

Konsultationsbeitrag der Brüsseler Dienststelle des Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union zum Aktionsplan zur Implementierung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR)
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1487&langId=en>

I. Vorbemerkungen

Am 17. November 2017 haben das Europäische Parlament, die Europäische Kommission sowie der Europäische Rat die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) in Göteborg feierlich proklamiert. Die EKD-Vertretung Brüssel hat gemeinsam mit dem Katholischen Büro Berlin und den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden die Europäische Säule sozialer Rechte als wichtigen Schritt hin zu einer Konkretisierung und verstärkten Sichtbarkeit des sozialen Europas begrüßt. Aus kirchlicher Sicht ist es zu begrüßen, dass die Europäische Kommission nun die Umsetzung der darin enthaltenen Grundsätze auf ihre Agenda für 2021 gesetzt hat und für den für Anfang nächsten Jahres geplanten Aktionsplan zur Implementierung der ESSR im Rahmen der aktuellen Konsultation um Vorschläge bittet.

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) vereinigt die 22 lutherischen, reformierten und unierten Landeskirchen in der Bundesrepublik Deutschland. Sie haben 22,6 Mio. Mitglieder. Als Dienststelle des Bevollmächtigten des Rates der EKD vertritt die EKD-Vertretung Brüssel kirchliche Anliegen gegenüber den Institutionen der EU. In Wahrnehmung dieser Aufgabe befasst sich die EKD-Vertretung Brüssel mit Themen wie Frieden, Bewahrung der Schöpfung und Gerechtigkeit; darunter fallen auch sozialpolitische Fragestellungen. Vor diesem Hintergrund setzen wir uns für folgende Aspekte ein, die unseres Erachtens in den Aktionsplan zur Implementierung der ESSR einfließen sollten.

II. Gewachsene Herausforderungen vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie

Bereits 1995 hatte die EKD-Synode unter dem Titel „Europa fordert die Christen – Für eine Gemeinschaft in Gerechtigkeit und Frieden“ dazu aufgerufen, sich für die Einigung Europas und für soziale Gerechtigkeit einzusetzen. Die Wirtschafts- und Währungsunion benötigt gerade im Angesicht der Krise mehr denn je eine adäquate soziale Struktur. Der Aktionsplan zur ESSR wird vor der Herausforderung stehen, sich als konsistente Strategie zu erweisen, um sicherzustellen, den durch die Covid-19-Pandemie einmal mehr deutlich gewachsenen Herausforderungen, zu begegnen. Die Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung hat durch die Pandemie eine neue Dimension erhalten. Durch die Wirtschaftskrise drohen sich soziale Spaltungen und Ungleichheit in der EU zu vertiefen. Gerade die junge Generation ist besonders von der Krise betroffen. Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit muss weiterhin ganz oben auf der politischen Agenda stehen, um der Gefahr der Entstehung einer „verlorenen Generation“ frühzeitig und entschieden zu begegnen. Gleichzeitig gilt es, auch den sozialen Implikationen der fortschreitenden Entwicklung im Bereich der Künstlichen Intelligenz sowie im allgemeinen auf die Herausforderungen der Digitalisierung der Arbeitswelt, die in den letzten Monaten eine ungeahnte Beschleunigung erfahren hat, tragfähige Antworten zu liefern, auch durch neue Regulierungsansätze. Gerade in einer Krise, wie der aktuellen, droht die Gefährdung der Akzeptanz anstehender Strukturwandelprozesse. Die mit der Dekarbonisierung verbundene grüne Transformation wirft soziale Fragen auf, die der Aktionsplan zur Implementierung der ESSR adressieren muss. Auch der demografische Wandel wird die Europäischen Gesellschaften vor große Herausforderungen stellen. Schließlich werden auch die Lehren hinsichtlich der Erforderlichkeit von autonomer und krisenresistenter Versorgung und einer daraus folgenden Tendenz zur De-Globalisierung nicht ohne sozioökonomische Folgen bleiben. Die Europäische Kommission ist aufgerufen, im Rahmen des Aktionsplans zur Implementierung der ESSR nachhaltige Lösungen unter Achtung der Grundsätze sozialer Fairness und Gerechtigkeit Konzepte zu entwickeln.

III. Die Chance für einen neuen sozialpolitischen Ansatz: Vom soft law zu mehr verbindlichen Rechtsakten

Gleichzeitig muss der europäische Gesetzgeber den Spagat bewältigen, bei den Maßnahmen zur Umsetzung der Säule im Rahmen von politischen Programmen oder Legislativinitiativen auf europäischer und nationaler Ebene die Ziele und Grundsätze der Europäischen Verträge, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten in ausgewogener Weise berücksichtigen, um dem Subsidiaritätsgrundsatz zu genügen. Wir sind überzeugt davon, dass ein neuer sozialpolitischer Ansatz mit EU-weiten Mindeststandards unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Systeme und Wohlfahrtsstaatstraditionen im Rahmen des europäischen Sekundärrechts Voraussetzung für die zukünftige Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union und den Zusammenhalt ihrer Mitgliedstaaten ist. Es wäre daher wichtig, dass der Aktionsplan zur ESSR einen Beitrag dazu leistet, klar zu machen, wo das „soziale Europa“ aktuell steht. Gleichzeitig ist zu prüfen, in welchen Bereichen eine Modernisierung der Vorschriften angemessen wäre und wie unter Wahrung nationaler Kompetenzen und bestehender Strukturen Regelungslücken geschlossen werden können. Dabei sollte die Europäische Kommission verbindliche Mechanismen für die angemessene Beteiligung sämtlicher repräsentativen sozialen Interessenträger, einschließlich der Kirchen, auf allen einschlägigen Ebenen an der Umsetzung der Säule vorschlagen. Die ESSR normiert bisher für sich genommen keine neuen Rechte, sondern leistete zunächst einen Beitrag zur Umsetzung der bestehenden Rechte und war vornehmlich von einem „soft law“ Ansatz getragen, der sich in einer Nutzung der offenen Methode der Koordinierung oder aber in Form von Ratsempfehlungen äußerte. Politische Vorgaben für eine soziale Aufwärtskonvergenz des Sozialschutzniveaus können und sollten aber auch durch die EU geleistet werden und sind auch nötig. Soziale Aufwärtskonvergenz über Mindeststandards und Ziele einerseits und durch gezielte finanzielle Förderung andererseits sollten sich dabei ergänzen. In der EU muss sich gerade in Ansehung der Covid-19-Pandemie die Erkenntnis durchsetzen, dass soziale Mindeststandards Ausdruck menschenrechtlicher Bindungen und darüber hinaus eine elementare Voraussetzung für eine widerstandsfähige, nachhaltige und wettbewerbsfähige Wirtschaft sind. Nur durch die Umsetzung verbindlicher Rechtsakte wird eine soziale Aufwärtskonvergenz angesichts der sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie tatsächlich erzielbar. Daher besteht jetzt die Chance, den Mehrwert der Europäischen Union für die Bürger durch ein stärkeres soziales Europa sichtbar zu machen.

IV. Unsere Anliegen im Hinblick auf die Implementierung der ESSR

Die EKD-Vertretung Brüssel fordert die Europäische Kommission auf, die nachfolgenden Anliegen für die Erarbeitung ihres Aktionsplans zur Implementierung der ESSR zu berücksichtigen, um soziale Gerechtigkeit angesichts der aktuellen Herausforderungen zu gewährleisten:

1. Die EKD-Vertretung Brüssel nimmt den Vorstoß für einen Richtlinienvorschlag über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union als ein erstes begrüßenswertes Signal zu Kenntnis, in der Sozialpolitik auch auf verbindliche Rechtsakte zu setzen. Angesichts der geteilten Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Union im Bereich der Sozialpolitik und aufgrund erheblicher Unterschiede in den Mitgliedstaaten ist eine differenzierende Lösung notwendig. Vor diesem Hintergrund erscheint es gelungen, dass der Kommissionsvorschlag weder einseitig die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen noch die umfassende tarifvertragliche Bindung als Lösung sieht, sondern beide Instrumente als Mittel der sozialen Aufwärtskonvergenz zu fördern sucht. Gleichwohl sollten im Aktionsplan gerade angesichts der sich an diesem Legislativakt herausbildenden Frontstellungen zwischen den unterschiedlichen sozialstaatlichen Traditionen in der EU Konzepte entwickelt werden, wie eine Fortentwicklung des sozialen Europas die Akzeptanz ihrer Mitgliedstaaten in Kompetenzfragen gewinnen kann.

2. Es wäre zu befürworten, das kurzfristig eingerichtete Europäische Instrument zur Kurzarbeit für befristete Unterstützung zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken im Notfall (sog. SURE-Mechanismus) in eine dauerhafte Rückversicherung für die europäischen Arbeitslosenversicherungen zu überführen. Ein ausgewogen gestalteter Mechanismus böte die Chance, künftig makroökonomische Schocks koordinierter abzufedern und Krisen abzuschwächen. Darüber hinaus könnte er einen entscheidenden Stabilisierungseffekt bei gewöhnlichen Schwankungen entfalten. Dass sich der als Krisenreaktionsmaßnahme befristet eingerichtete SURE-Mechanismus als gelungenes Beispiel in der Covid-19-Pandemie bewährt hat, wird nicht zuletzt dadurch belegt, dass inzwischen ein Großteil der Mittel von den Mitgliedstaaten abgerufen worden ist. Kurzfristig hat sich der gezielte Einsatz von Kurzarbeit zur intensiven Absorption als förderlich zum Erhalt von Arbeitsplätzen erwiesen. Darüber hinaus könnte ein dauerhafter Mechanismus aber auch langfristig zur wirtschaftlichen Stabilität beitragen, indem Kosten für die soziale Abfederung von Arbeitslosigkeit oder Wiedereingliederung vermieden werden.
3. Die EKD-Vertretung Brüssel teilt die Idee eines europäischen Rahmens für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten, als Initiative zur Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung. Hierfür hat sich die EKD-Vertretung Brüssel immer wieder mit Nachdruck eingesetzt. Die Europäische Kommission sollte die Ratschlussfolgerungen zur „Stärkung der Mindestsicherung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus“ vom 9. Oktober 2020 aufgreifen. Jetzt mehr denn je gilt es den Risiken der Vertiefung von gesellschaftlichen Spaltungen wegen Armut, Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung zu begegnen. Es sollten Garantien für einen Basisschutz in Umsetzung des 14. Grundsatzes der ESSR geschaffen werden. Die Kommission sollte sich daher dem Ersuchen des Rates annehmen und eine Aktualisierung des bestehenden Rechtsrahmens einleiten, um die ESSR mit Leben zu füllen. Dazu bedarf es politisch verbindlicher Zielvorgaben und Indikatoren sowie des Austauschs von „best practices“. Über das Setzen von Zielmarken für die Einkommenspolitiken der Mitgliedstaaten kann die Politikentwicklung beobachtet und bewertet werden. Bei der Sicherstellung der Einhaltung der Stabilitätskriterien muss auf den Erhalt einer funktionierenden sozialen Infrastruktur („social investment“) Rücksicht genommen werden.
4. Rechtssicherheit und die Praktikabilität auf dem Gebiet der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme müsste gerade im Hinblick auf eine der ersten Verordnungen des Gemeinschaftsrechts ein Kernanliegen im Hinblick auf die Implementierung der ESSR bilden. Daher muss eine nachhaltige Lösung zur Frage der Vorlage von A-1-Bescheinigungen angestrebt werden.
5. Große Herausforderungen treten durch die Digitalisierung zutage. Die Stabilität von Sozialversicherungen und des Steuersystems wird durch atypische Beschäftigungsformen (befristete oder geringfügige Beschäftigung, Zeitarbeit, Scheinselbständigkeit, Null-Stunden-Arbeitsverträge) bedroht. Auch verändert sich die Arbeitswelt durch eine zunehmende räumliche und zeitliche Entgrenzung sowie durch den potenziellen Verlust von Arbeitsplätzen in vielen Branchen. Auch der Sonntag als Tag der Arbeitsruhe wird weiter entwertet. Der von Alex Aguis Saliba (S&D/Malta) im Juli 2020 vorgestellte Initiativbericht zum Recht auf Nichterreichbarkeit 2019/2181(INL) sollte von der Europäischen Kommission aufgegriffen werden.
6. Die EKD-Vertretung Brüssel befürwortet den europäischen Grünen Deal und seine Zielsetzung, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Die Formel „leave no one behind“ sollte dabei jedoch keine inhaltslose Formel bleiben. Denn nur durch einen gerechten Wandel wird die notwendige Legitimität und Akzeptanz in der Bevölkerung erzeugt. Der Grüne Deal ist von der Europäischen Kommission als Jahrhundertprojekt zur Dekarbonisierung der europäischen Industriebasis und zum Aufbau und der Investitionen in grüne Wachstumsmodelle entwickelt worden. Er muss jedoch durch einen sozialen Deal ergänzt werden. Die Chance für dessen Ausgestaltung sollte der Aktionsplan zur Implementierung der ESSR nicht verpassen. Die grüne Transformation wird Verteilungsfragen von erheblicher Relevanz auf, auf die europäische

Antworten gefunden werden müssen. Im Rahmen des Investitionsplans für ein zukunftsfähiges Europa hat die Europäische Kommission drei Säulen vorgeschlagen, nämlich eine erste Säule für den Fonds für einen gerechten Übergang (Just transition fund), eine zweite Säule für die Ko-Finanzierung über das Programm „InvestEU“ und eine Säule für weitere Kreditinstrumente, die es erst zu einem späteren Zeitpunkt auszugestalten gelte. Hier sollte der Aktionsplan zur Implementierung der ESSR ansetzen, um sicherzustellen, dass Gelder in die Regionen und zu den Menschen gelangen, die von den Transformationsprozessen betroffen sind. Auch geplante Maßnahmen wie eine europäische „Renovierungswelle“ mögen zwar Energiekosten senken, verfehlen das soziale Ziel der Entlastung ärmerer Haushalte jedoch, soweit diese Einsparungen durch höhere Mietkosten für sanierte Immobilien aufgehoben werden und für eine Verdrängung aus Städten sorgen.

7. Das Europäische Semester bedarf einer stärkeren sozialen Dimension. Positiv ist daher die bereits eingefügte Indizierung durch ein sog. social scoreboard als Indikatorenliste zur Kenntlichmachung sozialer Missstände. Dennoch haben die sozialen Zielsetzungen damit noch keine hinreichende Aufwertung erfahren, da weiterhin budgetäre und wettbewerbsbezogene Zielsetzungen im Vordergrund stehen. Mindeststandards und Benchmarks erfüllen eine wichtige Funktion, um eine soziale Aufwärtskonvergenz zu erzielen. Die Indikatoren des social scoreboards müssten jedoch verpflichtend in das Europäische Semester integriert werden und gleichberechtigt neben den haushaltspolitischen und wirtschaftlichen Indikatoren stehen. Sollten Mitgliedsstaaten im sozialpolitischen Bereich die Anforderungen des social scoreboard unterlaufen, sollten länderspezifische Empfehlungen erlassen werden können.
8. Im Bereich der Jugendpolitik werden mit dem Maßnahmenpaket „Jobs für junge Menschen – Eine Brücke ins Arbeitsleben für die nächste Generation“ weitere Schritte zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa als Beitrag zur laufenden Umsetzung der ESSR ergriffen. Es fehlen jedoch weiterhin verbindliche Qualitätskriterien, die die Mitgliedsstaaten bezüglich der angebotenen Maßnahmen der EU-Jugendgarantie verpflichten, qualitativ-hochwertige oder zum Profil der jungen Menschen passende Angebote zu machen. Nicht selten sind die im Rahmen der EU-Jugendgarantie vermittelten Angebote von geringer Qualität oder werden den Bedürfnissen junger Menschen, die nicht gerecht. Die Verlängerung der EU-Jugendgarantie ist ein wichtiger Schritt gerade jetzt in der Krise, um eine neue verlorene Generation zu vermeiden. Es bestehen Ausgestaltungsmöglichkeiten etwa über den Europäischen Sozial Fonds+, die es zu nutzen gilt.