTSINSTRUMENTE FÜR EIN STABILES EUROWÄHRUNGSGEBIET INNERHALB DES UNIONSRAHMENS, COM(2017) 822 final, 06.12.2017.
- Europäische Kommission (2018a): Mitteilung. Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, COM(2018) 130 final, 13.03.2018.
- Europäische Kommission (2018b): Mitteilung. Europäisches Semester 2018: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, COM(2018) 120 final, 07.03.2018.
- Europäische Kommission (2018c): Joint Employment Report 2018. As adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018.
- Europäische Kommission (2018d): Infographics. State of Play – Winter 2018, first published on 07 March 2018, [https://ec.europa.eu/info/publications/infographics-state-play-winter-2018\\_de](https://ec.europa.eu/info/publications/infographics-state-play-winter-2018_de), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Europäische Kommission (2018e): 2018 European Semester: National Reform Programmes and Stability/Convergence Programmes, [https://ec.europa.eu/info/2018-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes\\_en](https://ec.europa.eu/info/2018-european-semester-national-reform-programmes-and-stability-convergence-programmes_en), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Europäische Kommission (2018f): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018, COM(2018) 405 final, 23.05.2018.
- Europäische Kommission (2018g): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Belgiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Belgiens 2018, COM(2018) 401 final, 23.05.2018.
- Europäische Kommission (2018h): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Litauens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Litauens 2018, COM(2018) 414 final, 23.05.2018.
- Europäische Kommission (2018i): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Italiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2018, COM(2018) 411 final, 23.05.2018.
- Europäische Kommission (2018j): Länderbericht Deutschland 2018 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Begleitunterlage zur Mitteilung: Das Europäische Semester 2018: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, SWD(2018) 204 final, 07.03.2018.
- Europäische Kommission (2018k): Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a European Labour Authority, COM(2018) 131 final, 13.03.2018.
- Europäische Kommission (2018l): Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132 final, 13.03.2018.
- Europäische Kommission (2018m): Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2004/37/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit, COM(2018) 171 final, 05.04.2018.
- Europäische Kommission (2018n): Social Scoreboard. Supporting the European Pillar of Social Rights, <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Europäische Kommission (2018o): The European Semester, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro-economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro-economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Europäischer Rat (2017): Tagung des Europäischen Rates (14. Dezember 2017), Schlussfolgerungen, EUCO 19/1/17.
- Europäischer Rat (2018): Tagung des Europäischen Rates (22. März 2018), Schlussfolgerungen, EUCO 1/18.
- Europäisches Parlament (2017): Eine europäische Säule sozialer Rechte. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zu einer europäischen Säule sozialer Rechte (2016/2095(INI)), P8\_TA(2017)0010.

- Europäisches Parlament (2018): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu dem Thema „Europäisches Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschäftigungspolitische und soziale Aspekte im Jahreswachstumsbericht 2018“, P8\_TA-PROV(2018)0078.
- European Commission (2017a): Mitteilung. Jahreswachstumsbericht 2018, COM(2017) 690 final, 22.11.2017.
- European Commission (2017b): Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the economic policy of the euro area, COM(2017) 770 final, 22.11.2017.
- European Commission (2017c): Alert Mechanism Report 2018 (prepared in accordance with Articles 3 and 4 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances), COM(2017) 771 final, 22.11.2017.
- European Commission (2017d): Proposal for a COUNCIL DECISION on guidelines for the employment policies of the Member States, COM(2017) 677 final, 22.11.2017.
- European Commission (2017e): Commission Staff Working Document. Social Scoreboard. Accompanying the document Communication. Establishing a European Pillar of Social Rights, SWD(2017) 200 final, 26.04.2017.
- European Commission (2017f): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Report of the public consultation Accompanying the document: Communication. Establishing a European Pillar of Social Rights, SWD(2017) 206 final, 26.04.2017.
- European Commission (2018a): Communication. 2018 European Semester - Country-specific recommendations, COM(2018) 400 final, 23.05.2018.
- European Commission (2018b): European Semester 2018 Spring Package: Commission issues recommendations for Member States to achieve sustainable, inclusive and long-term growth, Press Release, 23.05.2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3845\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3845_en.htm), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- European Commission (2018c): Country Report Belgium 2018. Accompanying the document: Communication. 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, SWD(2018) 200 final, 07.03.2018.
- European Commission (2018d): Country Report Lithuania 2018. Accompanying the document: Communication. 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, SWD(2018) 213 final, 07.03.2018.
- European Commission (2018e): Country Report Italy 2018. Accompanying the document: Communication. 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, SWD(2018) 210 final, 07.03.2018.
- European Council (2017): Leader's Agenda. Building our future together, October 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- European Parliament (2018): Guidelines for the employment policies of the Member States. European Parliament legislative resolution of 19 April 2018 on the proposal for a Council decision on guidelines for the employment policies of the Member States (COM(2017)0677 – C8-0424/2017 – 2017/0305(NLE)), P8\_TA-PROV(2018)0181.
- EWSA (2017): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Auswirkungen der sozialen Dimension und der europäischen Säule sozialer Rechte auf die Zukunft der Europäischen Union, SOC/564, 19.10.2017.
- Ferrera, Maurizio (1996): The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. In: Journal of European Social Policy, 6 (1), pp. 17-37.
- Frankreich (2018): Programme national de réforme 2018, Premier Ministre, République Française, avril 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-france-fr.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Garben, Sacha (2018): The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement? In: European Constitutional Law Review, 14 (1), pp. 210-230.
- Hacker, Björn (2010): Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung, Baden-Baden: Nomos.
- Hacker, Björn (2011): Governments little helper: EU-Politikkoordination in der Alterssicherung, In: WSI-Mitteilungen, 2011 (5), S. 234-241.

