

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Björn Hacker

Trotz wirtschaftlicher Erholung sind die Nachwirkungen der Krisendekade in den sozialen Indikatoren weiter präsent. Die verfestigte Spaltungstendenz zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen Lage soll mit der nun proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) geheilt werden. Ob dieses Prestigeprojekt der Europäischen Kommission und begleitende Initiativen ausreichen werden, um die Europäische Union sozialer zu machen, ist noch ungewiss. Für den nächsten Budgetrahmen und den Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) werden weitere Reformideen für das soziale Europa diskutiert.

Soziale und arbeitsmarktbezogene Entwicklung

Äquivalent zur langsam, aber stetig anziehenden Konjunktur hat sich auch die Arbeitsmarktlage in der Europäischen Union der 28 Mitgliedstaaten (EU-28) weiter verbessert. Im April 2018 lag die Arbeitslosenquote der EU-28 bei 7,1 Prozent der Erwerbspersonen und erreichte damit die niedrigste Quote seit 2008. In der Eurozone lag die Zahl der Erwerbslosen bei 8,5 Prozent und damit ebenfalls auf der niedrigsten Quote seit 2008.¹ Äquivalent stieg die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weiter an; 2017 lag sie in der Eurozone mit 71 Prozent mehr als drei Prozentpunkte über ihrem krisenbedingten Tiefstand im Jahr 2013. Für die EU-28 betrug die Erwerbsquote 2017 72,3 Prozent, was die Kommission dazu veranlasst, doch noch auf die Erfüllung des lange unerreichbar scheinenden, in der Europa 2020-Strategie vorgesehenen Ziels der 75-Prozent-Quote zu hoffen.²

Mitnichten kann aber davon gesprochen werden, dass damit die Probleme der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Krise der WWU endgültig überwunden sind. Ihr langer Schatten ist sichtbar in einer sehr unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten. So deutet die Arbeitslosenquote im April 2018 in der Tschechischen Republik (2,2 Prozent), auf Malta (3,0 Prozent) und in Deutschland (3,4 Prozent) zwar das baldige Erreichen der Vollbeschäftigung an. Doch in den von der Krise besonders betroffenen Ländern Griechenland (20,8 Prozent), Spanien (15,9 Prozent) und Italien (11,2 Prozent) ist Arbeitslosigkeit trotz zuletzt rückläufiger Werte nach wie vor ein großes Problem.

Die Nachwirkungen der Krise gelten in besonderem Maße für Jugendliche unter 25 Jahren, deren Arbeitslosenquote mit 15,3 Prozent in der EU-28 trotz sinkender Tendenz weiter hoch ist. Auch hier ist der Kontinent gespalten zwischen Niedrigwerten in Deutschland (6,0 Prozent) sowie Höchstwerten in Griechenland (45,1 Prozent) und Spanien (34,4 Prozent). Neben der Jugendarbeitslosigkeit stellt auch die Rückführung der Langzeitarbeitslosigkeit immer noch eine zentrale Herausforderung dar. Im Durchschnitt der EU-28

1 Eurostat: Arbeitslosenquote im Euroraum bei 8,5%. Pressemitteilung, 31.5.2018, 89/2018.

2 European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2017, Luxemburg 2017.

lag 2017 die Anzahl der länger als zwölf Monate arbeitslosen Personen mit 3,4 Prozent der aktiven Bevölkerung zwar deutlich unter ihrem Höchststand von 5 Prozent im Jahr 2013, doch auch hier bestehen große Differenzen insbesondere zwischen den Krisenstaaten und ihren Nachbarländern.

