



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 26. September 2016
(OR. en)

12605/16

SOC 564
EMPL 374
ECOFIN 836

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil)/Rat

Nr. Komm.dok.: 7276/16 SOC 154 EMPL 102 ECOFIN 234 + ADD 1 - ADD 3

Betr.: Europäische Säule sozialer Rechte: Sachstand und Empfehlungen für das
weitere Vorgehen
– Billigung der gemeinsamen Stellungnahme des
Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 13. Oktober 2016 erhalten die Delegationen anbei die vorgenannte gemeinsame Stellungnahme.



Der Beschäftigungsausschuss Der Ausschuss für Sozialschutz

Europäische Säule sozialer Rechte

Gemeinsame Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz

Hintergrund

Der EU und den Mitgliedstaaten ist es gelungen, in Europa soziale und arbeitsrechtliche Standards einzuführen, die zu den fortschrittlichsten der Welt zählen, und die gemeinsamen Werte, auf denen das europäische Sozialmodell beruht, gehören zu den wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben die Mitgliedstaaten gemeinsame soziale Rechte und Mindeststandards für ein breites Spektrum von arbeitsmarktrelevanten Bereichen festgelegt und sich dazu verpflichtet, die Beschäftigung und den sozialen Fortschritt zu fördern; dies hat sich in den Verträgen und in der Charta der Grundrechte niedergeschlagen.

Allerdings ist die Europäische Union (EU) infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise nach wie vor mit großen sozialen Problemen und Herausforderungen konfrontiert, denn die Arbeitslosigkeit hat einen historischen Höchststand erreicht und es gibt ausgeprägte Ungleichheiten, Armut und soziale Ausgrenzung. Der Arbeitsmarkt und die soziale Lage erholen sich zwar allmählich, doch die Polarisierung der Gesellschaft und der beträchtliche Anstieg der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit und der Armut lasten immer noch schwer auf der Union. Gemessen an den Herausforderungen, vor denen wir stehen, waren die Investitionen in das Humankapital unzureichend und sollten gesteigert werden. Es bedarf zudem weiterer Strukturreformen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. In einigen Mitgliedstaaten droht bereits eine Kluft zwischen den Generationen, die dazu führt, dass künftige Generationen kaum Perspektiven haben und Humankapital, Wachstumspotenzial und Wohlstand verloren gehen.

Gleichzeitig ist die EU in einer globalisierten Wirtschaft mit langfristigen sozialen Herausforderungen konfrontiert, nämlich mit einer alternden und zunehmend heterogenen Bevölkerung, wachsenden Ungleichheiten, dem Klimawandel, weltweiten Migrations- und Flüchtlingsströmen, den Auswirkungen der Digitalisierung und der neuen Technologien (einschließlich der globalen Wertschöpfungsketten) auf das Arbeitsleben sowie einem Wandel der Arbeitsmodelle und gesellschaftlichen Verhaltensmuster. Aus einigen dieser Herausforderungen können sich auch Chancen ergeben.

Politische Ziele

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten diesen gesellschaftlichen Herausforderungen mit einem Bündel von gemeinsamen Grundsätzen begegnen und weitreichende Initiativen beschließen, die dafür sorgen, dass die Arbeitsmärkte und Sozialschutzsysteme auf lange Sicht gegen Krisen gewappnet sind und die europäischen Bürger wieder darauf vertrauen können, dass die EU-Integration allen Chancen bietet und zugutekommt. Als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse sollten sie sich zum Ziel setzen, bei den beschäftigungs- und sozialpolitischen Ergebnissen eine Aufwärtskonvergenz zu erreichen, wobei allerdings die einzelstaatlichen Zuständigkeiten zu beachten sind¹, und unsere Wohlfahrtsstaaten zu stärken und an die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen.

Daher sind der **Beschäftigungsausschuss** und der **Ausschuss für Sozialschutz** der Ansicht, dass bei politischen Entscheidungen auf Ebene der Mitgliedstaaten wie auch auf Ebene der Union die Aspekte Beschäftigung und Soziales ein größeres Gewicht erhalten sollten, wobei überdies die Zukunft stärker in den Blick zu nehmen ist. Angesichts der Interdependenz der verschiedenen Bereiche der Politik müssen Entscheidungen, die auf unterschiedlichen – auch makroökonomischen – Politikfeldern getroffen werden, mit ihren Auswirkungen auf die Beschäftigung, den sozialen Schutz und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und ihre Chancengleichheit besser geprüft werden. Es sind bereits wichtige Schritte in diese Richtung unternommen worden, indem der Sozial- und Beschäftigungspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters mehr Gewicht beigemessen wurde, doch es muss noch mehr geschehen.

Die sozialen Ungleichgewichte sind ebenso eine Bedrohung für die EU wie die wirtschaftlichen Ungleichgewichte, denn soziale Polarisierung und soziale Unterschiede untergraben nicht nur die politische Glaubwürdigkeit der EU, sondern auf längere Sicht auch ihr Wachstumspotenzial und ihre Wettbewerbsfähigkeit. Was die Union anbelangt, so bedarf es zur Verwirklichung ihrer Ziele – integratives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Verbindung mit einem dynamischen Investitionsklima, einem hohem Beschäftigungsniveau, guten Arbeitsplätzen und sozialem Fortschritt – wirtschaftlicher Konvergenz und besserer Leistungen und Ergebnisse im Sozialbereich.

Die Schaffung einer tragfähigen Grundlage für funktionierende und integrative Arbeitsmärkte, die Schaffung von Arbeitsplätzen, ein angemessener sozialer Schutz, die Verhinderung und Bekämpfung von Armut sowie Gleichbehandlung und Chancengleichheit sollten bei einem gelungenen Aufschwung, von dem alle Menschen in Europa profitieren, im Mittelpunkt stehen.

¹ Schlussfolgerungen des Rates "Sozialpolitische Steuerung für ein integratives Europa" (Ratsdokument 14129/15).

Beide Ausschüsse begrüßen die von der Europäischen Kommission eingeleiteten Konsultationen zur Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte. Sie begrüßen und unterstützen diesen Konsultationsprozess, der allen offensteht und bei dem den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zugewiesen wurde, nachdrücklich. Sie begrüßen zudem, dass die Kommission wieder eine Aufwärtskonvergenz bei den beschäftigungs- und sozialpolitischen Ergebnissen erreichen will, wobei wohlgermerkt die einzelstaatlichen Zuständigkeiten in diesen Bereichen zu beachten sind.

Inhalt der Säule

In Anbetracht der derzeitigen Lage der Union sollte eingehend geprüft werden, wie das Vertrauen aller Unionsbürger in die EU wiederhergestellt werden kann. Auch muss folgende Frage beantwortet werden: Wie ist es möglich, dass in der EU, die über das bestentwickelte Sozialsystem der Welt verfügt, dennoch Arbeitslosigkeit, Ungleichheiten und Armut so anhaltend hoch sind? Bei den Beratungen über die Säule der sozialen Rechte muss hierüber gesprochen werden.

Die Verträge, insbesondere die horizontale Sozialklausel, die Grundrechtecharta und die einschlägigen internationalen Übereinkommen, denen die EU und die Mitgliedstaaten beigetreten sind, bieten einen guten Rahmen für diese Arbeit. Die Säule sollte überdies die EU-Strategie Europa 2020 berücksichtigen, vor allem die Ziele für die Bereiche Bildung, Armutsbekämpfung, soziale Inklusion und Beschäftigung; sie könnte sich zudem an den sozialen Zielen orientieren, die die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung vorgegeben haben.

Des Weiteren muss die Säule in Verbindung mit den wirtschaftspolitischen Strategien der EU gesehen werden; so gilt es, die Wettbewerbsfähigkeit der Union zu erhalten und zu steigern, solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten, den Binnenmarkt zu vertiefen und fairer zu gestalten und die langfristige wirtschafts- und sozialpolitische Steuerung in der Union zu verbessern. Grundsätzlich möchten die Ausschüsse betonen, dass die Säule nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der Union insgesamt betrachtet werden muss. Sie empfehlen der Kommission, eine klarere Vorstellung davon zu entwickeln, wie diese und andere Querverbindungen aussehen könnten.

Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz sind davon überzeugt, dass die europäische Säule sozialer Rechte auf den bestehenden Instrumenten – unter anderem auf der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) und der offenen Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz und soziale Inklusion (sozialpolitische OMK) – aufbauen und diese verbessern und auf dieser Grundlage als Richtschnur für die Förderung einer nachhaltigen Aufwärtskonvergenz bei den beschäftigungs- und sozialpolitischen Ergebnissen dienen sollte, wobei die einzelstaatlichen Zuständigkeiten zu beachten sind.

Um die Ziele, nämlich ein nachhaltiges und integratives Wachstum, gute Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt, zu erreichen, müssen vielfältige Maßnahmen und Reformen in unterschiedlichen, miteinander verbundenen Politikbereichen eingeleitet werden. Weil viele Initiativen horizontal auf EU-Ebene erfolgen, müssen Ursachen und Auswirkungen von Entscheidungen, die in bestimmten Bereichen getroffen werden, genauer untersucht werden. Da die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen einem raschen Wandel unterliegen, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten über die Maßnahmen, die sie in den Krisenjahren ergriffen haben, hinausgehen und längerfristig denken. Insbesondere dürfte die in jüngster Zeit zu beobachtende allmähliche wirtschaftliche Erholung Spielräume für eine kohärentere Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Haushaltspolitik eröffnen.

Mit den Politikbereichen, die die Kommission in ihrem ersten Entwurf der Säule genannt hat, werden im Großen und Ganzen die richtigen Felder abgedeckt. Allerdings gibt es noch einige Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Bereichen, denn einige werden sehr detailliert und genau beschrieben, während andere sehr allgemein und vage bleiben. Bei der Weiterentwicklung der Grundsätze sollte auf das rechte Maß an Genauigkeit geachtet werden, d.h., es sollten hinreichende Orientierungshilfen gegeben werden, ohne allzu strikte Vorgaben zu machen. Die Zuständigkeit der EU für die genannten Bereiche ist äußerst unterschiedlich. Generell müssen bei den weiteren Beratungen über die Säule die einzelstaatlichen Zuständigkeiten, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Sozialpartner beachtet werden.

Beide Ausschüsse haben einige Bereiche genannt, die aus ihrer Sicht im Rahmen der Säule mehr in den Vordergrund gerückt werden sollten. Hierzu zählen die Gleichstellung der Geschlechter, angemessene Sozialhilfesysteme, Gleichbehandlung, aktives Altern, Arbeitsmarktmobilität, die Auswirkungen der Digitalisierung und Automatisierung, die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, neue Risiken für die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die notwendige Vertiefung und fairere Gestaltung des Binnenmarktes. Stärker in den Blick genommen werden sollten überdies die Grundsätze für die soziale Sicherheit sowie die gemeinsamen Ziele in Bezug auf die Angemessenheit der Renten und ihre Finanzierbarkeit auf lange Sicht, Gesundheit und Langzeitpflege. Die Ausschüsse verweisen auch auf die Schlussfolgerungen des Rates zum Jahreswachstumsbericht 2016, in denen diese und andere Prioritäten genannt werden, nämlich die Schaffung von Arbeitsplätzen, nachhaltige Investitionen in schulische und berufliche Bildung, die Förderung von Sozialinvestitionen sowie ein wirksamer, effizienter und angemessener Sozialschutz.

Aus ihrer Sicht könnte und sollte den sich abzeichnenden künftigen Herausforderungen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Konkrete Umsetzung der Säule

Viele Aspekte, die von der Säule erfasst werden, sind bereits Bestandteil des sozialen Besitzstandes, der EBS und der sozialpolitischen OMK, die mittlerweile vollständig in das Europäische Semester integriert sind, wie auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien, und könnten in diesem Kontext behandelt werden. Es hat sich gezeigt, dass diese Instrumente und Verfahren flexibel und dazu angetan sind, dort, wo es keine Universallösungen geben kann, greifbare politische Veränderungen herbeizuführen, unter anderem im Wege der länderspezifischen Empfehlungen, des Austauschs von bewährten Vorgehensweisen und der koordinierten Überwachung (z.B. über die Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes).

Die Säule bietet nämlich die Chance, diese Instrumente weiterzuentwickeln und zu verstärken. Als erster Schritt zur konkreten Umsetzung der Säule sozialer Rechte könnte geprüft werden, wo es Lücken und Engpässe gibt und inwiefern die Maßnahmen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene ergänzt und verstärkt werden müssen, beispielsweise durch vermehrten Rückgriff auf Politiklernen, das auf bewährten Vorgehensweisen, der Festlegung gemeinsamer Ziele und Benchmarks und thematischen Beratungen beruht. Die Ausschüsse unterstreichen, dass die EU-Maßnahmen zur Unterstützung der Säule Bestandteil eines klar umrissenen, einheitlichen Rahmens sein müssen, wobei der Mehrwert eines Vorgehens auf EU-Ebene eindeutig erwiesen sein muss.

Aus Sicht der Ausschüsse muss bei Initiativen im Rahmen der Säule den jeweiligen aktuellen Verhältnissen in den einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Wirtschaft, den Haushalt und die soziale Lage Rechnung getragen werden. Zudem müssen die Auswirkungen makroökonomischer Maßnahmen und Gegebenheiten auf die Verwirklichung der sozialen Ziele berücksichtigt werden.

Eine gewisse Stabilität ist zwar zweifellos wünschenswert, doch sollte die Säule so flexibel sein, dass daraus ein interaktiver Prozess entstehen kann: So sollte es möglich sein, die Säule zu überarbeiten, zu aktualisieren und weiterzuentwickeln, in dem Maße, wie die Union auf dem Weg zur Aufwärtskonvergenz bei den beschäftigungs- und sozialpolitischen Ergebnissen voranschreitet, wobei die einzelstaatlichen Zuständigkeiten zu beachten sind.

Wenn bei bestimmten Aspekten der Säule eher ein Handeln im Euro-Währungsgebiet angezeigt erscheint, könnte neben den länderspezifischen Empfehlungen unter anderem auf das Instrument einer Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets zurückgegriffen werden, um die notwendigen Reformen anzustoßen. So müssen unbedingt alle Akteure dafür sorgen, dass der neue Rahmen ein einheitliches und gut abgestimmtes Vorgehen unter Berücksichtigung der umfassenden Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet gewährleistet, wozu auch zählt, dass die beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen im Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) gebührend geprüft werden. Auf diese Weise würden die Besonderheiten dieser auf EU-Ebene durchgeführten Maßnahmen anerkannt und die einzelstaatlichen Zuständigkeiten beachtet.

Über das Euro-Währungsgebiet hinaus

Bei der Aufwärtskonvergenz geht es sowohl um Wirtschaftswachstum als auch um soziale Gerechtigkeit, und deshalb brauchen wir ein Konzept, das alle einschließt und langfristig angelegt ist. Außerdem kann in bestimmten Bereichen – Arbeitsmarkt, Sozialschutz, Wettbewerbsfähigkeit und Steuern – keine isolierte Politik für das Euro-Währungsgebiet betrieben werden. Daher sollte bei der Säule im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober und vom Dezember 2013 eine aktive Beteiligung aller Mitgliedstaaten angestrebt werden.