

Straßburg, den 8.3.2016
COM(2016) 127 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte

{SWD(2016) 50 final}
{SWD(2016) 51 final}

1. Einleitung

In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament zur Lage der Union am 9. September 2015 kündigte Präsident Juncker die Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte an. Diese Initiative ist Teil der Arbeiten der Kommission an einer vertieften und faireren Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)¹ sowie Teil des Arbeitsprogramms 2016 der Kommission.

In seiner Rede hielt Präsident Juncker Folgendes fest: *„[Wir müssen] die Arbeiten an einem fairen und wahrhaft europäischen Arbeitsmarkt vorantreiben. [...] In diesem Zusammenhang möchte ich eine europäische Säule sozialer Rechte entwickeln, die die sich verändernden Realitäten in den europäischen Gesellschaften und in der Arbeitswelt widerspiegelt. Und die uns als Kompass für eine erneute Konvergenz innerhalb des Euro-Raums dienen kann. Die[se] europäische Säule sozialer Rechte sollte das ergänzen, was wir gemeinsam zum Schutze der Arbeitnehmer in der EU erreicht haben. Ich erwarte, dass die Sozialpartner in diesem Prozess eine zentrale Rolle einnehmen. Ich glaube, wir tun gut daran, mit dieser Initiative innerhalb des Euro-Raums zu beginnen und anderen EU-Mitgliedstaaten anzubieten, sich anzuschließen, wenn sie es wünschen.“*

Die vorliegende Mitteilung beschreibt das weitere Vorgehen in Zusammenhang mit der europäischen Säule sozialer Rechte. Sie skizziert die Gründe für die Initiative, erläutert deren Rolle, Umfang und Art und leitet eine umfassende Konsultation ein, mit der Feedback eingeholt werden soll. Ein erster, vorläufiger Entwurf der Säule ist dieser Mitteilung beigelegt. Er soll die Diskussion erleichtern. Der Mitteilung sind außerdem zwei Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen beigelegt: Die erste beschreibt die wichtigsten Trends in der Wirtschaft, in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt, die die Grundlage der Säule bilden und die es aufzugreifen gilt, die zweite gibt einen Überblick über den rechtlichen Besitzstand („acquis“) auf EU-Ebene, der in diesem Zusammenhang von Belang ist.²

2. Warum eine europäische Säule sozialer Rechte?

2.1 Eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft

Das Handeln auf EU-Ebene spiegelt die Gründungsprinzipien der Union wider und basiert auf der Überzeugung, dass wirtschaftliche Entwicklungen in wachsenden sozialen Fortschritt und größeren sozialen Zusammenhalt münden sollten und dass die Sozialpolitik nicht nur angemessene Sicherheitsnetze in Einklang mit den europäischen Werten gewährleisten, sondern auch als produktiver Faktor betrachtet werden sollte, der Ungleichheiten abbaut, die Schaffung von Arbeitsplätzen maximiert und die Entfaltung des europäischen Humankapitals ermöglicht. Diese Überzeugung lässt sich durch Daten zur Leistung im Beschäftigungs- und Sozialbereich untermauern. Die Mitgliedstaaten mit den besten wirtschaftlichen Ergebnissen haben ehrgeizigere und effizientere sozialpolitische Strategien entwickelt, nicht nur im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern als ein Kernelement ihres Wachstumsmodells. Der Schlüssel hierfür liegt in der Ausgestaltung von Wohlfahrtssystemen und

¹ Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, 15. Juli 2014, „Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel“.

² Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen „Key economic, employment and social trends behind the European Pillar of Social Rights“ (SWD(2016) 51) und „The EU social acquis“ (SWD(2016) 50) vom 8. März 2016.

Arbeitsmarktstrukturen, die ihren Aufgaben gerecht werden und die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützen.

Dieser Ansatz ist auch ein zentraler Aspekt der allgemeinen wirtschaftspolitischen Agenda dieser Kommission, wie der Jahreswachstumsbericht der Kommission 2016 belegt. Mit ihrer Ausrichtung auf die Förderung von Strukturreformen, Investitionen und einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik hat die Kommission den Schwerpunkt unmissverständlich auf soziale Erwägungen und soziale Fairness gelegt.

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Beschäftigungs- und Sozialpolitik zuständig. Dazu gehören das Arbeitsrecht und die Wohlfahrtssysteme. Diese Zuständigkeit ist in den EU-Verträgen niedergelegt; im Übrigen ist seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehen, dass die EU die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen kann. Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union spiegelt dieses allgemeine Ziel wider, indem er festhält, dass die Union *„auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“* hinwirkt.

Deshalb ist die Schaffung und Vertiefung des europäischen Binnenmarkts Hand in Hand mit der Entwicklung eines rechtlichen Besitzstands im Sozialbereich auf EU-Ebene gegangen, mit dem Ziel, gleiche Ausgangsbedingungen zu gewährleisten, das Risiko von Sozialdumping oder eines Wettlaufs „nach unten“ zu vermeiden und die wirtschaftliche und soziale Integration zu erleichtern. Dies ist auch der Grund, warum seit den 1990er Jahren beschäftigungs- und sozialpolitische Erwägungen ein wesentliches Merkmal des Prozesses der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf EU-Ebene sind, der nunmehr als Europäisches Semester bekannt ist. Die Gründe für eine europäische Säule sozialer Rechte folgen dieser Logik und greifen eine zweifache Notwendigkeit auf: Überwindung der Krise mit Blick auf die Zukunft und Übergang zu einer vertieften und faireren WWU.

2.2 Überwindung der Krise mit Blick auf die Zukunft

Europa erholt sich allmählich von seiner schwersten Krise seit Jahrzehnten: Die einzelnen Mitgliedstaaten und die EU als Ganzes haben mit den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen zu kämpfen und versuchen gleichzeitig, künftige Entwicklungen zu antizipieren. Die Krise hatte gravierende und sichtbare Auswirkungen auf die europäische Gesellschaft und Wirtschaft. Die Wohlfahrtssysteme haben zwar einige Auswirkungen abgefedert, aber die Arbeitslosigkeit ist angestiegen, ein erheblicher Anteil der Bevölkerung ist von Armut bedroht, die öffentlichen Haushalte stoßen an ihre Grenzen und die Leistungen der einzelnen Länder haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Vor allem die Arbeitslosigkeit fordert seit Jahren ihren Tribut von den Bürgerinnen und Bürgern und der Gesellschaft insgesamt: noch immer sind nahezu 22 Millionen Menschen arbeitslos und auf Arbeitssuche (fast 17 Millionen im Euro-Raum), 10 Millionen von ihnen seit mehr als einem Jahr.

Überdies hat die Krise einige grundlegendere Langzeitrends verschleiert, andere dagegen verstärkt. Dazu gehören z. B. Veränderungen in den Gesellschafts- und Familienstrukturen sowie den Arbeitsmustern; ein längeres und vielfältigeres Erwerbsleben; eine stärker diversifizierte Erwerbsbevölkerung und die Verbreitung neuer Arbeitsformen; das Paradox von steigendem Bildungsniveau einerseits und weit verbreitetem Missverhältnis zwischen

Qualifikationsangebot und –nachfrage andererseits; zunehmende Ungleichheiten; neue Bedürfnisse und Möglichkeiten im Zuge der höheren Lebenserwartung und der Alterung der Bevölkerung; der technologische Wandel und die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft.

Art und Umfang der Herausforderungen für die Arbeitswelt und die Gesellschaft im Allgemeinen haben sich im Vergleich zum 20. Jahrhundert grundlegend geändert, und es zeichnen sich viele neue oder künftige Entwicklungen ab, an die Europa sich anpassen muss. Die Ziele der Sozialpolitik und ihre Fähigkeit, Ergebnisse zu erzielen, stehen auf dem Prüfstand. Europas Vermögen, gut funktionierende und faire Arbeitsmärkte zu schaffen, ist entscheidend für seine Fähigkeit, die Produktivität zu steigern, im weltweiten Wettbewerb zu bestehen, den sozialen Zusammenhalt zu verstärken und den Lebensstandard seiner Bürgerinnen und Bürger weiterhin zu erhöhen.

Solche Überlegungen gewinnen auf internationaler Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten zunehmend an Bedeutung.³ Wie in den im September 2015 von den Vereinten Nationen angenommenen Zielen für eine nachhaltige Entwicklung und in Schlussfolgerungen der G20 wiederholt zum Ausdruck gebracht, setzen sich ungeachtet der Ungewissheit über die Zukunft immer stärker die Erkenntnis und der weltweite Konsens durch, dass Verknüpfungen zwischen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklung notwendig sind, dass Ungleichheiten die Wirtschaftsentwicklung hemmen und dass es eines stärker inklusiven Wachstumsmodells bedarf. Diese globale Agenda stützt sich weitgehend auf die zahlreichen Untersuchungen internationaler Organisationen, wie z. B. der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Weltbank, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Internationalen Währungsfonds.

Diese Veröffentlichungen verdeutlichen, dass Investitionen in das Humankapital ein wichtiger Mechanismus der Transmission zwischen langfristigem Wachstum, Gleichstellung und sozialem Fortschritt sind. Sie bestätigen ferner, dass sich Lohn- und Einkommensungleichheit langfristig negativ auf das potenzielle Wachstum auswirken könnte, indem sie bestehende Chancenungleichheiten verfestigt und verstärkt, die Entwicklung von Kompetenzen einschränkt und die soziale und berufliche Mobilität beeinträchtigt. In den Industrieländern, die ihren Wohlstand auf Produktivitätszuwachs und Innovationsfähigkeit gründen, sind Sozialleistungen und Wirtschaftsleistungen zwei Seiten derselben Medaille.

Eine moderne Sozialpolitik sollte auf Investitionen in das Humankapital beruhen, basierend auf Chancengleichheit, der Verhinderung von und dem Schutz vor sozialen Risiken, wirksamen Sicherheitsnetzen und Anreizen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, um es den Menschen zu ermöglichen, ein Leben in Würde zu führen, den persönlichen und beruflichen Status im Laufe des Lebens zu ändern und ihre Talente bestmöglich zu nutzen.

³ Siehe u. a. ILO (2015), „The future of work centenary initiative“ (Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit); OECD (2016), „Policy forum on the future of work“ (Politik-Forum über die Zukunft der Arbeit); Bertelsmann Stiftung (2015), „Redesigning European welfare states – Ways forward“ (Europäische Wohlfahrtsstaaten neu konzipieren: mögliche Vorgehensweisen); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), „Grünbuch – Arbeiten weiter denken. Arbeiten 4.0“; Weltwirtschaftsforum (2016), „The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution“ (Die Zukunft der Arbeitsplätze: Beschäftigungs-, Qualifikations- und Arbeitskräftestrategie für die vierte industrielle Revolution); OECD, IWF, Weltbank, IAO (2015), „Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes“ (Einkommensungleichheit und Lohnquoten in den G20-Staaten: Tendenzen, Auswirkungen und Ursachen).

2.3 Auf dem Weg zu einer vertieften und faireren Wirtschafts- und Währungsunion

Der Euro-Raum zieht die Lehren aus der Krise der vergangenen Jahre und hat einen Prozess zur weiteren Integration und Konsolidierung eingeleitet. Dazu gehört unbedingt eine soziale Dimension. Im Bericht der fünf Präsidenten über die Vollendung der WWU Europas⁴ heißt es: *„Europas Ambition sollte es sein, im sozialen Bereich ein ‚soziales AAA‘-Rating zu verdienen“* und weiter *„Damit die WWU ein Erfolg wird, müssen die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gut und fair funktionieren“*. Auch wird darauf hingewiesen, dass es kein Patentrezept gibt, die Herausforderungen für die Mitgliedstaaten jedoch oftmals ähnlich sind. Im Bericht wird ferner eine stärkere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales im Rahmen eines breiter angelegten Prozesses der Aufwärtskonvergenz zu widerstandsfähigeren wirtschaftlichen Strukturen im Euro-Raum gefordert.

Es handelt sich hierbei nicht nur um ein politisches oder gesellschaftliches Erfordernis, sondern auch um eine wirtschaftliche Notwendigkeit: Die Erfahrung der letzten 15 Jahre hat gezeigt, dass anhaltende Ungleichgewichte in einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Stabilität des gesamten Euro-Raums gefährden können, und dass das Unvermögen, diese zu korrigieren, zu weiteren kostspieligen Divergenzen führen kann. Nach der Krise der Jahre 2007/2008 ist der Euro-Raum heterogener geworden, wobei einige Länder besonders hart getroffen wurden. Um diese Heterogenität abzubauen, braucht es Zeit. Es liegt auf der Hand, dass der künftige Erfolg des Euro-Raums in nicht geringem Maße von der Effizienz der nationalen Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme sowie der Fähigkeit der Wirtschaft, sich an Schocks anzupassen und sie abzufedern, abhängt.

Leistungsfähige und inklusive Arbeitsmärkte müssen Elemente der Flexibilität und Sicherheit, die zu mehr Beschäftigung und Anpassungsfähigkeit führen können, effektiv kombinieren. Das entsprechende Konzept der „Flexicurity“ ist nicht neu, doch nach der Krise und angesichts einer sich verändernden Arbeitswelt ist es an der Zeit festzulegen, wie es am besten in die Praxis umgesetzt werden kann. Unternehmen haben Interesse an vorhersehbaren und rechtlich abgesicherten Rahmenbedingungen, nicht nur um qualifizierte und produktive Arbeitskräfte anwerben zu können, sondern auch um sich schnell wandelnden Marktgegebenheiten anpassen zu können. Arbeitskräfte haben Interesse an Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit, um ihr Berufs- und Privatleben miteinander vereinbaren zu können, aber auch um sich neuen Herausforderungen zu stellen und sich während ihres Berufslebens anpassen und ständig weiterqualifizieren zu können, dies alles in einer lebenslangen Perspektive. Arbeitslose und Nichterwerbstätige suchen häufig nach Möglichkeiten des Zugangs zur Arbeitswelt, bei denen sie nicht in geringwertigen Stellen mit geringer Entlohnung landen oder keinen Anspruch auf grundlegende soziale Rechte haben. Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere im Euro-Raum, haben Interesse an einer besseren Entwicklung und Nutzung der Kompetenzen, einer größeren Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit, am sozialen Zusammenhalt und an einer gerechten und effektiven Verteilung von Rechten, Pflichten und Einkommen, auch zwischen den Generationen.

⁴ „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, Juni 2015. In ihrem gemeinsamen Beitrag zum Bericht betonten Frankreich und Deutschland zum Beispiel die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit und gemeinsamer Leitlinien in bestimmten Bereichen, wie aktive Arbeitsmarktstrategien und Systeme der sozialen Sicherheit. Siehe auch: Europäisches Zentrum für politische Strategie (2015), „The Social Dimension of Economic and Monetary Union“ (Die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion).

Gleichzeitig haben die hohe Arbeitslosigkeit und die zunehmende Alterung der Bevölkerung, verbunden mit der angespannten öffentlichen Haushaltslage und der Notwendigkeit, die sich aus makroökonomischen Ungleichgewichten ergebenden Übertragungseffekte zwischen Ländern zu minimieren, die Frage der Leistungsfähigkeit der nationalen Wohlfahrtssysteme in mehrfacher Hinsicht in den Vordergrund gerückt: erstens hinsichtlich ihrer Angemessenheit und finanziellen Tragfähigkeit im Licht neuer sozialer Bedürfnisse, einschließlich der Notwendigkeit, die Armut zu bekämpfen; zweitens hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, sowohl aus Sicht der Arbeitgeber als auch aus Sicht der Arbeitsuchenden, einschließlich ihrer Fähigkeit sicherzustellen, dass Arbeit sich lohnt, und ihrer Fähigkeit, die Fertigkeiten und Kompetenzen der Menschen zur umfassenden gesellschaftlichen Teilhabe zu stärken, und drittens – und dies ist ein für den Euro-Raum besonders wichtiger Aspekt – hinsichtlich ihrer Fähigkeit, makroökonomische Schocks abzufedern und eine automatische Stabilisierungsfunktion zu übernehmen. Hohe Beschäftigungsquoten, niedrige Arbeitslosigkeit und gut konzipierte Wohlfahrtssysteme sind für gesunde öffentliche Finanzen entscheidend; zu starke Divergenzen auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Bereich gefährden das Funktionieren des Euro-Raums. Im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der haushaltspolitischen Überwachung auf EU-Ebene haben die Überlegungen über die Qualität der öffentlichen Finanzen, von denen die Wohlfahrtssysteme einen großen Anteil ausmachen, dazu geführt, dass Fragen in Zusammenhang mit der Gerechtigkeit und Effizienz öffentlicher Einnahmen und Ausgaben vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt wird.

2.4 Nutzung eines reichen Erfahrungsschatzes

Die europäische Säule sozialer Rechte kann sich auf wertvolle Erfahrungen und zahlreiche bewährte Verfahren stützen: in vielen Bereichen sind die weltweit Besten in Europa zu finden, und Lösungen sind hinreichend bekannt. Angesichts des Ausmaßes der aktuellen Herausforderungen sind allerdings Selbstgefälligkeit und ein Verharren beim Status quo keine Option. Zudem kann auch aus den sich weltweit rasch wandelnden Realitäten viel gelernt werden.

Zwar ist die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, doch die Säule kann auch auf den gemeinsamen Werten und Grundsätzen aufbauen, die auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gelten. In Referenzdokumenten wie z. B. dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie in internationalen Instrumenten wie der Sozialcharta des Europarates und den ILO-Empfehlungen werden diese Werte und Grundsätze besonders hervorgehoben.

Solche Rahmendokumente decken häufig ein breites Spektrum von Bereichen ab, für die sie allgemeine Grundsätze und Mindeststandards festlegen, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu ergänzen sind. Die zentrale Frage, die sich in Europa stellt, betrifft somit nicht unbedingt die Anerkennung der Rechte, sondern vielmehr ihre tatsächliche Inanspruchnahme und Umsetzung angesichts der raschen Veränderungen im sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Umfeld.

Im Laufe der Jahre hat die Kommission Initiativen ergriffen, um die Bemühungen um die dringlichsten Prioritäten zu intensivieren und den rechtlichen Besitzstand der EU zu aktualisieren. Diese Bemühungen folgen der Logik einer besseren Rechtsetzung: es geht nicht um weniger Rechtsetzung, sondern um ein Rechtsetzungskonzept, bei dem den

wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen vor Ort in vollem Umfang Rechnung getragen wird, um zu gewährleisten, dass jede Initiative ihr Ziel in bestmöglicher Weise erreicht. Im Laufe dieses Mandats hat die Kommission die europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 auf den Weg gebracht, wobei nahezu 20 % der Fondsmittel aus dem Europäischen Sozialfonds bereitgestellt werden. Sie ist außerdem in verschiedenen Bereichen tätig gewesen; nachstehend einige Beispiele:

- Stärkere Berücksichtigung sozialer Erwägungen im Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Verwendung von Sozialindikatoren im so genannten Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten, Förderung des „sozialen Benchmarkings“ sowie Bewertung der sozialen Auswirkungen des neuen Stabilitätshilfeprogramms für Griechenland;
- durchgängige Berücksichtigung sozialer Ziele bei den Leitinitiativen, wie etwa der Investitionsoffensive für Europa, der Energieunion und dem digitalen Binnenmarkt;
- Vorstellung eines strategischen Engagements für die Gleichstellung der Geschlechter für den Zeitraum 2016–2019;
- Vorziehen der finanziellen Unterstützung für die Mitgliedstaaten zur Einführung einer Jugendgarantie, die vorsieht, dass alle jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten nachdem sie arbeitslos geworden sind oder die Schule verlassen haben, ein hochwertiges, konkretes Angebot erhalten;
- Veröffentlichung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt;
- Vorschlag für einen europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit, der den Zugang zu essenziellen Gütern und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen im Binnenmarkt erleichtern soll;
- Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern zwecks Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit am gleichen Arbeitsort.

Parallel zur Konsultation über die Säule laufen 2016 überdies weitere Arbeiten zu verschiedenen zusätzlichen Aspekten, die auf Folgendes abzielen: einen neuen Start zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben für berufstätige Eltern; eine europäische Kompetenzagenda sowie eine eingehende Evaluierung der 24 Arbeitsschutz-Richtlinien, die dazu beitragen soll, ihre Relevanz, Wirksamkeit und Kohärenz zu bewerten mit dem Ziel, angesichts neuer Risiken ein hohes Maß an Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitskräfte aufrechtzuerhalten, die geltenden Rechtsvorschriften zu vereinfachen und zu modernisieren sowie die Akzeptanz durch KMU zu erleichtern. Diese Beispiele veranschaulichen, welche Rolle die EU bei der Unterstützung, Orientierung und Rahmensegung im sozialen Bereich übernehmen kann und welche weiteren Maßnahmen sich aus der Einrichtung der Säule ergeben können.

Oberste Priorität räumt diese Kommission auch der Förderung des sozialen Dialogs auf allen Ebenen ein. Im Anschluss an eine hochrangige Konferenz zum Thema „Ein Neubeginn für den sozialen Dialog der EU“, die im März 2015 stattfand, haben sich die Sozialpartner auf branchenübergreifender Ebene auf eine eingehende gemeinsame Beschäftigungsanalyse und ein gemeinsames Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2015-2017 geeinigt. Es wurden Verhandlungen über eine autonome Rahmenvereinbarung über aktives Altern aufgenommen; derzeit werden gemeinsame Schlussfolgerungen zum Thema der Vereinbarkeit von Berufs-

und Privatleben ausgearbeitet; zudem befasst sich eine Arbeitsgruppe mit der Umsetzung der bereits geschlossenen autonomen Rahmenvereinbarungen durch ihre Mitglieder. Die Sozialpartner auf sektoraler Ebene, die in 43 Branchen vertreten sind und 75 % der Arbeitskräfte vertreten, haben ebenfalls die Durchführung ihrer jeweiligen gemeinsamen Arbeitsprogramme fortgesetzt.

3. Die europäische Säule sozialer Rechte: Rolle, Umfang und Rechtscharakter

Mit der Säule soll eine Reihe wesentlicher Grundsätze zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme festgelegt werden. Wie von Präsident Juncker angekündigt, wird die Säule innerhalb des Euro-Raums entwickelt, wobei anderen EU-Mitgliedstaaten angeboten wird, sich anzuschließen, wenn sie es wünschen.

Die Säule wird somit auf dem sozialen Besitzstand der EU aufbauen und ihn ergänzen. Die entsprechenden Grundsätze werden schwerpunktmäßig auf die Bedürfnisse und Herausforderungen des Euro-Raums ausgerichtet. Die fertige Säule sollte als Bezugsrahmen für das Leistungsscreening der teilnehmenden Mitgliedstaaten im Beschäftigungs- und Sozialbereich fungieren, sie soll Reformen auf nationaler Ebene vorantreiben und insbesondere als Kompass für eine erneute Konvergenz innerhalb des Euro-Raums dienen.

3.1 Festlegung von Grundsätzen, die den Realitäten von heute und morgen gerecht werden

Der Anhang dieser Mitteilung enthält einen ersten, vorläufigen Entwurf der Säule als Diskussionsgrundlage. Die Grundsätze wurden aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung für die Leistungsfähigkeit der teilnehmenden Mitgliedstaaten ausgewählt.

Der Entwurf gliedert sich in drei Hauptbereiche:

- Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, auch Entwicklung von Kompetenzen und lebenslanges Lernen sowie aktive Unterstützung der Beschäftigung zwecks Erhöhung der Beschäftigungschancen, Erleichterung des Übergangs in einen anderen Erwerbsstatus und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.
- Faire Arbeitsbedingungen zur Herstellung eines ausgewogenen und verlässlichen Verhältnisses zwischen Rechten und Pflichten der Arbeitnehmer/-innen und der Arbeitgeber sowie zwischen Flexibilitäts- und Sicherheitselementen zwecks Erleichterung der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Aufnahme einer Beschäftigung und der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen sowie zwecks Förderung des sozialen Dialogs.
- Angemessener und nachhaltiger Sozialschutz sowie Zugang zu hochwertigen essenziellen Leistungen, u. a. Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, zwecks Gewährleistung eines würdigen Lebens und des Schutzes vor Risiken und zwecks Ermöglichung einer uneingeschränkten Teilhabe am Arbeitsleben und generell am Leben in der Gesellschaft.

Es wird eine Reihe von Politikfeldern mit den entsprechend zugeordneten Grundsätzen dargelegt. Als Ausgangspunkte der Grundsätze dienen verschiedene Rechte, die bereits in Rechtsquellen der EU und sonstigen relevanten Rechtsquellen niedergelegt sind, und es wird ausgeführt, wie sie in die Praxis umgesetzt werden könnten. Die Formulierungen orientieren sich u. a. an Leitlinien, die auf EU-Ebene vorhanden sind, etwa im Kontext der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, versuchen jedoch auch jüngste Trends aufzugreifen.

Für jeden dieser Grundsätze stellt sich die Situation europaweit sehr unterschiedlich dar, und es gibt zahlreiche praktische Probleme, kleine und große, die angegangen werden müssen. Dazu gehören generell die unterschiedlichen Interessen von Einzelpersonen, Unternehmen und der Gesellschaft, mögliche Kompromisse zwischen kurzfristigen und langfristigen Lösungen, das Vorhandensein von „Grauzonen“, u. a. infolge des unscharfen Begriffs „Arbeit“, sowie die Frage „Wer zahlt wofür?“, je nachdem ob private oder öffentliche Mittel eine Rolle spielen sollen. Ferner gilt es, neue Standards und Verfahren so zu konzipieren, dass sie den Bedürfnissen einer dynamischen Wirtschaft gerecht werden, damit der Prozess der Aufwärtskonvergenz in den Regionen und Mitgliedstaaten unterstützt wird.

Die Logik der Säule und der zu ihrer Einrichtung führenden Debatte besteht nicht darin, diese Unterschiede und Spannungen zu verschleiern, vielmehr geht es darum, sie in einem neuen Licht zu betrachten und gegenüberzustellen und dabei dem Wandel in der Arbeitswelt und den unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Europa Rechnung zu tragen. Mit der Säule sollte dazu beigetragen werden, die für das Arbeitsleben und das Leben in der Gesellschaft geltenden sozialen Rechte zu modernisieren, auszuweiten und zu vertiefen, indem ihre Akzeptanz erleichtert wird und Verfahren gefördert werden, die für die Bürgerinnen und Bürger, für Unternehmen und für die Gesellschaft von Nutzen sein können.

3.2 Ein Mehrwert für den Euro-Raum und die gesamte EU

Im Rahmen der Säule wird der Besitzstand der EU nicht wiederholt oder umschrieben, vielmehr werden die Grundsätze und Verpflichtungen ausführlicher dargelegt, die richtungsweisend für eine größere Konvergenz innerhalb des Euro-Raums sein können. Auch soll die Säule nicht an die Stelle des Besitzstands der EU treten, und die hier vorgeschlagenen Grundsätze ersetzen keineswegs die bestehenden Rechte: sie bieten eine Möglichkeit, die Leistung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu bewerten und sie in Zukunft – zum Positiven hin – anzugleichen.

Der Prozess, der zur Säule führt, sollte allerdings auch die Gelegenheit bieten, den Besitzstand zu überprüfen. Der derzeitige Besitzstand wurde Schritt für Schritt zu verschiedenen Zeitpunkten aufgebaut, wobei bestimmte Bereiche besser abgedeckt sind als andere. Die Konsultation zur Säule bietet die Möglichkeit, den Besitzstand ganzheitlich zu betrachten, seine Relevanz im Licht neuer Trends zu prüfen und mögliche Bereiche für künftige Maßnahmen auf geeigneter Ebene zu ermitteln.

Bei dieser Bestandsaufnahme sollten insbesondere folgende Fragen beantwortet werden: Gibt es Defizite bei der Umsetzung des Besitzstands? Gibt es wesentliche Lücken in den auf EU-Ebene festgelegten sozialen Rechten? Wie kann solchen Defiziten und/oder Lücken Rechnung getragen werden? Dies ist auch der Grund, weshalb die Konsultation im Vorfeld der Einrichtung der Säule allen Mitgliedstaaten offen steht und außerdem den nicht dem Euro-Raum angehörenden Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, ob sie sich an der Säule beteiligen, Hilfestellung geben soll.

Die Arbeit an der Säule ergänzt andere laufende Bemühungen zur Vertiefung der WWU⁵ und soll einen Beitrag zu den Arbeiten am Weißbuch über die Zukunft der WWU Europas liefern, das für Frühjahr 2017 geplant ist. Im Bericht der fünf Präsidenten über die Vollendung der WWU Europas wird hervorgehoben, dass der Prozess der Konvergenz zu

⁵ Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (COM(2015) 600 vom 21. Oktober 2015).

widerstandsfähigeren wirtschaftlichen Strukturen fortgesetzt werden und mittelfristig einen verbindlicheren Charakter erhalten sollte. Dies würde durch gemeinsame strenge Standards erreicht, die sich u. a. auf die Arbeitsmärkte konzentrieren sollten.

Schließlich muss der Rechtscharakter der Säule selbst den begrenzten Geltungsbereich und die rechtlichen Beschränkungen auf Ebene der EU und des Euro-Raums berücksichtigen. So räumt z. B. Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dieser eindeutig keine Zuständigkeit im Bereich der Entlohnung ein.

Für die Einrichtung der Säule kommen verschiedene Instrumente in Betracht, etwa eine Empfehlung, gleichwohl erachtet die Kommission es für wesentlich, das Parlament und den Rat sowie andere Organe und Einrichtungen der EU einzubeziehen und breite Unterstützung für die Umsetzung zu finden.

4. Ziele der Konsultation

Die Einrichtung der Säule bietet die Gelegenheit für Denkanstöße zu den bestehenden sozialen Rechten, den besonderen Bedürfnissen des Euro-Raums, dem Wandel in der Arbeitswelt und den auf allen Ebenen erforderlichen Reformen. Die Konsultation sollte daher möglichst breit angelegt sein.

4.1 Angestrebte Ergebnisse

Die Konsultation hat drei Hauptziele:

- Erstens soll der gegenwärtige EU-Besitzstand bewertet werden. Insbesondere soll die Konsultation dazu beitragen, festzustellen, inwieweit bestehende Rechte angewandt und den aktuellen und künftigen Herausforderungen nach wie vor gerecht werden, und/oder ob in diesem Zusammenhang neue Wege in Erwägung gezogen werden sollten.
- Zweitens sollen Überlegungen zu neuen Trends bei den Arbeitsmustern und in der Gesellschaft angestellt werden, die durch die Auswirkungen demografischer Entwicklungen, neuer Technologien und anderer Faktoren, die für die Arbeitswelt und die sozialen Bedingungen von Belang sind, ausgelöst werden. Die Ermittlung bewährter Verfahren und von Lehren aus sozialen Innovationen sollte aktiv angeregt werden.
- Drittens sollen Meinungen und Feedback zu dem Entwurf der europäischen Säule sozialer Rechte eingeholt werden. Die Konsultation soll dazu dienen, über Umfang und Inhalt der Säule und ihre Rolle im Rahmen der sozialen Dimension der WWU zu diskutieren, Überlegungen zu den besonderen Bedürfnissen des Euro-Raums anzustellen, die Spezifität der unterbreiteten Grundsätze zu erörtern und die mit ihnen zusammenhängenden Herausforderungen aufzuzeigen. Die Konsultation soll außerdem den nicht dem Euro-Raum angehörenden Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, ob sie sich an der Säule beteiligen, Hilfestellung geben.

Der Konsultationsprozess soll bis zum 31. Dezember 2016 abgeschlossen sein, damit die Ergebnisse in einen endgültigen Kommissionsvorschlag für die Säule fließen können, der Anfang 2017 unterbreitet werden soll.

4.2 Mobilisierung für die Debatte

In den kommenden Monaten wird die Kommission sich aktiv mit anderen Organen und Einrichtungen der EU, nationalen Behörden und Parlamenten, Gewerkschaften, Unternehmensverbänden, NRO, Anbietern von sozialen Dienstleistungen, Experten aus der Wissenschaft sowie der Öffentlichkeit austauschen. Auf nationaler Ebene wird die Kommission die Diskussionen durch ihre Vertretungen in den Mitgliedstaaten fördern.

Die EU-Sozialpartner werden aufgefordert, eine aktive Rolle bei der Ausgestaltung der Säule zu übernehmen. Überdies wird die Kommission die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen einholen.

4.3 Strukturiertes Feedback

Als Beitrag zur Debatte werden zusätzlich zur öffentlichen Konsultation drei Arbeitsschwerpunkte festgelegt, für jedes der oben genannten angestrebten Ergebnisse einer:

- Sozialer Besitzstand der EU: Bestandsaufnahme
- Die Zukunft der Arbeit und der Wohlfahrtssysteme: Herausforderungen und Möglichkeiten
- Die Rolle der europäischen Säule sozialer Rechte im Rahmen einer vertieften und faireren WWU

Die Kommission wird Ende 2016 eine europäische Konferenz abhalten, um Feedback zu erhalten.

4.4 Informationen zur Debatte

Für die Konsultation wird eine spezielle Webseite eingerichtet unter: <http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights>

Diese wird Folgendes umfassen:

- Die vorliegende Mitteilung und die zugehörigen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen
- Eine Reihe von Informationsblättern, die von den Kommissionsdienststellen ausgearbeitet wurden und in denen die wirtschaftliche und rechtliche Argumentation ausführlicher dargelegt wird, die den im Entwurf der Säule erläuterten Bereichen (siehe Anhang der Mitteilung) zugrunde liegt
- Die im Rahmen der einzelnen oben erwähnten Arbeitsschwerpunkte geplanten Aktivitäten
- Eine Liste der Sitzungen und Veranstaltungen, die auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten stattfinden sollen

5. Fragen für die Konsultation

Die Kommission ersucht alle interessierten Kreise, die Fragen in dieser Mitteilung zu beantworten und die Antworten zusammen mit etwaigen zusätzlichen Anmerkungen bis zum **31. Dezember 2016** zu übermitteln.

Die Fragen können auf einem Online-Fragebogen beantwortet werden, der auf der oben genannten Webseite zu finden ist. Die Beiträge können auch per E-Mail an die folgende E-Mail-Adresse geschickt werden:

EMPL-EUROPEAN-PILLAR-OF-SOCIAL-RIGHTS@ec.europa.eu

Für die Übermittlung auf dem Postweg gilt folgende Anschrift:

EUROPÄISCHE KOMMISSION
Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Rue Joseph II, 27 – 00/120
1049 BRÜSSEL
BELGIEN⁶

Nachstehend die Fragen, zu denen die Europäische Kommission um Stellungnahme bittet:

Zur sozialen Lage und zum sozialen Besitzstand der EU

1. Welches sind Ihrer Ansicht nach die dringendsten Prioritäten in den Bereichen Beschäftigung und Soziales?
2. Wie können wir den unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales in Europa Rechnung tragen?
3. Ist der Besitzstand der EU auf dem neuesten Stand, und sehen Sie Spielraum für weitere Maßnahmen auf EU-Ebene?

Zur Zukunft der Arbeit und der Wohlfahrtssysteme

4. Welche Trends haben Ihrer Meinung nach die größte umgestaltende Wirkung?
5. Was wären die wichtigsten Risiken und Chancen im Zusammenhang mit solchen Trends?
6. Gibt es Strategien, Einrichtungen oder Unternehmenspraktiken – bestehende oder sich neu entwickelnde –, die Sie als Referenz empfehlen würden?

Zur europäischen Säule sozialer Rechte

7. Stimmen Sie dem hier beschriebenen Konzept für eine europäische Säule sozialer Rechte zu?

⁶ Bitte beachten Sie, dass alle eingegangenen Beiträge unter Angabe des Namens im Internet veröffentlicht werden, es sei denn die/der Betreffende erhebt Einwände gegen die Veröffentlichung ihrer/seiner personenbezogenen Daten und macht geltend, dass dies ihren/seinen berechtigten Interessen zuwiderlaufen würde. In diesem Fall kann der Beitrag anonym veröffentlicht werden. Ansonsten wird von einer Veröffentlichung abgesehen und der Inhalt im Prinzip nicht berücksichtigt.

8. Stimmen Sie dem Geltungsbereich der Säule und den hier vorgeschlagenen Politikfeldern und Grundsätzen zu? Gibt es Aspekte, die noch nicht ausreichend zum Ausdruck gebracht oder abgedeckt worden sind?
9. Welche Politikfelder und Grundsätze wären im Rahmen einer erneuten Konvergenz innerhalb des Euro-Raums am wichtigsten?
10. Wie sollten diese zum Ausdruck gebracht und konkretisiert werden? Könnten Ihrer Meinung nach Mindeststandards oder Referenzkriterien für bestimmte Bereiche angewandt werden und einen Mehrwert darstellen, und wenn ja, welche?

Es ist auch möglich, zu jedem einzelnen Politikfeld und jedem einzelnen Grundsatz der vorgeschlagenen Säule Stellung zu nehmen; hierzu steht auf der Konsultations-Webseite ein besonderer Online-Fragebogen zur Verfügung.