

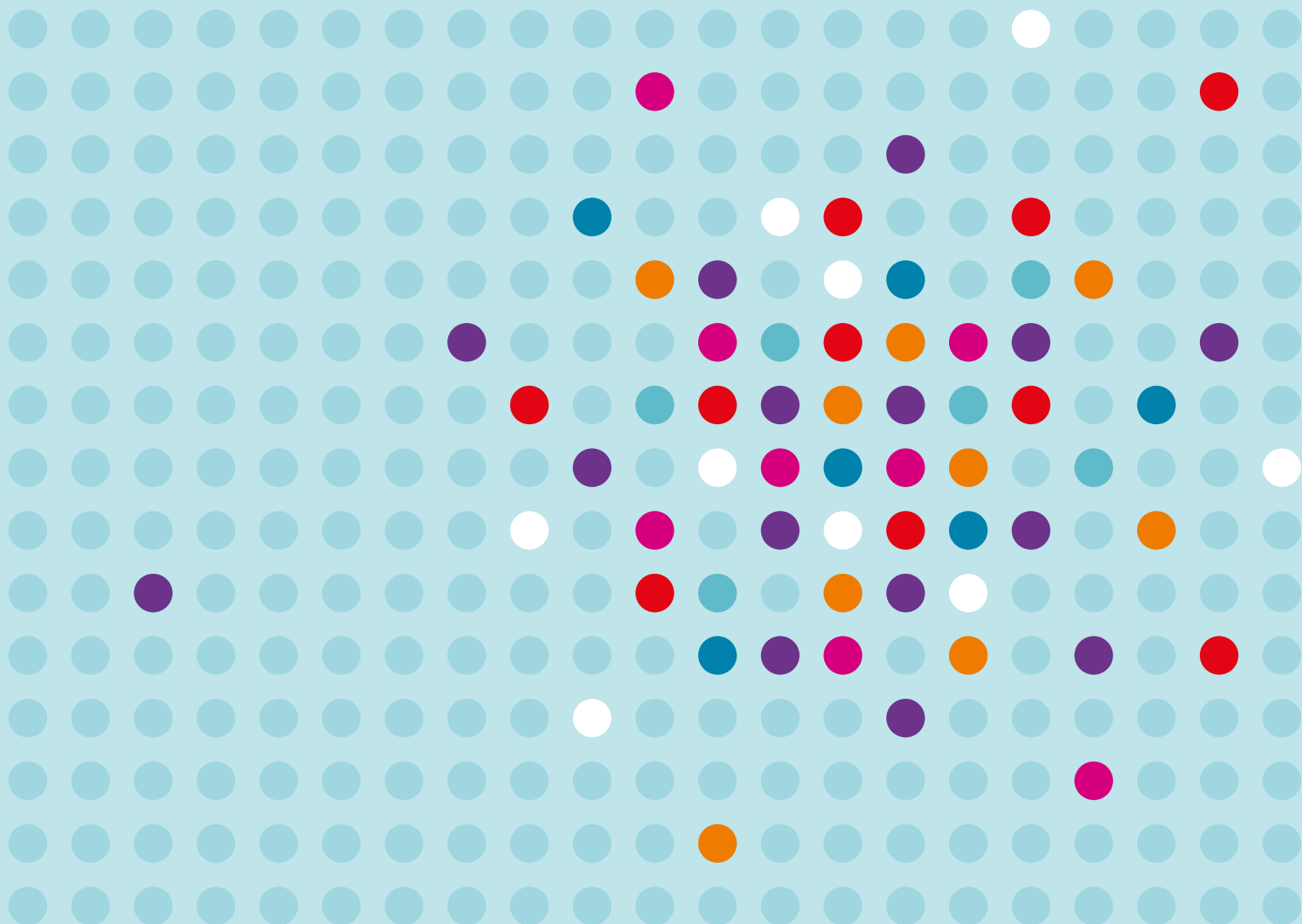
POLICY BRIEF

Nr. 17 · Policy Brief WSI · 11/2017

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

WAS BRINGT DIE EUROPÄISCHE SÄULE SOZIALER RECHTE?