Die Positivmeldung zum nach langen Krisenjahren wieder deutlich anziehenden Beschäftigungswachstum in Eurozone und EU-28 von 0,4 Prozent im ersten Quartal 2018 – einem Plus von 1,4 Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal³ – wird getrübt von einem weiterhin nur geringen Produktivitätswachstum von unter ein Prozent in der EU-28.⁴ Auch die Entwicklung der Reallöhne hat sich im Jahr 2017 verändert: Nur in Irland und einigen mittel- und osteuropäischen Staaten liegt sie noch über ein Prozent und bleibt damit in der Mehrheit der Mitgliedstaaten hinter der Arbeitsproduktivität zurück. Das Europäische Gewerkschaftsinstitut äußert darüber hinaus Kritik an den Arbeitsbedingungen: So erklärt sich das Beschäftigungswachstum auch aus einer Zunahme von befristeter und Teilzeitschäftigung, wovon häufig Frauen betroffen sind. Hierdurch und aus dem krisenbedingten Jobverlust vieler Männer resultiert der sich schließende Unterschied in den Beschäftigungsquoten zwischen Frauen und Männern.⁵ Geschlechtergleichheit auf dem Arbeitsmarkt bleibt daher eine zentrale Herausforderung für viele Länder, zumal die Beschäftigungslücke für die EU-28 2017 noch bei 11,5 Prozentpunkten lag, während das Verdienstgefälle zwischen Frauen und Männern 2016 16 Prozent betrug.⁶

Die Nachwehen der Eurokrise und die Zunahme prekärer Arbeitsbedingungen sind auch ablesbar an den weiterhin hohen Armutsgefährdungsquoten. Die letzten verfügbaren Daten für 2016 zeigen für die EU-28, dass 17,3 Prozent der Bevölkerung (Eurozone: 17,4 Prozent) über weniger als 60 Prozent des mittleren Äquivalenzeinkommens verfügen. Dieser Wert ist zuletzt immer weiter gestiegen, wohingegen andere Indikatoren der sozialen Exklusion – der Anteil von Personen in Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität und materieller Deprivation – seit 2014 leicht rückläufig sind. In der Gesamtheit liegt die Gefährdungsrate für Armut und soziale Exklusion mit 118 Mio. Menschen in der EU-28 zwar um knapp 6 Millionen Menschen niedriger als zur Hochzeit der Krise 2012, doch ist man damit noch meilenweit entfernt vom Ziel der Europa 2020-Strategie, mit Vergleich zum Jahr 2008 (damals 116 Mio.) 20 Mio. Menschen von diesem Risiko zu befreien. Ähnlich wie bei den Arbeitsmarktdaten sind die Unterschiede innerhalb der Union sehr hoch. Während die Gefährdungsquoten für Armut und soziale Exklusion in westlichen und nördlichen Mitgliedstaaten relativ gering sind, leiden die südlichen und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten unter einem hohen Gefährdungspotenzial. Bulgarien, Griechenland, Italien, Litauen und Rumänien lagen mit Quoten über 30 Prozent weit über dem europäischen Durchschnitt von 23,5 Prozent der Bevölkerung.⁷

3 Eurostat: Erwerbstätigkeit sowohl im Euroraum als auch in der EU28 um 0,4 % gestiegen, Pressemitteilung, 13.6.2018, 95/2018.

4 European Commission: Employment and Social Developments in Europe. Quarterly Review, February 2018.

5 European Trade Union Institute (ETUC): Benchmarking Working Europe 2018, Brüssel 2018.

6 Eurostat: Frauen verdienen 2016 in der EU im Schnitt 16 % weniger als Männer, Pressemitteilung, 7.3.2018, 38/2018.

7 European Commission: Social Scoreboard. Supporting the European Pillar of Social Rights, abrufbar unter: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/> (letzter Zugriff: 26.6.2018).

Betrachtet man die Entwicklung der Einkommensverhältnisse, zeigt sich in der EU-28 insgesamt wenig Veränderung über die letzten Jahre, jedoch herrscht in einigen Ländern Süd- und Südosteuropas sowie des Baltikums eine stark überdurchschnittliche Ungleichverteilung zwischen ärmstem und reichstem Quintil. Seit 2014 nimmt zwar das verfügbare Haushaltseinkommen im Durchschnitt aller 28 Staaten wieder zu, doch parallel dazu steigt seit 2011 für die EU-28 wie für die Eurozone die Quote der Erwerbsarmut kontinuierlich an. Die Wirksamkeit der Bekämpfung von Armut durch soziale Transferleistungen ist im Zeitraum von 2011 bis 2016 immer weiter gesunken.⁸