- Hacker, Björn (2015): Under Pressure of Budgetary Commitments: The New Economic Governance Framework Hamstrings Europe's Social Dimension, In: Lechevalier, Arnaud/Wielgohs, Jan (Ed.): *Social Europe: A Dead End. What the Eurozone Crisis is doing to Europe's Social Dimension*, Copenhagen: Djøf, pp. 133-158.
- Hacker, Björn (2018): Ausbruch aus dem Krisenzyklus? Konfliktlinien und Bedingungen für ein Soziales Europa, in Rock, Joachim/Steinke, Joß (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozialen – in Europa? Soziale Dienste und die europäische Herausforderung*, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Hacker, Björn/Koch, Cédric M. (2017): *The divided Eurozone. Mapping Conflicting Interests on the Reform of the Monetary Union*, Friedrich-Ebert-Stiftung Brussels.
- Hemerijck, Anton (2007): *Joining Forces for Social Europe. Reinventing the Lisbon Imperative of "Double Engagement"*. Conference Paper: Konferenz zum Europäischen Sozialmodell der deutschen Ratspräsidentschaft, 8.-9. Februar 2007, Nürnberg.
- Héritier, Adrienne (1999): *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Irland (2018): National Reform Programme, April 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-country-ireland-en.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Jabko, Nicolas (2015): The Elusive Economic Government and the Forgotten Fiscal Union, In: Matthijs, Matthias/Blyth, Mark (Ed.): *The Future of the Euro*, Oxford: Oxford University Press, pp. 70-89.
- Juncker, Jean-Claude (2014): Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, Europäische Kommission, 22.10.2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-1525\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1525_de.htm), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Juncker, Jean-Claude (2015): Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, Europäische Kommission, Straßburg, 9. September 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_de.htm), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Kingreen, Thorsten (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten. Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 491, September 2017.
- Koll, Willi/Watt, Andrew (2018): Vertiefung und Konvergenz der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion durch konzeptionelle und institutionelle Reformen der makroökonomischen Koordinierung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Study Nr. 61, Juni 2018.
- Kowalsky, Wolfgang (1999): *Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale*. Opladen: Leske + Budrich.
- Leibfried, Stephan (1992): Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, In: Ferge, Zsuzsa/Kolberg, Jon Eivind (Ed.): *Social Policy in a changing Europe*, Boulder/Frankfurt am Main: Westview Press, pp. 245-279.
- Luxemburg (2018): National plan for smart, sustainable and inclusive growth. Luxembourg 2020. National Reform Programme of the Grand Duchy of Luxembourg under the European semester 2018, Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-luxembourg-en.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*, 12. Aufl., Beltz: Weinheim.
- Molle, Willem (2011): *European Economic Governance. The quest for consistency and effectiveness*, Oxon/New York: Routledge.
- Offe, Claus (2003): The European Model of "Social" Capitalism: Can It Survive European Integration? In: *The Journal of Political Philosophy*, 11 (4), pp. 437-469.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2009): Konstitutioneller Minimalismus: Die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon, in: *integration* 32 (1), S. 33-49.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2015): Sozialpolitische Integration als Grundbaustein der EU, in: von Alemann, Ulrich u. a. (Hrsg.): *Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen*, Springer VS: Wiesbaden, S. 25-41.