Daniel Seikel



Inhalt

1	Einleitung	3
2	Was ist die Europäische Säule Sozialer Rechte?	3
3	Einschätzung der ESSR	6
3.1	Relevanz für die nationale Ebene	7
3.2	Relevanz für die Politik der EU	8
3.3	Zwischenfazit	10
4	Defizite der ESSR und weitere sozialpolitische Handlungsbedarfe	10
5	Fazit	12
	Literatur	13
	Anhang	15

1 Einleitung

Am 26. April 2017 hat die Europäische Kommission ein Maßnahmenpaket vorgelegt, mit dem sie die soziale Dimension der Europäischen Union stärken will. Der zentrale Bestandteil des Pakets ist eine „Europäische Säule Sozialer Rechte“ (ESSR). Diese besteht aus 20 sehr allgemein formulierten, im weitesten Sinn sozialpolitischen Grundsätzen, die in Form einer rechtlich-unverbindlichen gemeinsamen Proklamation von Kommission, Rat und Europäischem Parlament am 17. November 2017 auf dem Sozialgipfel in Göteborg verabschiedet werden soll.¹ Die Prinzipien sind in Form sozialer Rechte von Individuen gegenüber den Mitgliedstaaten formuliert (Höpner 2017; Rasnača 2017, S.17f.).² Die Mitgliedstaaten sollen die Prinzipien im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung befolgen und umsetzen. Darüber hinaus sollen die Grundsätze auch durch europäische Gesetzesinitiativen konkretisiert werden. Die Ziele, die die Kommission mit der ESSR verknüpft, sind äußerst ambitioniert. Die Säule soll als Kompass für einen erneuerten Prozess der aufwärts gerichteten Konvergenz hin zu besseren Arbeits- und Lebensbedingungen in Europa dienen (Rasnača 2017, S.13). Mit der ESSR signalisiert die Kommission, dass sie die Bedeutung der sozialen Dimension Europas erkannt hat. Hintergrund sind die anhaltenden sozialen Probleme in Europa, insbesondere in einigen Ländern der Eurozone.

Der vorliegende WSI Policy Brief analysiert und bewertet die Europäische Säule Sozialer Rechte hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf nationale und europäische Politik.

2 Was ist die Europäische Säule Sozialer Rechte?

Bereits am 8. März 2016 hat die Kommission einen ersten Entwurf der ESSR vorgelegt, mit dem sie einen öffentlichen Konsultationsprozess einleitete. Dieser Entwurf war als hoch problematisch einzustufen (für eine detaillierte Analyse siehe Lörcher/Schömann 2016). Die Formulierungen ordneten sozialpolitische Prinzipien „sozialfernen“ Gesichtspunkten wie fiskalische Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit unter. Außerdem wurden die sozialen Rechte stark aus der Perspektive eines aktivierungspolitischen Paradigmas („Flexicurity“) betrachtet. Demnach sollten Gesundheitssysteme kosteneffektiv sein, um ihre finanzielle Nachhaltigkeit zu gewähren; das Renteneintrittsalter sollte an die Lebenserwartung gekoppelt werden; die Bezugsdauer für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sollte Anreize für eine

¹ COM(2017) 251 final.

² Dies ist ein wichtiger Unterschied zur Grundrechtecharta, die zwar ebenfalls soziale Rechte formuliert, dabei aber ausschließlich Unionsorgane bindet und Mitgliedstaaten nur bei der Durchführung europäischen Rechts (Heuschmid 2011, S.157).

schnelle Wiederbeschäftigung gewährleisten; Mindestlöhne sollten den Zugang zu Beschäftigung nicht gefährden und die Motivation für die Arbeitssuche nicht verringern und Löhne sollten sich im Einklang mit der Produktivität entwickeln. Dieser Entwurf war abzulehnen, hätte er doch in dieser Form sogar zu einer Verschlechterung sozialer Standards führen können. Ernsthafte Zweifel an den Absichten der Kommission waren angebracht.

Die öffentliche Konsultation hatte zum Ergebnis, dass einige dieser problematischen Formulierungen im aktuellen Entwurf der Kommission vom 26. April 2017 nicht mehr auftauchen.³ Auf verbleibende problematische Setzungen geht der WSI Policy Brief weiter unten ein (siehe Infobox 2).

Die ESSR ist in drei Abschnitte gegliedert:

- Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang
- Faire Arbeitsbedingungen
- Sozialschutz und soziale Inklusion

Insgesamt besteht die ESSR aus 20 allgemeinen Grundprinzipien (für einen Überblick siehe Infobox 1, kompletter Text im Anhang). Die Grundsätze fassen im Wesentlichen den sozialen Rechtsbestand der EU zusammen.⁴ Die Säule soll nach Angaben der Kommission den aktuellen Rechtsbestand, den sogenannten *acquis social*, operationalisieren. Positiv hervorzuheben sind die Bestandteile, die über den Besitzstand hinausgehen (siehe hierzu Lörcher/Schömann 2016), wie das Recht auf einen angemessenen Mindestlohn oder das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen. Die ESSR soll in Form einer gemeinsamen, rechtlich unverbindlichen Proklamation des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission auf dem EU-Sozialgipfel am 17. November 2017 in Göteborg verabschiedet werden. Damit orientiert sich die Kommission bei ihrem Vorgehen an der Grundrechtecharta, die ebenfalls zunächst nur proklamiert, später aber in das europäische Primärrecht aufgenommen wurde (Rasnača 2017, S.15). Nach der Vorstellung der Kommission soll die ESSR für die Eurozone gelten, aber auch allen übrigen Mitgliedstaaten offen stehen. Die Säule soll nach der Verabschiedung durch europäische Gesetzgebungsakte umgesetzt werden. Wie eingangs erwähnt, richtet sich die ESSR aber in erster Linie an die Mitgliedstaaten. Die Umsetzung der ESSR soll durch ein sozialpolitisches Scoreboard überwacht werden.⁵

³ Allerdings hat sich der Rat der Arbeits- und SozialministerInnen am 13. Oktober 2016 für die Stärkung einiger dieser Aspekte (Wettbewerbsfähigkeit, finanzielle Nachhaltigkeit von Rentensystemen) im Bezug auf die Säule ausgesprochen (Europäischer Rat 2016).

⁴ Für die Frage, inwieweit die Säule aus Sicht der Kommission über den Besitzstand hinausgeht, siehe SWD(2017) 201 final.

⁵ SWD(2017) 200 final.

Die ESSR im Überblick

Kapitel I: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang

1. Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen
2. Gleichstellung der Geschlechter
3. Chancengleichheit
4. Aktive Unterstützung für Beschäftigung

Kapitel II: Faire Arbeitsbedingungen

5. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung
6. Löhne und Gehälter
7. Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz
8. Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten
9. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben
10. Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz

Kapitel III: Sozialschutz und soziale Inklusion

11. Betreuung und Unterstützung von Kindern
12. Sozialschutz
13. Leistungen bei Arbeitslosigkeit
14. Mindesteinkommen
15. Alterseinkünfte und Ruhegehälter
16. Gesundheitsversorgung
17. Inklusion von Menschen mit Behinderungen
18. Langzeitpflege
19. Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose
20. Zugang zu essenziellen Dienstleistungen

Wie bereits erwähnt, enthält auch der aktuelle Entwurf einige problematische Formulierungen (siehe Infobox 2). Dabei handelt es sich um Passagen, in denen hohe soziale Standards mindestens implizit negativ gesehen werden. Zu hohe Mindestlöhne oder Sozialleistungen, etwa, werden hier als negative Arbeitsanreize identifiziert. Derartige Einschränkungen haben in einem Katalog grundlegender sozialer Rechte ebenso wenig etwas verloren wie die Betonung unternehmerischer Freiheiten. Solche Formulierungen wecken Zweifel ob der Aufrichtigkeit des Bekenntnisses der Kommission, soziale Rechte stärken zu wollen.

Problematische Formulierungen

5. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung

[...] 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. [...]

6. Löhne und Gehälter

[...] Es werden angemessene Mindestlöhne gewährleistet [...] dabei werden der Zugang zu Beschäftigung und die Motivation, sich Arbeit zu suchen, gewahrt. [...]

13. Leistungen bei Arbeitslosigkeit

[...] Diese Leistungen sollen die Empfänger nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren.

14. Mindesteinkommen

[...] Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.

3 Einschätzung der ESSR

Da die ESSR in der Hauptsache lediglich die sozialen Rechtsbestände der EU zusammenfasst, sind keine großen Verbesserungen zu erwarten (vgl. Rasnača 2017, S.8). Überdies sind die Formulierungen sehr allgemein und vage gehalten (z.B. „angemessene Mindestlöhne“, „angemessene Kündigungsfrist“). Konkrete Zielmarken für sozialpolitische Leistungen (z.B. Lohnersatzraten bei Arbeitslosigkeit) sind nicht enthalten. Die Säule speist sich aus unterschiedlichen Rechtsquellen, u.a. aus einzelnen Vertragsbestandteilen – z.B. dem Prinzip gleiches Entgelt für Männer und Frauen (Art. 157 Abs. 1 AEUV) oder den Bestimmungen zum sozialen Dialog (Art. 154-155 AEUV) – der Grundrechtecharta, aus dem Sekundärrecht, der Jugendgarantie oder ILO-Konventionen (Rasnača 2017, S.12). Da schon diese Dokumente das soziale Europa nicht herbeigeführt haben, obwohl sie zum Teil sogar verbindliches europäisches Primärrecht darstellen, ist dies von der ESSR erst recht nicht zu erwarten.

Nachfolgend werden mögliche Auswirkungen auf Deutschland und die übrigen Mitgliedstaaten sowie auf die Politik der EU kurz erörtert. Auf nationaler Ebene werden die Effekte eher auf den politischen Diskurs beschränkt bleiben, auf europäischer Ebene könnte die ESSR unter Umständen substantziellere Veränderung herbeiführen.

3.1 Relevanz für die nationale Ebene

3.1.1 Relevanz für Deutschland

Für Deutschland ergeben sich keine direkt aus der Säule ableitbaren rechtlichen Verpflichtungen. Selbst wenn die Säule einen rechtlich verbindlicheren Charakter erlangen sollte, sind kaum Auswirkungen für den deutschen Kontext zu erwarten. Die Vorgaben sind so unbestimmt, dass sie ohne Weiteres dahingehend ausgelegt werden können, dass sie in Deutschland bereits umgesetzt sind.

Die Grundsätze der Säule lassen sich möglicherweise aber im politischen Diskurs nutzbar machen. Sie bieten Anknüpfungspunkte, um Debatten darüber voranzutreiben, was unter einer angemessenen Höhe von Sozialleistungen oder (Mindest-)Löhnen zu verstehen ist.

Eine Verbesserung könnte hingegen von einem Richtlinienvorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern⁶ ausgehen, die im Begleitpaket zur ESSR enthalten ist. Dies betrifft insbesondere den Vorschlag, einen Anspruch auf eine befristete Teilzeit für Eltern bis zum 12. Lebensjahr der Kinder einzuführen, was einem Rückkehrrecht von Teil- auf Vollzeit entspräche (siehe hierzu im Detail DGB 2017).⁷

3.1.2 Relevanz für andere Mitgliedstaaten

Auch für andere Länder ergeben sich aus der ESSR keine direkten rechtlichen Verpflichtungen. Möglicherweise ließen sich unzureichende soziale Standards mit mehr Nachdruck mit Bezug auf die Säule problematisieren. Ansatzpunkte könnten in diesem Zusammenhang beispielsweise das in der Säule formulierte Recht auf angemessene Mindestlöhne sowie der Anspruch auf angemessene Mindesteinkommensleistungen sein. Die ESSR formuliert das Recht auf Mindestlöhne, die im Sinne von „Living Wages“ über das Existenzminimum hinausgehen und eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen sollen. Dies könnte als Anknüpfungspunkt für eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik genutzt werden, die Mindestlöhne oberhalb der Armutsgrenze zum Ziel hat (Schulten/Müller 2017). Ähnliches gilt für das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen. Nicht alle Länder verfügen über flächendeckende Grundsicherungssysteme. Selbst dort, wo Grundsicherungssysteme vorhanden sind, ließe sich auf Grundlage der ESSR argumentativ leichter hinterfragen, ob die Leistungen genügen, um „ein

⁶ COM(2017) 253 final.

⁷ Euractiv (24.04.2017): „EU-weites Recht auf zeitlich befristete Teilzeit geplant“.

würdevolles Leben [zu] ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen“ zu gewährleisten. Überdies könnte eine Initiative für europaweite Mindeststandards für die Grundsicherung an der Säule anknüpfen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat dazu unlängst ein Rechtsgutachten über einen verbindlichen EU-Rechtsrahmen für die soziale Grundsicherung in den Mitgliedstaaten vorgelegt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017).

Nichtsdestotrotz fehlt selbst in Fällen einer zweifelsfreien Unterschreitung der Vorgaben der ESSR jeglicher politische oder rechtliche Durchsetzungsmechanismus.

3.2 Relevanz für die Politik der EU

Obwohl sich die Säule eigentlich an die Mitgliedstaaten richtet, dürfte sie paradoxerweise am ehesten Implikationen für die Politik der Europäischen Union haben. Wie nachfolgend ausgeführt, hängen diese Effekte aber vor allem davon ab, ob die Kommission ihr eigenes Handeln an den Prinzipien der Säule ausrichten wird.

3.2.1 Europäische Gesetzgebung

Die ESSR wird mit der Hoffnung verbunden, dass sie einen Prozess initiiert, bei dem die Prinzipien der Säule mithilfe sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Sekundärgesetzgebung konkretisiert werden. Mögliche Handlungsfelder finden sich bei Rasnača (2017, S. 22ff.), wie z.B. der Arbeits- und Gesundheitsschutz, der Schutz von atypisch Beschäftigten oder der Bereich Arbeitszeit/work-life balance. Dazu müsste die Kommission konkrete legislative Maßnahmen vorschlagen. Die Umsetzung läge allerdings nicht allein in den Händen der Kommission, da Gesetzesvorschläge der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates bedürfen.

3.2.2 Economic Governance

Eine weitere Hoffnung besteht darin, dass die Prinzipien der Säule gegen die einseitig auf Wettbewerbsfähigkeit und Austerität ausgerichtete Economic Governance in Stellung gebracht werden könnten. Hierbei ist das geplante sozialpolitische Scoreboard⁸ von Bedeutung, das Indikatoren über die soziale Entwicklung der Mitgliedstaaten enthält und im Europäischen Semester integriert werden soll. Dadurch könnte eventuell eine Einhegung der Economic Governance erreicht

⁸ Siehe SWD(2017) 200 final.

werden. Allerdings ist das Verhältnis zum bereits existierenden Scoreboard, das den länderspezifischen Empfehlungen und dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten zugrunde liegt, noch weitgehend unklar (Rasnača 2017, S. 8, 19, 27ff.). Mit Blick auf die harten Konditionalitäten (Austerität, Deregulierung von Arbeitsmärkten, Dezentralisierung von Tarifvertragssystemen) der Euro-Rettung besteht hingegen kaum Hoffnung, dass durch eine nicht-verbindliche Säule Verbesserungen erreicht werden können, zumal die Verfahren zur Rettung von Krisenländern ohnehin außerhalb des EU-Rechts in zwischenstaatlichen Verträgen (Fiskalvertrag, ESM, Troika, Memoranda of Understanding) formalisiert worden sind (Rasnača 2017, S.35).

3.2.3 EuGH-Rechtsprechung

Schließlich könnte die Proklamation der Säule Auswirkungen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) haben. So könnte der EuGH die Grundsätze der ESSR bei seiner Urteilsfindung einbeziehen. Schließlich bezog sich der Gerichtshof bereits auf die Grundrechtecharta, bevor diese in den Vertrag von Lissabon integriert worden war. Jedoch befinden sich unter diesen Fällen ausgerechnet jene Urteile, in denen das Streikrecht sowie nationale Maßnahmen gegen Lohnunterbietungswettbewerb eingeschränkt wurden. Ob der EuGH durch die ESSR mit sozialen Rechten schonender verfährt, ist folglich ungewiss, zumal die EuGH-Rechtsprechung Probleme vor allem im Bereich der *kollektiven* sozialen Rechte (Streikrecht, Tarifautonomie) verursacht hat, während die ESSR sich hauptsächlich auf *individuelle* soziale Rechte konzentriert (siehe hierzu auch Abschnitt 4).

Sollte die ESSR tatsächlich eines Tages im Vertragsrecht verankert werden, könnte dadurch ein Mechanismus in Gang gesetzt werden, bei dem Individuen die Verwirklichung und Einhaltung der Prinzipien gerichtlich gegenüber den Mitgliedstaaten einklagen. Schließlich sind die Grundsätze der Säule, wie bereits erwähnt, als Rechte von Individuen gegenüber Mitgliedstaaten formuliert. Eine vertragsrechtliche Kodifizierung der ESSR wäre allerdings ambivalent. Einerseits könnten die Prinzipien mit rechtlichen Mitteln durchgesetzt werden. Andererseits birgt die Schaffung von Klagemöglichkeit Risiken, auf die jüngst Höpner (2017) hingewiesen hat:

„Soziale Rechte würden gegen entgegenstehendes Recht wie die Grundfreiheiten oder etwa die Privatautonomie abgewogen. Hier, *genau* hier konnte die EuGH-Rechtsprechung bisher nicht überzeugen – weil sie Abwägungen gegen europäische Grundfreiheiten nämlich in aller Regel nicht „auf Augenhöhe“ durchführt, sondern durch Einordnung der vermeintlichen Beschränkungen in den von vornherein und bewusst asymmetrisch angeleg-

ten, für Binnenmarktstörungen entwickelten Rechtfertigungstest (den sogenannten *Cassis-* oder *Gebhard-Test*).“

Die in Abschnitt 2 aufgezeigten problematischen inhaltlichen Setzungen würden durch eine Verankerung im Primärrecht deutlich an Brisanz gewinnen, da der EuGH dazu veranlasst werden könnte, die nationale Sozialpolitik im Hinblick auf diese Elemente zu überprüfen.

3.3 Zwischenfazit

Ob die ESSR positive Effekte haben wird, wird entscheidend davon abhängen, wie sehr sich die Kommission in ihrem Handeln selbst an die Prinzipien der Säule binden wird. Schließlich hat sie das alleinige Initiativrecht für europäische Gesetzgebungsinitiativen und ist überdies die zentrale Akteurin im Rahmen der neuen europäischen Economic Governance mit erheblichen Entscheidungsspielräumen (siehe Seikel 2016b). Die Kommission wird also einen großen Teil der Verantwortung für den Erfolg oder Misserfolg der Säule tragen. Dafür sollte sie in die Pflicht genommen und gegebenenfalls auch zur Rechenschaft gezogen werden.

4 Defizite der ESSR und weitere sozialpolitische Handlungsbedarfe

Auch nach Proklamation der Säule besteht weiterhin ein großer rechtspolitischer und regulativer Handlungsbedarf. Es fehlt nach wie vor eine notwendige Korrektur des Verhältnisses zwischen kollektiven sozialen Rechten (Streikrecht, Tarifautonomie) einerseits und den vier europäischen Grundfreiheiten (Güter, Dienstleistungen, Kapital, Personen) sowie den Regeln und Verfahren der Währungsunion andererseits.

Es sollte nicht vergessen werden, dass das Ausmaß der jetzigen Probleme durch die Euro-Krise verursacht wurde. Dafür ist nicht zuletzt die Art und Weise der Euro-Rettung maßgeblich verantwortlich. Tatsächlich ist die praktizierte Politik der Euro-Rettung die größte Bedrohung für das europäische Sozialmodell, die es in der 60-jährigen Geschichte der europäischen Integration bisher gegeben hat. Die von der Krise besonders hart getroffenen Mitgliedstaaten wurden drastischen Reformprogrammen unterworfen, die strenge Sparpolitik und Arbeitsmarktreformen vorsahen. Sozialleistungen wurden gekürzt, Tarifvertragssysteme demontiert, Mindestlöhne und Gehälter im öffentlichen Dienst eingefroren oder gesenkt (Busch/Hermann/Hinrichs/Schulten 2013; Rasnača 2017, S.7; Schulten/Müller 2013, 2015). Diese Maßnahmen waren im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Lage der Krisenländer katastrophal. Nach wie vor haben die betroffenen Länder mit sehr hoher Arbeitslosigkeit, stark gestiegener Armut und großen wirtschaftlichen Problemen

zu kämpfen. Auch die übrigen Bestandteile der nach der Krise reformierten wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerungsarchitektur der Eurozone sind sozial un-
ausgewogen. Neue sanktionsbewehrte Verfahren zielen einseitig auf Haushalts-
konsolidierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Das Problem ist dem-
nach nicht allein ein mangelhafter Schutz sozialer Rechte in den EU-
Mitgliedstaaten, sondern die Verletzung sozialer Rechte durch europäische Politik
selbst.

In der jetzigen Form geht die ESSR an zwei zentralen Problemen vorbei: Erstens,
dem Abbau von Sozialleistungen und die Unterwanderung von kollektiven Rechten
von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in den Mitgliedstaaten der Eurozone,
insbesondere in den Ländern unter Aufsicht der Troika (Busch/Hermann/Hinrichs/
Schulten 2013; Schulten/Müller 2013, 2015); zweitens, dem Konflikt zwischen kol-
lektiven sozialen Rechten und der Grundfreiheitenrechtsprechung des EuGH.
Hierbei sei auf die Rechtsprechung des EuGH zu Arbeitnehmerentsendung, Tarif-
treue, und Standortverlagerungen verwiesen, die faktische soziale Grundrechte
wirtschaftlichen Freiheitsrechten untergeordnet und die Tarifautonomie einge-
schränkt hat (Höpner 2008; Joerges/Rödl 2009; Seikel/Absenger 2015).

Ein allgemein gehaltenes, unverbindliches Dokument wird gegen die Bedrohungen
der Grundlagen des europäischen Sozialmodells durch Grundfreiheiten, Wettbe-
werbsrecht, europäische Schuldenbremse, Troika und Defizit-Verfahren nichts
ausrichten können, die selbst auf verbindlichen Vorgaben beruhen, die entweder
gerichtlich oder mit Sanktionen durchgesetzt werden können. Schließlich sind kol-
lektive soziale Rechte bereits ausdrücklich durch bindendes europäisches Recht –
nämlich die europäische Grundrechtecharta – geschützt. Jedoch haben diese
Schutzbestimmungen bisher die EU nicht davon abgehalten, soziale Grundrechte
zu umgehen oder sogar direkt zu verletzen.

Um den Schutz sozialer Rechte in der EU effektiv zu verbessern, bedarf es weite-
rer konkreter und zielgerichteter Maßnahmen. Einige Handlungsoptionen werden
nachfolgend aufgeführt.

1. Das grundsätzliche **Verhältnis zwischen sozialen Grundrechten und
den Grundfreiheiten des Binnenmarktes** muss richtiggestellt werden.
Dies könnte auf zwei Arten erfolgen. Die erste Möglichkeit wäre eine „De-
Konstitutionalisierung“ des Binnenmarktrechts (Grimm 2016; Scharpf 2015;
Seikel 2016a). Dazu wären allerdings weitreichende Vertragsveränderungen
notwendig. So müsste das europäische Primärrecht im Sinne einer
echten europäischen Verfassung auf die Bestandteile reduziert werden,
die üblicherweise in Verfassungen enthalten sind: Bestimmungen über
Kompetenzen, Organe und Verfahren sowie Bürgerschaftsrechte und so-

ziale Grundrechte. Alle restlichen Bestimmungen würden dann ins Sekundärrecht überführt. Damit würde das Primat des Politischen über den gesamten Bereich des Binnenmarktrechts, einschließlich der Grundfreiheiten, wieder hergestellt. Praktikabler, aber möglicherweise ebenfalls effektiv, wäre, zweitens, eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten durch Sekundärrecht. So könnte eine Richtlinie die Tarifautonomie und das Streikrecht vom Anwendungsbereich der Grundfreiheiten ausnehmen (siehe hierzu ausführlich Heuschmid 2011, S. 203f.; Höpner 2016; Kingreen 2014).

2. Soziale Rechte könnten viel zielführender mit konkreten **europäischen Mindeststandards für verschiedene Sozialleistungen** geschützt und verbessert werden, von denen die Länder nur nach oben abweichen können. So könnten Mindest-Lohnersatzraten für staatliche Leistungen wie Arbeitslosengeld und Rente eingeführt werden. Ebenso wären Vorgaben für die Mindestsicherung denkbar (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017). Die Mitgliedstaaten könnten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Gruppen mit unterschiedlich hohen Lohnersatzraten eingeteilt werden, die langfristig an ein höheres Niveau angepasst werden sollten (vgl. Busch 2005, S. 43ff.; Seikel 2016a, S.10).

Abschließend sei auf ein weiteres, grundsätzliches Problem hingewiesen. Die von der Kommission langfristig angestrebte Schaffung verbindlicher Ansprüche von Individuen gegenüber Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene würde Mitgliedstaaten zur Umsetzung von zwar überwiegend begrüßenswerten Grundsätzen verpflichten, aber ohne dass sie gleichzeitig durch europäische Politik dazu in den Stand versetzt würden, die damit einhergehenden finanziellen Belastungen tragen zu können. Zugleich zwingt das enge Korsett der haushaltspolitischen Vorgaben der Währungsunion sie zu strenger Ausgabendisziplin (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017, S.31f.). Für dieses grundlegende Problem enthält die ESSR keinen Lösungsansatz.

5 Fazit

Die ESSR ist bestenfalls der erste Schritt auf dem steinigen Weg zu einem sozialeren Europa (Rasnača 2017, S.15). Die Erwartungen an die Säule sollten nicht zu hoch gesteckt werden. Es wäre schon viel gewonnen, wenn sich die Kommission in Zukunft selbst an die Prinzipien der Säule hielte. Die Kommission sollte künftig in die Pflicht genommen werden, an die ESSR anknüpfend neue Impulse für Gesetzgebung in den Bereichen Arbeitsrecht und Soziales zu setzen und die Grundsätze der Säule bei der Auslegung der Regeln und Anwendung der Verfahren der

Wirtschafts- und Währungsunion zu beachten. Problematisiert werden müssen einige inhaltliche Formulierungen der Säule (siehe Abschnitt 4).

Da bereits soziale Rechte im EU-Recht verankert sind, wäre schon viel erreicht, wenn der Bestand dieser Rechte respektiert würde. Dies würde bedeuten, dass illegitime Eingriffe in nationale Sozialpolitik und Tarifvertragsverhandlungen beendet werden müssten, die desaströse Auswirkungen auf die sozialen Rechte von Millionen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen haben.

Die Europäische Säule enthält zweifellos wichtige Ansätze zur Stärkung sozialer Rechte in zentralen Politikfeldern. Die sehr allgemein gehaltenen Grundsätze verdeutlichen aber auch, wie schwierig es ist, einheitliche europäische Standards zu formulieren, die den unterschiedlichen Sozialordnungen der EU-Länder gerecht werden. Dies zeigt, dass gute soziale Standards auf europäischer Ebene alles andere als leicht zu reproduzieren sind. Nachdem die bestehenden sozialen Rechte in einigen Mitgliedsländern durch die anhaltende Austeritätspolitik der EU ausgehöhlt wurden, braucht die EU und insbesondere die Eurozone eine wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung, die den Bestand sozialer Rechte inklusive der nationalen sozialen Sicherungs- und Tarifvertragssysteme respektiert und nicht länger untergräbt. Von einer nicht-bindenden Empfehlung individueller sozialer Rechte allein ist diese Neuausrichtung nicht zu erwarten.

Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Ein verbindlicher Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten. Forschungsbericht 491, Berlin

Busch, K. (2005): Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells, Düsseldorf

Busch, K./Hermann, C./Hinrichs, K./Schulten, T. (2013): Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe threaten the EU's Social Dimension, Berlin

DGB (2017): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf inklusive des Vorschlages 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, Berlin

Europäischer Rat (2016): The European Pillar of Social Rights. Joint EMCO-SPC Opinion, Brüssel

Grimm, D. (2016): Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München

- Heuschmid, J.** (2011): Der Arbeitskampf im EU-Recht, in: W. Däubler (Hrsg.): Arbeitskampfrecht. Handbuch für die Rechtspraxis, Baden-Baden, S. 153–219
- Höpner, M.** (2008): Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, Köln
- Höpner, M.** (2016): Das Soziale Fortschrittsprotokoll des Europäischen Gewerkschaftsbundes: Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung, in: WSI Mitteilungen 69 (4), S. 245–253
- Höpner, M.** (2017): Individuelle Rechte statt gemeinsame Sozialpolitik? Makroskop 22.05.2017
- Joerges, C./Rödl, F.** (2009): Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval, in: European Law Journal 15 (1), S. 1–19
- Kingreen, T.** (2014): Soziale Fortschrittsklausel - Potenzial und Alternativen, Frankfurt a.M.
- Lörcher, K./Schömann, I.** (2016): The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals. ETUI Report 139, Brüssel
- Rasnača, Z.** (2017): Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking. ETUI Working Paper 2017.5, Brüssel
- Scharpf, F. W.** (2015): After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy, in: European Law Journal 21 (3), S. 384–405
- Schulten, T./Müller, T.** (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), S. 291–321
- Schulten, T./Müller, T.** (2015): European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining, in: S. Lehdorff (Hrsg.): Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe - revisited, Brussels, S. 331–363
- Schulten, T./Müller, T.** (2017): Die Europäische Säule sozialer Rechte – ein Schritt zu einer europäischen Mindestlohnpolitik?, in: blog.arbeit-wirtschaft.at
- Seikel, D./Absenger, N.** (2015): Die Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf das Tarifvertragssystem in Deutschland, in: Industrielle Beziehungen 22 (1), S. 51–71
- Seikel, D.** (2016a): Ein soziales und demokratisches Europa? Hindernisse und Handlungsperspektiven, in: WSI Mitteilungen 69 (1), S. 5–13
- Seikel, D.** (2016b): Flexible Austerity and Supranational Autonomy. The Reformed Excessive Deficit Procedure and the Asymmetry between Liberalization and Social Regulation in the EU, in: Journal of Common Market Studies 54 (6), S. 1398–1416

Anhang

Die ESSR im Wortlaut

Kapitel I: 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

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.

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

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.

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.

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 II: Faire Arbeitsbedingungen

5. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung

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.

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.

Innovative Arbeitsformen, die gute Arbeitsbedingungen sicherstellen, werden gefördert. Unternehmertum und Selbstständigkeit werden unterstützt. Die berufliche Mobilität wird erleichtert.

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

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.

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.

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

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.

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

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.

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.

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

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf ein hohes Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau bei der Arbeit.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf ein Arbeitsumfeld, das ihren beruflichen Bedürfnissen entspricht und ihnen eine lange Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglicht.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf den Schutz ihrer persönlichen Daten im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses.

Kapitel III: Sozialschutz und soziale Inklusion

11. Betreuung und Unterstützung von Kindern

Kinder haben das Recht auf hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung.

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.

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

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.

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.

AUTOREN

Autor

Dr. Daniel Seikel

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf

Kontakt

Dr. Daniel Seikel

daniel-seikel@boeckler.de

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527