Implementierung der Europäischen Säule sozialer Rechte

Das zentrale Ereignis im Feld der europäischen Sozialpolitik war in jüngster Vergangenheit die interinstitutionelle Proklamation der ESSR durch Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament auf einem Sozialgipfel im schwedischen Göteborg am 17. November 2017.⁹ Sie folgt auf eine bereits im März 2017 durch die Kommission nach Art. 292 AEUV verabschiedete Empfehlung. In der Präambel der ESSR, die zwanzig Absätze umfasst, wird Bezug genommen auf die vertraglichen Zielstellungen zum sozialen Europa (Abs. 1-5). Referiert werden eine Reihe aktueller Herausforderungen, denen man mithilfe der ESSR begegnen möchte. Dazu werden die Globalisierung, die Digitalisierung, sich wandelnde Arbeitsmodelle und die demografische Entwicklung gezählt. Dass die Säule „in besonderem Maße für das Euro-Währungsgebiet konzipiert“ wurde (Abs. 13), zeigt sich an der besonderen Betonung von kriseninduzierten Problemen – wie Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, dem Armutrisiko, dem zurückhaltenden Wachstum, dem ungenutzten Beschäftigungs- und Produktivitätspotenzial. Gerade im Zuge der Vertiefung der WWU soll ein „stärkerer Schwerpunkt auf Beschäftigungs- und Sozialfragen“ gesetzt werden (Abs. 13). Denn trotz Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise bestehe zu deren sozialen Folgen „nach wie vor dringender Handlungsbedarf“ (Abs. 10). Auch wenn ein Schwerpunkt auf der WWU liegt, richtet sich die ESSR doch an alle Mitgliedstaaten.

In drei Kapiteln der ESSR folgen dann insgesamt 20 Grundsätze bzw. Rechte zu den Themenkomplexen „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ (1), „Faire Arbeitsbedingungen“ (2) und „Sozialschutz und soziale Inklusion“ (3). Die Kommission möchte mit der ESSR das von ihrem Präsidenten Jean-Claude Juncker zu Beginn seiner Amtszeit gegebene Versprechen eines „sozialen Triple-A“ für die EU einlösen. Die in der Säule aufgeführten Grundsätze entstammen zum Teil dem Besitzstand der Union, zum Teil müssten „zuerst auf der geeigneten Ebene entsprechende Maßnahmen oder Rechtsvorschriften angenommen werden“ (Abs. 14). Die Frage nach der geeigneten Ebene kann in der Präambel nicht vollends aufgelöst werden: Der Europäischen Union sollen aus der ESSR heraus keine neuen Kompetenzen erwachsen und für die Mitgliedstaaten wird betont, dass diese die Grundsätze ihrer Systeme sozialer Sicherheit selbständig gestalten (Abs. 16-19). Ohne primärrechtliche Verankerung bleiben ihre als Rechte formulierten Grundsätze für die Bürgerinnen und Bürger nicht einklagbar, falls sie nicht bereits Bestandteil des *Acquis communautaire* sind.

⁸ European Commission: Social Scoreboard, 2018.

⁹ Europäische Kommission: Europäische Säule sozialer Rechte, proklamiert vom Europäischen Parlament, dem Rat der EU und der Europäischen Kommission am 17.11.2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf (letzter Zugriff: 26.6.2018).

Die Anwendungsorte der ESSR werden daher zum einen in ihrer sekundärrechtlichen Nutzung, zum anderen im Rahmen des europäischen Governancesystems politischer Koordination liegen. Die Kommission subsumiert nun nahezu sämtliche ihrer sozialpolitischen Aktivitäten unter dem Dach der ESSR.¹⁰ Dies gilt für die im Trilog zwischen Parlament, Rat und Kommission erfolgte Einigung auf eine Überarbeitung der Dienstleistungsrichtlinie, die künftig dem Prinzip „gleiche Entlohnung für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ Rechnung tragen soll. Demnach sollen entsandte Arbeitnehmer ab Mitte 2020 bis auf wenige Ausnahmen bei Entlohnung und Arbeitsbedingungen den Arbeitskräften am Ort der Entsendung gleichgestellt sein.¹¹ Dies gilt auch für Initiativen der Kommission zur Einrichtung eines Rahmens zur Förderung der Qualität von Berufsausbildungen¹² und zur Überarbeitung einer Richtlinie zum Schutz von Arbeitnehmern vor arbeitsbedingten Krebserkrankungen.¹³ Zu den größeren neuen Initiativen, die sich explizit auf die ESSR beziehen und mit ausgewählten Grundsätzen hieraus begründet werden, zählen:

(1) Ein Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen,¹⁴ mit der die Kommission Informationsrechte der Arbeitnehmer auch in neuen Beschäftigungsformen verbessern möchte.

