

# Die Europäische Säule sozialer Rechte: Nutzung und Nutzen

Björn Hacker\*

*It was for the European Semester 2017/2018 that the European Commission included the European Pillar of Social Rights for the first time after its proclamation. In this framework, the Social Scoreboard, which accompanies the pillar, has the potential to outline social problems across the EU. However, this potential is not fully exploited. The member states are reluctant to use it. Budgetary objectives as well as those related to increasing the member states' economic competitiveness are dominating social objectives. Only if social objectives are in line with the aims of economic coordination, they have a chance to be included into reform recommendations. To achieve the "social 'triple A' rating" (Jean-Claude Juncker), the aims set out in the pillar as well as the process of coordination in social policy need to become more binding.*

Rhetorisch ist die Europäische Kommission nicht um Superlative verlegen, wenn sie die soziale Dimension der Europäischen Union (EU) thematisiert. 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‘.“<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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 und die Asymmetrie der europäischen Integration

\* Prof. Dr. Björn Hacker, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin.

Der Beitrag fasst die Ergebnisse eines Projekts zu den „Reformoptionen für die Weiterentwicklung der sozialen Dimension der Europäischen Union“ zusammen, das Björn Hacker in Kooperation mit dem Institut für Europäische Politik durchgeführt hat. Für eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse vgl. Björn Hacker: Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest, Institut für Europäische Politik: IEP Research Paper 2/2018.

- 1 Europäische Kommission, Jean-Claude Juncker: Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, 22.10.2014, SPEECH/14/1525.
- 2 Europäische Kommission, Marianne Thyssen: Press statement at media seminar on the European Pillar of Social Rights ahead of the Social Summit in Gothenburg, Sweden, 16.11.2017, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/461895\\_dehttps://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/461895\\_de](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/461895_dehttps://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/461895_de) (letzter Zugriff: 5.9.2018).

zwischen marktschaffenden und marktgestaltenden Politiken vertieft. 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 Wohlfahrtschauvinismus zu sehen.<sup>3</sup> Kann aber die ESSR diese Entwicklung korrigieren und zugleich bereits vor den Krisen bestehende strukturelle Defizite der sozialen Integration Europas beheben?

## Europas soziale Dimension und die Säule sozialer Rechte

Um die Frage beantworten zu können, wird zunächst die soziale Integrationsentwicklung geschildert. Der Überblick stellt dar, woran die Ausbildung einer umfassenden sozialen Dimension der EU in regulativer Hinsicht bislang gescheitert ist und welche Rolle die Politikkoordinierung als Ersatzinstrument zur Gestaltung eines Sozialen Europas spielt.

### *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 zu begründen, zum Zwecke der Marktschaffung Handelsbarrieren wie Grenzen, Zölle, Subventionen, Preisdifferenziale u. a. abzubauen. Dagegen waren gemeinsame Politiken mit dem Ziel der Marktkorrektur und -gestaltung zwischen den Partnern strittiger. Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH) bauten das marktzentrierte Europa auf Grundlage der Vertragswerke weiter aus. Im Ergebnis ist eine „konstitutionelle Asymmetrie“ zwischen einer weit fortgeschrittenen, marktschaffenden Wirtschaftsintegration und einer dieser gegenüber zurückbleibenden, marktkorrigierenden sozialen Integration feststellbar.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> Erste Regelungen in der Arbeits- und Sozialpolitik als nötige Begleiterscheinungen der angestrebten Wirtschaftsintegration in den 1950er und 1960er Jahren betreffen den Sozialschutz von Wanderarbeitern, die Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen und die Einrichtung des Europäischen Sozialfonds. 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. Ihren bisher wichtigsten Fortschritt erfuhr die europäische Sozialpolitik durch den Vertrag von Maastricht, mit dem das Einstimmig-

3 Klaus Busch/Joachim Bischoff/Hajo Funke: Rechtspopulistische Zerstörung Europas? Wachsende politische Instabilität und die Möglichkeiten einer Kehrtwende, Hamburg 2018.

4 Fritz W. Scharpf: The European Social Model: Coping with the challenges of diversity, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2002, S. 645ff.

5 Vgl. Wolfgang Kowalsky: Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen 1999; Peter Becker: Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S 21, November 2015.

keitsprinzip bei Ratsentscheidungen in einigen Bereichen der Sozialpolitik aufgegeben wurde. Zudem wurden die Sozialpartner ermächtigt, weitere 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 (EBS) erstmals 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“ charakterisiert.<sup>6</sup>

Die „vertragliche Grundarchitektur [ist] insoweit asymmetrisch, als der supranationalen Binnenmarkt- und Geldpolitik eine lediglich zwischenstaatlich koordinierte Wirtschaftspolitik gegenübersteht, die auch die sozialen Sicherungssysteme einschließt.“<sup>7</sup> Diese primärrechtliche Nachrangigkeit sozialpolitischer Ziele hat der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors kritisiert und die Notwendigkeit der Ergänzung des Binnenmarktes durch ein komplementäres Europäisches Sozialmodell betont: „Aus diesen gewichtigen Gründen kann die Sozialpolitik der Union nicht gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes vernachlässigt und auf ein Nebengleis geschoben werden.“<sup>8</sup>

Maßgeblich für diese Asymmetrie ist der Konflikt zwischen europäischer Politikgestaltung und dem Festhalten an nationaler Souveränität.<sup>9</sup> Uwe Puetter beschreibt dies als andauerndes „Paradoxon“ der europäischen Integration: Die Mitgliedstaaten sähen die Notwendigkeit europäischer Lösungsansätze, verweigerten sich aber einer formellen Übertragung von Kompetenzen an die supranationale Ebene.<sup>10</sup> Dazu tragen auch die historisch gewachsenen, stark differenzierten Welten des Wohlfahrtskapitalismus in Europa bei.<sup>11</sup> 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 und als schützenswertes öffentliches Gut erachtet. Dies verkompliziert die Gestaltung einer sozialen Dimension der EU. 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

6 Hans-Wolfgang Platzer: Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon, in: *Integration* 1/2009, S. 33ff.

7 Hans-Wolfgang Platzer: Sozialpolitische Integration als Grundbaustein der EU, in: Ulrich von Alemann et al. (Hrsg.): *Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen*, Wiesbaden 2015, S. 25ff., hier S. 31.

8 Europäische Kommission: *Europäische Sozialpolitik: ein zukunftsweisender Weg für die Union*, Weißbuch, KOM(94) 333, S. 10.

9 Hacker: *Soziales Europäisches Semester?*, 2018; Becker: *Europas soziale Dimension*, 2015, S. 10.

10 Uwe Puetter: *Deliberativer Intergovernmentalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/2015, S. 406ff., hier S. 407.

11 Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

gesunken zu sein, wie die WWU an budgetären und makroökonomischen Kontroll- und Eingriffsrechten gewonnen hat.

### *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.<sup>12</sup> Während Delors mit dem Europäischen Sozialmodell noch einen regulierenden Rahmen für die Marktintegration verband, ist die Entwicklung ab Mitte der 1990er Jahre weniger im gesetzlichen als im kognitiven Bereich zu verorten. Voneinander lernen, Reformserfahrungen austauschen, Politik offen – d.h. freiwillig – koordinieren, das sind die Prämissen, denen bereits die 1994 vereinbarte EBS sowie der 1996 geschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) folgen. Letzterer konkretisierte die Bestimmungen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung der Art. 102a bis 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.

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Doch dieser Versuch litt von Anbeginn unter einer Reihe von Problemen:

*Erstens* konnte die „weiche“ Politikkoordinierung nicht mit der „harten“ vertraglichen Regulierung der ökonomischen Integration mithalten, etwa im Wettbewerbsrecht oder bei der Wahrung der Binnenmarktfreiheiten. Da das Primär- und Sekundärrecht im derzeitigen Rechtsgebäude der Union immer eine höhere Durchsetzungskraft haben, 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‘“.<sup>15</sup>

12 Adrienne Héritier: *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge 1999.

13 Caroline de la Porte/Elke Heins: *A New Area of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis*, in: Caroline de la Porte/Elke Heins (Hrsg.): *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, London 2016, S. 15ff., hier S. 16.

14 Caroline de la Porte/David Natali: *Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment*, in: *Journal of European Public Policy* 6/2018, S. 828ff., hier S. 834.

15 Scharpf: *The European Social Model*, 2002, S. 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.<sup>16</sup>

*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, andererseits aus der Prädominanz von Akteuren der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Kommission und Rat gegenüber ihren sozialpolitisch orientierten Counterparts.<sup>17</sup>

Die ursprüngliche Idee der Lissabon-Strategie einer „Doppel-Verpflichtung“, nämlich wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Sicherheit zugleich zu fördern, wurde so zunehmend in eine Reihung verwandelt.<sup>18</sup> 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 Zeitgeist reduzierter politischer Aktivität zugunsten flexibler Marktentfaltung. Dieser Kurs wurde mit der Europa 2020-Strategie fortgesetzt und durch die Krise 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 sowie dem Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO), über die Europa 2020-Strategie jedoch nur geringe Einflussmöglichkeiten zugesteht.<sup>19</sup>

16 Willem Molle: European Economic Governance. The quest for consistency and effectiveness, Oxon/New York 2011, S. 106.

17 Nicolas Jabko: The Elusive Economic Government and the Forgotten Fiscal Union, in: Matthias Matthijs/Mark Blyth (Hrsg.): The Future of the Euro, Oxford 2015, S. 70ff.; Caroline de la Porte: Social OMCs. Ideas, policies and effects, in: Bent Greve (Hrsg.): The Routledge Handbook of the Welfare State, Oxon/New York 2013, S. 410ff.

18 Anton Hemerijck: Joining Forces for Social Europe. Reinventing the Lisbon Imperative of “Double Engagement”, vorgetragen auf der Konferenz „Joining Forces for a Social Europe“ im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft am 8. Februar 2007 in Nürnberg.

19 Philippe Pochet: What’s wrong with EU2020?, European Trade Union Institute: ETUI Policy Brief 2/2010.

## Anwendungsort der Europäischen Säule sozialer Rechte

An dieser sozialpolitischen Schiefelage ändert auch die ESSR wenig, da sie nicht Teil des europäischen Primärrechts ist und ihre in 20 Grundsätzen definierten sozialen Rechte für die Bürgerinnen und Bürger der Union nicht einklagbar sind. Weder für die Mitgliedstaaten noch für die europäischen Institutionen existiert<sup>20</sup> 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 in einigen Initiativen regulativer Sozialpolitik als Referenzpunkt. Es bleibt abzuwarten, ob dies zu einer Geltendmachung des in den Verträgen durchaus enthaltenen Potenzials des sozialen Acquis<sup>21</sup> beiträgt.<sup>22</sup> Einige dieser Initiativen, z.B. zur Schaffung eines gemeinsamen Arbeitnehmerbegriffs und zur Regelung für Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaube, sind im Rat teilweise gescheitert.<sup>23</sup> In beiden Punkten haben sich die Mitgliedstaaten ausbedungen, die Regeln selbst festzulegen.<sup>24</sup> Dies zeigt, wie schwierig eine sekundärrechtliche Nutzung der ESSR werden könnte. Andererseits könnte sie auch den EuGH 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 gleichlautende 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.<sup>25</sup>

Deshalb bleibt derzeit nur die Nutzung der ESSR als Instrument der weichen Steuerung im Rahmen der europäischen Governance. Hier treibt die Kommission die Nutzung der ESSR unmittelbar nach ihrer Proklamation zum Start des neuen Zyklus des Europäischen Semesters 2017/2018 voran. Im Jahreswirtschaftsbericht werden 15 der insgesamt 20 Grundsätze der ESSR zu bildungs-, sozial-, arbeits- und beschäftigungspolitischen Zielen aufgegriffen.<sup>26</sup> In einem Entwurf der Kommission für neue beschäftigungspolitische Leitli-

20 Eine Ausnahme bilden die wenigen Aspekte, die in den Verträgen kodifiziert sind, etwa Gleichstellung und Antidiskriminierung.

21 So etwa die Erwähnung des sozialen Fortschritts als Ziel der EU in Art. 3 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

22 Sacha Garben: The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?, in: *European Constitutional Law Review* 1/2018, S. 210ff.

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

24 Vgl. Rat der Europäischen Union: Outcome of the Council Meeting. 3625th Council meeting. Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs. Employment, Social Policy and Health issues. Luxemburg, 21./22.6.2018, Dok. 10202/18.

25 Busch/Bischoff/Funke: Rechtspopulistische Zerstörung Europas?, 2018, S. 40.

26 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Jahreswachstumsbericht 2018, COM(2017) 690.

nien kommen elf der 20 Grundsätze zum Tragen.<sup>27</sup> Auch im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht spielen die Grundsätze der ESSR eine große Rolle.<sup>28</sup>

Der vielversprechende Aufschlag im sogenannten Herbstpaket der Kommission zu Beginn des Europäischen Semesters zeigt eine weitgehende Beachtung der Grundsätze der ESSR als Prinzipien auch für die primär wirtschaftspolitische Governance der EU. Diese „positiven Entwicklungen“ werden getrübt durch eine stellenweise Relativierung sozialer Ziele im Jahreswirtschaftsbericht und im Entwurf für neue beschäftigungspolitische Leitlinien.<sup>29</sup> Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der Altersrenten. In diesem legt die Kommission den Grundsatz Nr. 15 zum Recht auf angemessene Altersrenten stark markt-basiert 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.

### Die Relevanz des Social Scoreboards

Mit der ESSR wurde ein „Social Scoreboard“ verabschiedet, das über ein Set von 14 Sozialindikatoren die Abweichung der Mitgliedstaaten vom europäischen Mittelmaß feststellt.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Auf Bitten der Mitgliedstaaten wurden zwei Indikatoren – zu Teilnahmequoten an aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und zum durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt pro Stunde – gestrichen, sodass im Europäischen Semester 2017/2018 nur zwölf Indikatoren zur Anwendung kommen.

Obwohl einzelne Indikatoren verbesserungswürdig sind und weitere hinzugefügt werden müssten, um alle Grundsätze 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 (siehe Abbildung 1).<sup>32</sup> Die Klarheit des Rankings, das sich für jeden der zwölf genutzten Primärindikatoren an den jeweiligen Durchschnittswerten der EU-Staaten orientiert, ist ein Novum im Vergleich zu bisherigen Monitoringversuchen im Rahmen der OMK und des „Social Protection Performance Monitors“ (SPPM). Die Kommission macht so deutlich, welche Staaten bei messbaren sozialen Ergebnissen – über ein abgestuftes Kategoriensystem mit sieben Fällen – eine gute und welche

27 Europäische Kommission: Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, COM(2017) 677.

28 Europäische Kommission: Joint Employment Report 2018. As adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018.

29 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Implementing the European Pillar of Social Rights: what is needed to guarantee a positive social impact, Brüssel 2018, S. 37.

30 Vgl. Europäische Kommission: Social scoreboard. Supporting the European Pillar of Social Rights, 2018, abrufbar unter: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/> (letzter Zugriff: 5.9.2018).

31 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, COM(2018) 130.

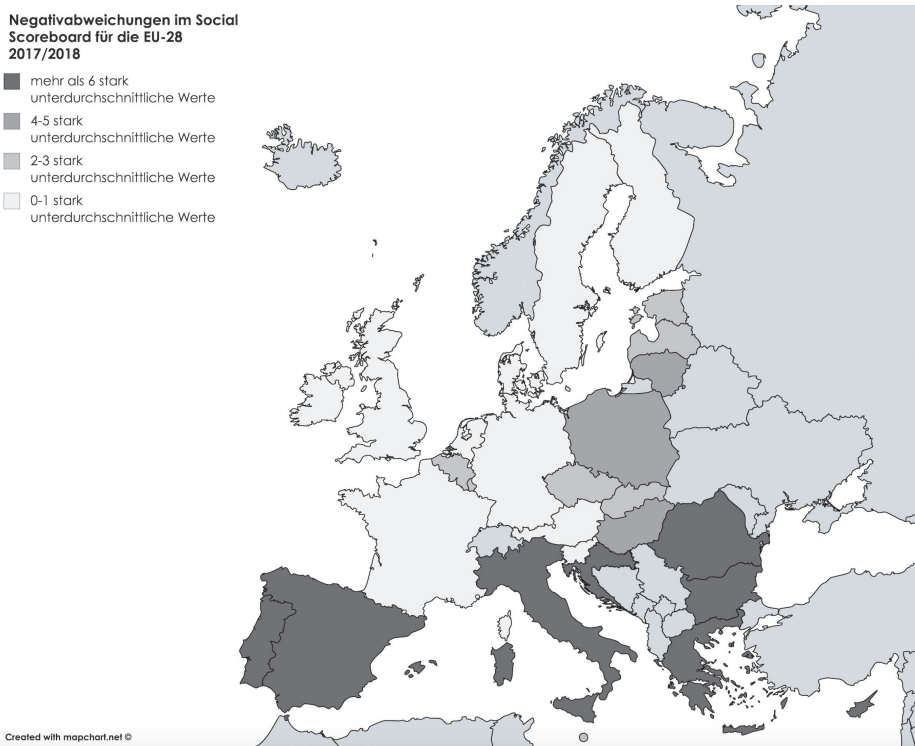
32 Béla Galgóczi et al.: The Social Scoreboard revisited, European Trade Union Institute: Background analysis 3/2017.

eine schlechte Performanz in der kurzen und mittleren Frist zeigen. Zwar enthielten bereits die Beschäftigungsberichte der Jahre 2015 und 2016 erste am EU-Durchschnitt orientierte Vergleiche, doch erst im Europäischen Semester 2017/2018 wird das Verfahren umfassend und für eine große Zahl an Indikatoren genutzt. Die wichtigsten Ergebnisse des Social Scoreboards werden für jeden Staat systematisch in die Länderberichte und in „Country Cards“ integriert sowie sozialpolitischer Handlungsbedarf mit Bezug zur ESSR besonders hervorgehoben.

### Abbildung 1: Negativabweichungen im Social Scoreboard für die EU-28 2017/2018

Negativabweichungen im Social Scoreboard für die EU-28 2017/2018

- 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.

Quelle: Länderberichte als Begleitunterlagen zu Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, die Europäische Zentralbank und die Eurogruppe. 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; Daten für Griechenland aus Europäische Kommission: Joint Employment Report 2018. As adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018.

Die Ergebnisse der Rankings zeigen, dass es in der Gesamtbetrachtung nicht besonders gut um das soziale Europa steht: 119-mal werden unterdurchschnittliche Werte für 27 be-

rücksichtigte Mitgliedstaaten<sup>33</sup> vergeben. Dies entspricht einem Drittel aller geprüften Indikatoren.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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

### Die Rolle der Mitgliedstaaten

„It takes two to tango“, sagt eine Redewendung, die auch für die Nutzung der ESSR im Governancegefüge der EU gilt. 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 (NRP) überhaupt auf die ESSR ein. Darunter nehmen allein Bulgarien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg nicht nur in Form allgemein zustimmender Hinweise oder Dokumentationen von Beiträgen nationaler Interessengruppen ausführlicher auf einzelne Grundsätze der ESSR Bezug. Dabei zeigt sich, dass die Nutzung der ESSR offenbar unabhängig vom Ranking der Staaten im Social Scoreboard erfolgt.<sup>36</sup>

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 14 Indikatoren die Position Frankreichs mit den fünf jeweils am besten und am schlechtesten abschneidenden Staaten. Im Ergebnis identifiziert sie erheblichen Handlungsbedarf und erläutert im NRP unter Rückgriff auf sechs der 20 ESSR-Grundsätze ihre diesbezüglichen Reformpläne.<sup>37</sup> Während der französische Premierminister, Édouard Philippe, der für das NRP verantwortlich ist, die ESSR geschickt zur Betonung der Dringlichkeit einiger nationaler Reformvorhaben im Sozialbereich zu nutzen versucht, ignorieren die meisten Mitgliedstaaten die ESSR.

Natürlich können sich die Regierungen darauf zurückziehen, dass die neuen, die ESSR einbeziehenden beschäftigungspolitischen Leitlinien im Koordinierungszyklus 2017/2018

33 Griechenland ist als Land im makroökonomischen Anpassungsprogramm nicht Teil des Europäischen Semesters 2017/2018.

34 Europäische Kommission: Joint Employment Report 2018, S. 17.

35 Vgl. Hacker: Soziales Europäisches Semester?, 2018.

36 Ebenda.

37 Der französische Premierminister: Programme national de réforme 2018, April 2018.

noch keine Gültigkeit hatten, 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 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 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 dem Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte („Macroeconomic Imbalance Procedure“, 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.

### Sozialpolitik in den länderspezifischen Empfehlungen

Der Konflikt zwischen budget- und wettbewerbsorientierten Politiken auf der einen und dem Anspruch der Stärkung sozialer Themen auf der anderen Seite zieht sich auch durch die länderspezifischen Empfehlungen („Country Specific Recommendations“, CSR), die am Ende des Europäischen Semesters ausgesprochen werden. In den im Mai 2018 von der Europäischen Kommission im Entwurfsstadium veröffentlichten und vom Rat für Wirtschaft- und Finanzen (ECOFIN) im Juli 2018 angenommenen CSR machen sozial-, arbeitsmarkt-, bildungs- und beschäftigungspolitische 63 Prozent aller Empfehlungen aus.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> Eine noch weitergehende Interpretation dieser Prozentwerte bieten Amandine Crespy und Vivien A. Schmidt, 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.<sup>40</sup> 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.

Eine exemplarische Analyse der CSR von Belgien, Deutschland, Italien und Litauen zeigt, dass in den Empfehlungen für diese vier Länder zusammen immerhin 16 von 20 Grundsätzen der ESSR erwähnt werden.<sup>41</sup> Nicht alle davon werden in konkrete Empfeh-

38 Europäische Kommission: 2018 European Semester: National Reform Programmes and Stability/Convergence Programmes, abrufbar unter: [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: 5.9.2018); Stefan Clauwaert: 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 1/2018, S. 12.

39 Ebenda, S. 9.

40 Amandine Crespy/Vivien A. Schmidt: The EU's economic governance in 2016: beyond austerity?, in: Bart Vanhercke/Sebastiano Sabato/Denis Bouget (Hrsg.): Social policy in the European Union: state of play 2017, Brüssel 2017, S. 99ff., hier S. 103.

41 Hacker: Soziales Europäisches Semester?, 2018.

lungen umgewandelt, einige Aspekte bleiben versteckt in den dazugehörigen Erläuterungen. Die Themenbereiche der ESSR 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 – in den untersuchten Fällen für Italien und Litauen. Die Grundsätze des Kapitels 2 „Faire Arbeitsbedingungen“ werden so gut wie gar nicht in den CSR herangezogen. In seinen 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.<sup>42</sup>

Tendenziell erhalten im Social Scoreboard schlechter bewertete Staaten mehr Empfehlungen als besser abschneidende Länder. Der Grund für den Fokus auf Kapitel 1 der ESSR ist, dass die dort behandelten Politikfelder gänzlich marktcompatibel sind. Sie entsprechen nicht nur sozialen Zielen, sondern auch solchen 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 des MIP. Ein Konflikt mit diesen beiden dominanten wirtschaftspolitischen Koordinierungsinstrumenten ergibt sich aber unter Umständen 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. 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. So etwa zur empfohlenen Ausweitung des Sozialschutzes in Litauen, das den SWP vorbildlich einhält, oder zu Lohnsteigerungen in Deutschland, womit makroökonomische Ungleichgewichte korrigiert werden sollen. Belgien und Italien werden dagegen zu Kürzungen im Sozialen angehalten, um ihre Haushaltsposition und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

## Zwischen Irrelevanz und Chance einer sozialen Agenda für die EU

Insgesamt führt die ESSR im Europäischen Semester 2018 zu einer stärkeren Betonung sozialer Ziele, die These der „socialization“ des Governance-Prozesses ist nicht aus der Luft gegriffen und wird auch vom Beschäftigungsausschuss und vom Sozialschutzkomitee geteilt.<sup>43</sup> Doch aus der bloßen Beschwörung sozialer Grundsätze ergibt sich noch kein sozialpolitisches Aktionsprogramm und über rhetorische Absichten hinaus nur schwerlich eine

42 Rat der Europäischen Union: Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2017, Anlagen I und II, 13.6.2018, Dok. 9931/18, S. 3, 20f.

43 Jonathan Zeitlin/Bart Vanhercke: Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond, in: Journal of European Public Policy 2/2018, S. 149ff.; Rat der Europäischen Union: Bewertung, 2018, S. 12, 20.

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 – wie die CSR zeigen – im Konfliktfall mit sozialen Zielen zugunsten der ökonomischen Anforderungen entschieden wird. Dass die ESSR vermutlich großflächig zur Stärkung der Bildungs-, Antidiskriminierungs- und aktiven Arbeitsmarktpolitiken beitragen wird, ist dabei ein schwacher Trost. Denn letztlich bedient diese erkennbare Schwerpunktsetzung weiterhin oder erneut die bereits in der Analyse der OMK und der Strukturreformen des Eurokrisen-Managements festgestellte rekommifizierende Ausrichtung des Europäischen Sozialmodells.<sup>44</sup>

Ist die ESSR angesichts ihrer begrenzten Wirksamkeit zur Stärkung der sozialen Dimension gar eine Wiedergängerin der OMK, die von Claus Offe als Trojanisches Pferd einer rein ökonomisch orientierten EU bezeichnet wurde? Sollen mit ihrer Hilfe die gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements der Mitgliedstaaten geschliffen werden?<sup>45</sup> 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 positive Wirkungszusammenhänge der ESSR.<sup>46</sup> 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 2017/2018 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 (EWSA) eine tragende Rolle übernommen. Während sich die Länder zu Zeiten der OMK erfolgreich gegen sozialpolitische Rankings verwehrt hatten, wurde mithilfe des Social Scoreboards nun ein besonders umfassendes und plakativ nutzbares durchgeführt. Für alle sozialpolitisch orientierten 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 zugespielten Ball geschickt aufgreifen und mit eigenen Zielen verknüpfen kann.

44 Scharpf: The European Social Model, 2002; Christophe Degryse/Maria Jepsen/Philippe Pochet: A worrying prospect: towards a more imbalanced European social governance?, in: David Natali (Hrsg.): Social developments in the European Union 2013, Brüssel 2014, S. 57ff.; Björn Hacker: Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung, Baden-Baden 2010.

45 Claus Offe: The European Model of “Social” Capitalism: Can It Survive European Integration?, in: The Journal of Political Philosophy 4/2003, S. 437ff.

46 Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Implementing the European Pillar of Social Rights, 2018.

## Empfehlungen zur Stärkung sozialer Rechte in der EU

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:

*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 für eine kleinere Gruppe von Staaten angewandt werden.<sup>47</sup> 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.

*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 sind vonnöten, um Zielkonflikte zwischen ökonomischen und sozialen Standpunkten zu lösen.<sup>48</sup> Dazu gehört auch eine intensivere Nutzung der durch die Anwendung des Social Scoreboards vorliegenden Rankings der Mitgliedstaaten. 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.

*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,<sup>49</sup> ein Rahmen für existenzsichernde Grundsicherungs-

47 Europäisches Parlament: 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, Abs. 31.

48 Ebenda, Abs. 39; Garben: The European Pillar of Social Rights, 2018, S. 230.

49 Thorsten Schulten/Torsten Müller/Line Eldring: Für eine europäische Mindestlohnpolitik. Chancen nutzen, Widerstände überwinden, in: Torsten Müller/Thorsten Schulten/Guy Van Gyes (Hrsg.): Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg 2016, S. 246ff.; Christine Aumayr-Pintar/Jorge Cabrera/Enrique Fernández-Macías/Carlos Vacas-Soriano: Pay in Europe in the 21st century, Luxemburg 2014.

systeme nach Grundsatz Nr. 14 der ESSR, dessen Leistungen sich nach der jeweiligen nationalen Armutsquote bemessen,<sup>50</sup> oder ein Rahmen für das Vorhalten von Sozialausgaben pro Kopf nach Grundsatz Nr. 12 der ESSR, die der langfristigen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts entsprechen.<sup>51</sup> 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 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Zur Umsetzung sollten im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU zielgerichtete Mittel bereitstehen.

*Mit einem Sozialen Stabilitätspakt Ungleichgewichte eindämmen und Krisen in der Eurozone verhindern:* Aus der Krise 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, müssten nicht nur die Ausgabenpolitiken der Mitgliedstaaten, sondern auch die Steuer-, Sozial- und Lohnpolitiken in der WWU untereinander abgestimmt werden.<sup>52</sup> Die Staaten der Eurozone sollten sich auf einen Sozialen Stabilitätspakt verständigen, in dem für die WWU relevante Ziele der ESSR mit einem sozialen Ungleichgewichtsverfahren verknüpft werden, wenn politisch festzulegende Schwellenwerte im Social Scoreboard über- bzw. unterschritten werden.<sup>53</sup> Äquivalent zum Defizitverfahren des SWP und zum MIP würde so ein Mechanismus geschaffen, der soziale Reformen in den Mitgliedstaaten mit großem Nachdruck empfehlen und verlangen kann.<sup>54</sup> Zu ihrer Umsetzung sollten der SWP um eine Goldene Regel zur Ausnahme sozialer Investitionen vom Defizitverfahren ergänzt und in der Planung befindliche Instrumente für einen eigenen Haushalt der Eurozone auf die Ziele der ESSR abgestimmt werden.<sup>55</sup> Zentrum einer makrosozialen Steuerung der WWU wäre ein neu aufgestellter Makroökonomischer Dialog.<sup>56</sup> Zudem wäre eine Abstimmung der Arbeits- und Sozialminister in einem eigenen Eurogruppen-Format notwendig.<sup>57</sup>

- 
- 50 Thorsten Kingreen: Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsbericht 491, September 2017.
- 51 Klaus Busch: Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU, Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse, Juli 2011.
- 52 Paul De Grauwe: What Have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?, in: Journal of Common Market Studies 4/2006, S. 711ff., hier S. 721.
- 53 László Andor: Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union, European Policy Centre: Policy Brief, 13.9.2013.
- 54 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme. Auswirkungen der sozialen Dimension und der europäischen Säule sozialer Rechte auf die Zukunft der EU, 19.10.2017, SOC/564, Abs. 5.2, 6.5.
- 55 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Implementing the European Pillar of Social Rights, 2018, S. 34; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank. Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens, COM(2017) 822.
- 56 Europäisches Parlament: Eine europäische Säule sozialer Rechte, 2017, Abs. 35; Willi Koll/Andrew Watt: Vertiefung und Konvergenz der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion durch konzeptionelle und institutionelle Reformen der makroökonomischen Koordinierung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: Study 61/2018.
- 57 Maria João Rodrigues: The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Economic Governance: From Internal Policies to External Action, in: Maria João Rodrigues/Eleni Xiarchogiannopoulou (Hrsg.): The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance. Internal and External Implications, Ashgate 2014, S. 173ff., hier S. 186.