- Pochet, Philippe (2010): What is wrong with EU2020? ETUC Policy Brief 2/2010.
- Polen (2018): National Reform Programme. Europe 2020, Update 2018/2019, The Republic of Poland, Adopted by the Council of Ministers on 23 April 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-poland-en.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Puetter, Uwe (2015): Deliberativer Intergovernmentalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise, in: Politische Vierteljahresschrift, 56 (3), S. 406-429.
- Rasnača, Zane (2017): Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking, European Trade Union Institute, Working Paper 2017.05.
- Rat der Europäischen Union (2018): Horizontale Stellungnahme 2018 des Beschäftigungsausschusses zum Semester und Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2017 durch den Ausschuss für Sozialpolitik, Anlagen I und II, 9931/18, 13.06.2018.
- Rodrigues, Maria João (2014): The Eurozone Crisis and the transformation of EU Economic Governance: From internal Policies to external Action, In: Rodrigues, Maria João/Xiarchogiannopoulou, Eleni (Ed.): The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance. Internal and external Implications, Ashgate: Surrey/Burlington, pp. 173-189.
- Rumänien (2018): National Reform Programme 2018, Guvernul României, Bucharest, April 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-romania-en.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Sabato, Sebastiano/Vanhercke, Bart (2018): Towards a European Pillar of Social Rights: from a preliminary outline to a Commission Recommendation, In: Social developments in the European Union 2017, Eighteenth annual report, European Trade Union Institute, pp. 73-96.
- Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social Model: Coping with the challenges of diversity, In: Journal of Common Market Studies, 40 (4), pp. 645-670.
- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2015): European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining, In: Lehndorff, Steffen (Ed.): Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited, European Trade Union Institute, pp. 331-363.
- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten/Eldring, Line (2016): Für eine europäische Mindestlohnpolitik. Chancen nutzen, Widerstände überwinden, In: Müller, Torsten/Schulten, Thorsten/Van Gyes, Guy (Hrsg.): Lohnpolitik unter europäischer »Economic Governance«. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg: VSA. S. 246-274.
- Schweden (2018): Sweden's National Reform Programme. Europe 2020 – the EU's strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Regeringskansliet, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-sweden-en.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Seikel, Daniel (2017): Was bringt die Europäische Säule sozialer Rechte? WSI Policy Brief, Nr. 17, 11/2017.
- Slowenien (2018): National Reform Programme 2018 Slovenia, April 2018, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-slovenia-en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-slovenia-en_0.pdf), letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Sozialschutzkomitee (2017a): SPC assessment of the 2017 CSRs package and the implementation of the 2016 Council CSRs in the area of social protection and social inclusion, Council of the European Union, 9653/17, 07.06.2017.
- Sozialschutzkomitee (2017b): Annual Report 2017. REVIEW OF THE SOCIAL PROTECTION PERFORMANCE MONITOR AND DEVELOPMENTS IN SOCIAL PROTECTION POLICIES, European Commission, October 2017.
- Spanien (2018): Programa Nacional de Reformas, Reino de España, 2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-spain-es.pdf>, letzter Zugriff: 06.09.2018.
- Thyssen, Marianne (2017): Press statement at media seminar on the European Pillar of Social Rights ahead of the Social Summit in Gothenburg, Sweden, 16.11.2017, [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/461895\\_de](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/461895_de), letzter Zugriff 06.09.2018
- Tömmel, Ingeborg (2016): EU Governance of Governance: Political Steering in a Non-Hierarchical Multilevel System, In: Journal of Contemporary European Research, 12 (1), pp. 406-423.



- Vanhercke, Bart (2013): Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity, In: Natali, David/Vanhercke, Bart (Ed.): Social developments in the European Union 2012, Fourteenth annual report, European Trade Union Institute, pp. 91-120.
- Visser, Jelle (2005): The OMC as a selective amplifier for national Strategies of Reform. What the Netherlands want to learn from Europe. In: Zeitlin, Jonathan / Pochet, Philippe / Magnusson, Lars (Ed.): The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies. Bruxelles: Lang (Work & society, 49), pp. 173–216.
- Watt, Andrew/Watzka, Sebastian (2018): IMK-Report, Macroeconomic Policy Institute, Nr. 139, June 2018.
- Wirtschafts- und Finanzkausschuss (2015): A commonly agreed position on Flexibility within the Stability and Growth Pact. Flexibility for cyclical conditions, structural reforms and investment, ecfm.cef.cpe, (2015)2843194rev, 27.11.2015.
- Zeitlin, Jonathan/Vanhercke, Bart (2015): Economic Governance in Europe 2020: Socialising the European Semester against the odds? In: Natali, David/Vanhercke, Bart (Ed.): Social Policy in the European Union: state of play 2015, Sixteenth annual report, European Trade Union Institute, pp. 65-95.
- Zeitlin, Jonathan/Vanhercke, Bart (2018): Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond, In: Journal of European Public Policy, 25 (2), pp. 149-174.

## Editorial Team

### Herausgeberinnen:

Dr. Katrin Böttger, Direktorin, IEP

Dr. Funda Tekin, Direktorin, IEP

### Redaktion:

Julian Plottka, IEP

Layout: Eberhard Beck, Dagmar Kolatschny, Fabian Weber, IEP

Institut für Europäische Politik e.V.

Bundesallee 23

10717 Berlin

[info@iep-berlin.de](mailto:info@iep-berlin.de)

[www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)

Unterstützt durch:

