

Europäische Sozialpolitik? Von den Möglichkeiten und Grenzen der neuen EU-Kommission.

N°3 – November 2014

Andrej Stuchlik

Bertelsmann Stiftung, andrej.stuchlik@bertelsmann-stiftung.de

Das Geflecht zwischen nationalen und echten europäischen Kompetenzen mag nach wie vor komplex sein, die Leistungserwartungen der Bürger an die EU sind es nicht. Das gilt gerade für den Bereich Beschäftigung und Soziales. Sie wünschen sich sozialen Ausgleich und Risiko-Absicherung von der Politik. Möge sie nun europäisch oder national sein. Ausgehend von jüngsten Daten zur sozialen Gerechtigkeit in der EU, erläutern wir die wesentlichen Aufgaben und Herausforderungen für die neue Sozialkommissarin Marianne Thyssen.

Marianne Thyssen wird es nicht einfach haben. Die Finanz- und Wirtschaftskrisen der vergangenen Jahre haben in vielen Mitgliedstaaten der Union ihre Spuren hinterlassen. Nicht nur sind heute 5,7 Millionen junge Menschen ohne Arbeit. Auch vom selbstgesteckten Ziel der Union, für „inklusives Wachstum“ zu sorgen, ist man weit entfernt. Nicht nur die absolute Armut hat zugenommen, sondern auch die Abstände zwischen

den Nationalstaaten. Der wachsenden ökonomischen Kluft zwischen Nord und Süd in der Eurozone folgt eine soziale nach.

Richtig ist, die EU kann nur messen und bewerten wofür sie zuständig ist und das ist sie in der Sozialpolitik weitaus weniger als in anderen Politikfeldern. Dennoch, weitet man den Blick und schließt Faktoren wie Chancen am Arbeitsmarkt für Ältere, Partizipationsmöglichkeiten von Migranten, die Qualität von Gesundheitsleistungen, und die Gerechtigkeit zwischen den Generationen mit ein, dann sieht man die Krisenfolgen deutlich: seit 2009 nimmt die Teilhabegerechtigkeit in allen Staaten der EU ab (mit Ausnahme Deutschlands und Polens). Und nicht nur das: der *Social Inclusion Monitor* der Bertelsmann Stiftung zeigt wie auch der Abstand innerhalb der Union wächst. Die hohe Zahl junger Arbeitsloser in Spanien, Italien und Griechenland ist erschreckend genug, aber das ist nur das aktuell sichtbarste Problem. Das wahre Ausmaß wird erst mit

flashlight europe

Verzögerung erkennbar und stellt das alte Konvergenzversprechen der Gemeinschaft infrage.

Der anhaltende Streit unter Ökonomen, ob nun einzelne Staaten quasi selbstverschuldet durch dysfunktionale Arbeitsmärkte oder durch ihre Mitgliedschaft in einer reparaturbedürftigen Währungsunion in Mitleidenschaft gezogen worden sind, spielt für die Erwartungshaltung der Bürger kaum eine Rolle. Die Europäische Union sieht sich einem sozialen Leistungsversprechen gegenüber, ob sie möchte oder nicht. Das gilt umso mehr jetzt, zu Beginn einer neuen Amtsperiode der Kommission.

Dabei ist das Thema keineswegs neu: Schon in den vergangenen fünf Jahren kam kaum ein offizielles EU-Dokument ohne den Verweis auf die sogenannte soziale Dimension aus, ohne das recht deutlich wurde, was darunter zu verstehen sei. So auch in der sogenannten Blueprint-Mitteilung der Kommission oder im Van Rompuy-Bericht Ende 2012, auf dem Höhepunkt der Krise. Die damals beschlossene Jugendgarantie war sicher ein Schritt in die richtige Richtung, aber Ursachenbekämpfung wird der EU und ihrer Sozialkommissarin mehr abverlangt.

Neue Arbeitsweise unter Juncker: wird die neue Kommission tatsächlich politischer?

Der Auftrag des Kommissionspräsidenten an das Sozialressort ist klar formuliert: Beschäftigung und Soziales sollen in den Mittelpunkt des Europäischen Semesters und damit der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU rücken. Es geht um eine bessere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern; darum Arbeitsplätze zu schaffen und Arbeitsmärkte sowie soziale Sicherungssysteme zu modernisieren. Die veränderte Arbeitsweise der neuen Kommission soll dabei helfen. Anders als sein Vorgänger Barroso, macht Kommissionspräsident Juncker dabei präzise thematische Vorgaben. So arbeitet Marianne Thyssen künftig als Mitglied im Projektteam „Beschäftigung, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit“, dem der Finne Jyrki

Katainen als Vize-Präsident vorsteht. Wie sich die konservative Politikerin darin positionieren können, ist derzeit offen, aber Juncker hat angekündigt, bis Dezember dieses Jahres einen Fahrplan für sein Investitionsprogramm von 300 Milliarden Euro vorzulegen. Darin wird Thyssen eine erste Antwort liefern müssen, wie genau sie zu mehr Beschäftigung beitragen möchte.

Spannend wird ebenfalls ihre Zusammenarbeit im Projektteam „Euro und sozialer Dialog“. Der Lette Valdis Dombrovskis wird als Vize-Präsident für Ausgleich ihrer Interessen mit denen des französischen Wirtschaftskommissars Pierre Moscovici sorgen müssen. In diesen Kompetenzbereich fällt das Europäische Semester und damit nicht zuletzt so politisch heikle Fragen wie mögliche Übergangsfristen bei Haushaltsüberprüfungen oder generell der Ruf nach mehr Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Im Anhörungsverfahren vor dem Europäischen Parlament am 1. Oktober machte Thyssen jedenfalls deutlich, dass sie dafür sorgen werde, dass „die sozialen Folgen jeder europäischen Maßnahme berücksichtigt“ würden. Das mag angesichts der beiden Vize-Präsidenten schwierig werden. Doch genug Erfahrung auf dem Brüsseler Parkett hat die belgische Politikerin. Sie ist seit 1991 für die flämischen Konservativen im Europäischen Parlament und war unter anderem zuletzt Berichterstatterin für den einheitlichen Europäischen Aufsichtsmechanismus (SSM), eines der Kernstücke der jüngst gestarteten Bankenunion.

Was kann die EU für mehr Mobilität tun?

Ähnlich wie Regierungschefs in den Mitgliedstaaten, hat auch der Kommissionspräsident das Recht, Zuständigkeitsbereiche zu ändern und somit wie beim Zuschnitt eines Ministeriums auch den Namen zu ändern. Das bisherige Sozialressort „Beschäftigung, Soziales und Inklusion“ heißt künftig „Beschäftigung, Soziales, Kompetenzen und Arbeitsmobilität“. Damit werden zwei Akzentverschiebungen sichtbar: Erstens könnten

flashlight europe

Maßnahmen zur Erhöhung der gesellschaftlichen Kohäsion weniger Aufmerksamkeit erhalten. So bleibt etwa das Sozialinvestitionspaket¹ in Junckers Brief an die Kommissarin unerwähnt.

Die zweite Akzentverschiebung zielt auf die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern (*skills*) und auf das Mobilitätspotenzial der EU. Während in ökonomischen Modellen die Mobilität von Arbeitskräften häufig unrealistisch hoch geschätzt wird, ist sie in der EU tatsächlich sehr niedrig. Nur knapp drei Prozent der Erwerbstätigen arbeiten außerhalb ihres Heimatlandes. Ein auch in den vergangenen Jahren relativ stabiler Wert. Allerdings hat sich die Zusammensetzung der Wanderungswilligen stark verändert. Vor der Krise kamen die meisten aus Mittel- und Osteuropa. Doch nach 2009 hat die Richtung gewechselt, sodass zunehmend Arbeitssuchende aus den so genannten Peripherieländern nach Norden aufbrechen. So haben etwa zwischen 2010 und 2013 insgesamt 480.000 spanische Arbeitnehmer ihr Land verlassen.

Neben den bekannten Mobilitätshemmnissen wie Sprachkompetenzen, gilt es vor allem vorhandene Instrumente wie das europäische Jobportal EURES wirksam umzusetzen. Dabei dürfte helfen, dass künftig die Europäische Agentur für Berufsbildung (CEDEFOP) in Thyssens Zuständigkeitsbereich fällt. Allerdings wird am Thema Mobilität auch deutlich: Europäische Sozialpolitik ist vielfach ein Spagat zwischen Freizügigkeit und Sozialschutz.

Zu Recht brachte die Belgierin daher in ihrer Anhörung die seit 1999 gültige Entsenderichtlinie (96/71/EG) wieder ins Spiel. Diese Schutzvorschrift für vorübergehend ins Ausland entsandte Arbeitnehmer (derzeit rund 1,2 Millionen) ist in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor umstritten.

Dabei könnte sie ein Schlüsselement sein, um einen vielfach gefürchteten Unterbietungswettbewerb und Sozialdumping zu verhindern.

Erst diesen Mai sind nach langwierigen Verhandlungen die konkreten Durchsetzungsmaßnahmen der Entsenderichtlinie modernisiert worden. Der Kompromiss erweitert einerseits den Schutz für entsandte Arbeitnehmer. Zugleich erhalten Mitgliedstaaten mehr Spielraum, wenn es darum geht Kontrollen gegen Missbrauch auszuführen. Allerdings haben nun die Mitgliedstaaten zwei Jahre Zeit, die europäische Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Es wird eine wichtige Aufgabe für die Kommission werden, diese Implementierung sicherzustellen.

Die politische Sprengkraft der Freizügigkeit von Personen zeigt nicht zuletzt die aktuelle Debatte um „Sozialmissbrauch“ und die Reform des Freizügigkeitsgesetzes in Deutschland. Die nun vorgelegte Gesetzesnovelle versucht einerseits den Kommunen bei den Kosten für Unterbringung und Heizung entgegen zu kommen, aber auch über befristete Wiedereinreiseverbote, die Strafbarkeit falscher Angaben sowie eine bessere behördliche Zusammenarbeit zur Vermeidung von Schwarzarbeit, möglichem Missbrauch vorzubeugen. Besonders umstritten ist die Einschränkung des Aufenthaltsrechts für Arbeitssuchende. Künftig dürfen sich ausländische EU-Bürger in Deutschland nur dann länger als sechs Monate aufhalten, wenn sie nachweisen können, „dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden“ (siehe neue Ziffer 1a) in § 2 Abs. 2).

Dieses Spannungsverhältnis wird mit Blick auf Migration aus Drittstaaten noch zunehmen.

¹ Das „Sozialinvestitionspaket“ ist ein Anfang 2013 vorgestellter Empfehlungskatalog der Kommission, um die Mitgliedstaaten bei der besseren Verwendung von Haushaltsmitteln für den Sozialbereich zu unterstützen.

flashlight europe

Kann die Kommission soziale Ziele festlegen?

Marianne Thyssen hat sich weit aus dem Fenster gelehnt. Bislang eher stiefmütterlich behandelte Sozialindikatoren sollen ein größeres Gewicht erhalten und den makroökonomischen gleichgestellt werden. Der Ansatz ist völlig richtig. Das vertraglich festgelegte Ungleichgewicht zwischen der Haushaltsüberwachung und dem Berichtswesen in anderen Politikbereichen, darf nicht zur Vernachlässigung sozialer Leistungsfähigkeit föhrenden.

Ihr Vorgänger László Andor hat erste Erfolge erzielt. Dazu zählen fünf Leitindikatoren, die unter anderem die Einkommensverteilung messen. Aber nach wie vor hält die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen die Zügel fest in ihrer Hand. Unterstützt von Barrosos Leistungsstab, war es in der Vergangenheit schwierig, allein Begriffe wie Jugendgarantie oder Armutsvermeidung in die so genannten länderspezifischen Empfehlungen der Kommission zu bringen. Also in jene Länderberichte, die die Kommission dazu benutzt, den Mitgliedstaaten durch Reformvorschläge zu einer besseren Politik zu verhelfen.

Diese Berichte werden einmal im Jahr im wirtschaftspolitischen Kontrollverfahren, dem so genannten Europäischen Semester, bewertet und (gemeinsam von Mitgliedstaaten und Kommission) beschlossen. Die von Juncker proklamierte Aufwertung sozialer Aspekte darin wird dadurch erleichtert, dass das wichtige Referat „Arbeitsmarktreformen“ aus dem Wirtschaft- und Finanzressort zu Thyssen wechselt. Ebenfalls in ihre Zuständigkeit fällt künftig das Europäische Statistikamt und damit ein wichtiger Akteur für die Entwicklung sozialpolitischer Indikatoren.

Doch neben Kontrolle setzt die Union auch auf eigene (soziale) Wachstumsziele. Die so genannte Europa 2020-Strategie ist der Versuch makroökonomische Entwicklungen sowie Strukturreformen in den Mitgliedstaaten thematisch

sinnvoll zusammenzubringen. Die Strategie wird im Augenblick einer Halbzeitüberprüfung unterzogen. Allein zu ihren sozialen Aspekten bereitet der Beschäftigungsausschuss des Europäischen Parlaments gerade 166 Änderungsvorschläge vor. Auch in dieser Debatte wird sich zeigen, wie ambitioniert die neue Kommissarin ihre Aufgabe angehen wird.

Wie passiert beim Thema Jugendarbeitslosigkeit?

Die mit Abstand größte Herausforderung bleibt die hohe Jugendarbeitslosigkeit. Zur Eindämmung wird der vier Monate dauernde Beschäftigungszuschuss („Jugendgarantie“) weiterhin wichtig bleiben. Aber die neue Kommissarin wird deutlich machen müssen, dass es sich nicht nur um bescheidenen Krisenaktivismus der Mitgliedstaaten handelte, als das sechs Milliardenprogramm Ende 2012 beschlossen worden ist. Erst im Sommer 2014 haben Frankreich und Italien als erste ihre Umsetzungspläne dafür so konkretisiert, dass die komplexen Förderstrukturen des Europäischen Sozialfonds ihre Wirkung werden entfalten können. 18 Modellregionen in der EU liefern zwar erste Hinweise auf effektive Maßnahmen. Besorgniserregend ist aber, dass auch hohe Bildungsabschlüsse, etwa in Italien, kaum Arbeitslosigkeit verhindern. Die Wirksamkeit europäischer Gelder, auch der Sonderkredite der Europäischen Investitionsbank, zu belegen wird eine wesentliche Herausforderung sein.

Schließlich werden von der neuen Kommissarin aber auch Antworten darauf erwartet, wie „sozial“ die Währungsunion insgesamt künftig aussehen soll. Andor hat etwa die Debatte um einen eigenen Haushalt der Eurozone beziehungsweise um eine europäische Arbeitslosenversicherung vorangetrieben.

Marianne Thyssen hat arbeitsreiche fünf Jahre vor sich.

flashlight europe

Literatur:

Deutscher Bundestag, *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften*, Berlin, Ds. 18/2581, 22.09.2014.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/025/1802581.pdf>

Dombrowski, Kathrin/Benford, Jake, *Social Investment. Wirkungsorientierte Finanzierung für gesellschaftliche Herausforderungen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, o.J.
http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-12E343C7-9602FF8B/bst/xcms_bst_dms_38427_38428_2.pdf

Europäische Kommission, *Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion*, Brüssel, 30.11.2012, COM(2012) 777 final/2.
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6ed5f706-fda6-492c-895b-4b5e8a25648a.0016.03/DOC_2&format=PDF

Juncker, Jean-Claude, *Mission Letter: Marianne Thyssen, Commissioner Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility*, Brüssel, 01.11.2014.
http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/thyssen_en.pdf

Rat der Europäischen Union, *Towards a genuine economic and monetary union*, Brüssel, 05.12.2012.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

Schraad-Tischler, Daniel/Kroll, Christian, *Social Justice in the EU. A Cross-national comparison. Social Inclusion Monitor (SIM) – Index report*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6D4C8415-6DCB1174/bst/xcms_bst_dms_40361_40362_2.PDF

Social Inclusion Monitor Europe

<http://www.social-inclusion-monitor.eu/>

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Isabell Hoffmann
isabell.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81313