(2) Ein Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde,¹⁵ die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite unterstützen soll bei der Information, Organisation und Streitschlichtung zu rechtskonformer und fairer grenzüberschreitender Beschäftigung, zu Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten.

(3) Ein Vorschlag für eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten zum Zugang zu Sozialschutz,¹⁶ um Lücken in den Sozialversicherungssystemen bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen und für Selbstständige zu schließen.

Den größten Widerhall wird die ESSR vermutlich im Europäischen Semester erfahren. Neben den aufgeführten zahlreichen sekundärrechtlichen Initiativen mit Bezug zur ESSR hat die Kommission deren Grundsätze sehr umfassend in den Jahreswachstumsbericht und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht des Zyklus für 2017/18 eingepflegt. Zudem hat sie einen Entwurf für neue Beschäftigungspolitische Leitlinien formuliert, mit denen die ESSR besser abgebildet werden soll.¹⁷ Auch die Länderspezifischen Empfehlungen enthalten 2018 so viele Referenzen zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Themen wie noch

10 Europäische Kommission: Mitteilung. Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, 13.3.2018, COM(2018) 130 final.

11 European Parliament: Posting of workers: final vote on equal pay and working conditions, Press Releases, Ref.: 20180524IPR04230, 29.05.2018.

12 European Commission: Proposal for a Council Recommendation on a European Framework for Quality and Effective Apprenticeships, 05.10.2017, COM(2017) 563 final.

13 Europäische Kommission: 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, 05.4.2018., COM(2018) 171 final.

14 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, 21.12.2017, COM(2017) 797 final.

15 European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority, 13.3.2018, COM(2018) 131 final.

16 European Commission: Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed., 13.3.2018 COM(2018) 132 final.

17 European Commission: The European Semester, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en (letzter Zugriff: 26.6.2018).

nie zuvor.¹⁸ Um in der politischen Koordinierung jedoch nachhaltige Wirkung zu erzeugen, müssten sich die Mitgliedstaaten auf die Verfolgung der sozialen Grundsätze durch konkrete Politiken einlassen. Die Nationalen Reformpläne zeigen 2018 jedoch eine weitgehende Zurückhaltung bei der Nutzung der ESSR. Als hilfreiches Instrument bei der Voranbringung sozialer Initiativen auf mitgliedstaatlicher Ebene könnte sich das begleitend zur ESSR von der Kommission vorbereitete „Soziale Scoreboard“¹⁹ erweisen, das erstmals vollständig im Europäischen Semester genutzt wurde. Hierin geben 14 Indikatoren mit Verbindung zu den drei Kapiteln der ESSR und unter Nutzung von Durchschnittswerten der EU-28 einen plakativen Überblick zur sozialen Lage.

Reformdiskussion zum Sozialen Europa

Mit der ESSR ist es der Kommission gelungen, das in Krisenzeiten nachrangige Anliegen einer sozialen Dimension der Union wieder auf die Tagesordnung zu bringen. Doch angesichts der an den Sozialindikatoren ablesbaren Spaltungstendenzen werden über die ESSR hinausgehend bereits weitere Reformschritte diskutiert.

Dies zum einen sehr konkret im Rahmen der Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union. Die Kommission hat eine Erhöhung des Anteils sozialer Aspekte an den Strukturfondsmitteln für die Finanzierungsperiode 2021 bis 2027 von derzeit 23 auf 27 Prozent (101,2 Mrd. Euro) geplant. Unter dem neuen Namen Europäischer Sozialfonds Plus sollen dann bisherige Einzelprogramme gebündelt werden. Dies sind im Einzelnen der bisherige Europäische Sozialfonds (ESF), die 2013 in der Eurokrise geschaffene Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit, der 2016 zur Armutsbekämpfung eingerichtete Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation sowie des EU-Gesundheitsprogramm. Weiterhin separat dazu soll der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung aufgestellt sein. Dessen Regularien sollen für die neue Förderperiode neu gefasst werden, so dass seine Hilfgelder im Umfang von geplanten 1,6 Mrd. Euro künftig auch aus Gründen unternehmerischer Umstrukturierungen durch Automatisierung und Digitalisierung abgerufen werden können. Mit dem Vorschlag eines neuen Fonds für Justiz, Rechte und Werte möchte die Kommission zudem im Umfang von 947 Mio. Euro Ungleichheiten und Diskriminierungen bekämpfen sowie die justizielle Zusammenarbeit angesichts aktueller Herausforderungen zunehmender gesellschaftlicher Spaltung und hieraus erwachsendem politischen Extremismus verbessern.²⁰

Zum anderen werden in Fortsetzung der Zukunftsdebatte der Union einige Vorschläge ventiliert, über die noch keine Verständigung erzielt wurde. So hat der französische Präsident Emmanuel Macron Regeln für soziale Konvergenz gefordert. Dazu gehören für ihn eine europäische Mindestlohnnorm, die wirtschaftliche Unterschiede der Mitgliedstaaten achtet, außerdem ein begrenzender Korridor für die Körperschaftssteuersätze, um Steuerdumping zu unterbinden, sowie Kriterien zur Annäherung der Wohlfahrtsstaatsmodelle

18 Stefan Clauwaert: The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2018-2019. Background analysis, European Trade Union Institute, Brussels, 18.6.2018.

19 European Commission: Social Scoreboard, 2018.

20 Europäische Kommission: EU-Haushalt: Ein neuer Sozialfonds, ein verbesserter Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und ein neuer Fonds für Justiz, Rechte und Werte, Pressemitteilung, 30.5.2018, IP/18/3923.

einschließlich der Regulierung des Wettbewerbs zwischen den Ländern um niedrige Sozialabgaben.²¹ Im Vertrag der Großen Koalition in Deutschland sind ein europäischer Sozialpakt sowie ein gemeinsamer Rahmen für Mindestlohnregelungen und Grundsicherungssysteme angekündigt, zudem soll Steuerdumping durch Mindestsätze für Unternehmenssteuern im Rahmen eines Abschlusses der auf EU-Ebene seit 2011 geplanten Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) unterbunden werden.²² Inwieweit zu diesen französischen und deutschen Forderungen rund um die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 eine Einigung auf europäischer Ebene gelingt, hängt auch von Fortschritten im noch drängenderen Reformbereich der Eurozone ab. Das soziale Europa spielt eine Rolle im Zuge der immer noch nicht abgeschlossenen Debatten um eine neue Architektur der WWU, so etwa in Ideen für eine Arbeitslosen-Rückversicherung²³ oder einen makroökonomischen Policy-Mix,²⁴ in dem auch soziale Ziele zum Tragen kommen.

Fazit

Trotz wirtschaftlichen Aufschwungs, der nun auch die von der Krise der Eurozone besonders betroffenen Länder erfasst, zeigt sich der Kontinent eine Dekade nach dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sozial tief gespalten. Insbesondere durch die krisenverlängernde Austeritätspolitik wurde Südeuropa vom lange gut funktionierenden Versprechen sozialer Aufwärtskonvergenz abgekoppelt. Dieses Versprechen als zentralen Bestandteil europäischer Integration wieder zu restituieren, ist erklärte Absicht der ESSR. Ob dies funktioniert, hängt ab von ihrer Nutzung und Schärfung ihrer Verbindlichkeit sowie vom Entgegenkommen der Mitgliedstaaten, die soziale Spaltung der EU nicht durch nationalen Wohlfahrtschauvinismus, sondern durch Umsetzung der angekündigten Initiativen für ein soziales Europa zu verringern.

Weiterführende Literatur

Bart Vanhercke et al.: Social policy in the European Union: State of Play 2018, 19th annual report, European Trade Union Institute: Brussels 2018 (im Erscheinen).

Björn Hacker: Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest, Institut für Europäische Politik, Research Paper 2/2018.

-
- 21 Emmanuel Macron: L'initiative pour l'Europe. Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 27.9.2017, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (letzter Zugriff: 26.6.2018).
 - 22 CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode, 14.3.2018.
 - 23 Bundesministerium der Finanzen: Deutsch-französischer Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet, 19.6.2018, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2018-06-20-Meseberg-An1.pdf> (letzter Zugriff: 26.6.2018).
 - 24 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme. Auswirkungen der sozialen Dimension und der europäischen Säule sozialer Rechte auf die Zukunft der Europäischen Union, 19.10.2017, SOC/564.