ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hacker, Björn

Research Report

Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung. Zwischen Kompass und Steuerungsinstrument

SWP-Studie, No. 5/2023

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Hacker, Björn (2023) : Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung. Zwischen Kompass und Steuerungsinstrument, SWP-Studie, No. 5/2023, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, https://doi.org/10.18449/2023S05

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/271082

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP

SWP-Studie

Björn Hacker

Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung

Zwischen Kompass und Steuerungsinstrument

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Mai 2023, Berlin

- Das Soziale Europa ist zurück auf der politischen Agenda — als Folge schwerer Wirtschaftskrisen, der einstigen Austeritätspolitik und eines Wandels im europäischen Diskursrahmen.
- Fünf Jahre nach ihrer Proklamation ist die Europäische Säule sozialer Rechte — obwohl rechtlich unverbindlich — zum zentralen Bezugspunkt sozialpolitischer Vorhaben auf EU-Ebene geworden. Langsam, aber stetig verbessert sich die soziale Situation der EU, wobei es weiterhin große Divergenzen gibt.
- In den Mitgliedstaaten werden die Säule und das sie begleitende Social Scoreboard nur erratisch genutzt. Sozialinvestitionen und -reformen, die mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, orientieren sich nur in Teilen an sozialen Defiziten.
- Zugleich hat das europäische Krisenmanagement in der Pandemie dazu beigetragen, die Säule sozialer Rechte umzusetzen. Mit ermöglicht haben diesen Erfolg finanzunterlegte Instrumente wie das Kurzarbeitergeld SURE.
- Durch eine Reihe von Maßnahmen ließe sich die Umsetzung der Säule stabilisieren. Zu empfehlen wäre, die Indikatoren des Scoreboards gezielter auch auf nationaler Ebene zu nutzen, SURE zu einer Europäischen Arbeitslosenversicherung weiterzuentwickeln, ein Verfahren zu sozialen Ungleichgewichten einzurichten sowie Freiräume für Sozialinvestitionen im Stabilitäts- und Wachstumspakt zu schaffen.

SWP-Studie

Björn Hacker

Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung

Zwischen Kompass und Steuerungsinstrument

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
Mai 2023, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*, sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2023

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2023S05

Inhalt

5 Problemstellung und Empfehlungen

7 Eine europäische Säule für die Sozialpolitik
7 Die Konstruktion der ESSR
10 Die ESSR in der Pandemie

13 Der schwere Stand des Sozialen Europas
13 Die normative Ebene: Paradigmen europäischer Sozialpolitik
15 Die funktionale Ebene: Konstitutionelle Asymmetrie
16 Die diskursive Ebene: Voluntaristische Governance
17 Einschätzungen zum Potential der ESSR

20 Sozialbilanz der EU in Krisenzeiten
20 Entwicklungen und Trends von Sozialindikatoren
24 Soziale Herausforderungen im Detail
26 Langsame Genesung von den Krisen

31 Stellenwert der ESSR im Rahmen von Next Generation EU
31 Finanzmittel für neue Sozialinvestitionen und -reformen
33 Soziale Vorhaben der Mitgliedstaaten
36 Die Chance nutzen oder verstreichen lassen

39 Schlussfolgerungen

42 Abkürzungen

Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. 2022/23 arbeitete er für vier Monate als Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa der SWP.

Der Autor dankt den Mitgliedern der Forschungsgruppe und Dr. Jens Bastian für Kommentierungen früherer Versionen dieser Studie, zudem Paul Bochtler für die Unterstützung.

Problemstellung und Empfehlungen

Die Europäische Säule sozialer Rechte: Wirkung und Weiterentwicklung. Zwischen Kompass und Steuerungsinstrument

Die Frage nach dem sozialen Gehalt des europäischen Integrationsprozesses ist nicht neu. Doch erlebt sie seit einiger Zeit eine politische Konjunktur, die ihr zuvor außerhalb von Expertenkreisen lange nicht widerfahren ist. Zurückzuführen ist dies auf soziale Verwerfungen und Divergenzen, die im Zuge der schnell aufeinanderfolgenden Wirtschaftskrisen der letzten 15 Jahre offensichtlich geworden sind. Zu klar gesetzt sind das neoklassische Wirtschaftsparadigma und sein marktgetriebenes Verständnis von Wohlfahrtsstaatlichkeit, zu tief ist der Graben zwischen marktschaffender und marktkorrigierender Integration, zu schwach die seit Mitte der 1990er Jahre auf den Weg gebrachten Ansätze der sozialpolitischen Koordinierung.

Dort ist auch die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) primär angesiedelt. Ihre 20 Grundsätze wurden 2017 von Europäischem Parlament, Europäischem Rat und Europäischer Kommission als mögliche Zielbeschreibung einer umfangreichen Sozialunion proklamiert. Die Säule ist rechtlich unverbindlich, bewirkt keine Kompetenzänderungen zwischen supranationaler und mitgliedstaatlicher Ebene und bringt als unterstützendes Instrument zu ihrer Umsetzung lediglich ein Scoreboard sozialer Indikatoren mit sich — Aspekte, die sie vor allem als rhetorischen Versuch erscheinen lassen, das Soziale ins Licht zurückzuholen. Die Kommission lässt seit Ausrufung der ESSR vor fünf Jahren keine Gelegenheit aus, um sich in der regulativen, distributiven und koordinierenden Sozialpolitik der EU auf deren Grundsätze zu beziehen. Die meisten Mitgliedstaaten dagegen reagierten auf das neue Instrument verhalten. Zwar gaben die Regierungen in ihren nach Brüssel verschickten Nationalen Reformplänen (NRP) regelmäßige Lippenbekenntnisse ab, wie begrüßenswert die Existenz der ESSR sei. Doch nur die wenigsten von ihnen nutzten die Indikatoren des Social Scoreboards, um soziale Defizite und Herausforderungen im eigenen Land genauer zu benennen und zu analysieren. Mehr als einen vagen Kompass konnte die ESSR in ihren ersten drei Jahren daher nicht darstellen.

Dies änderte sich mit dem Jahr 2020. Auf die Covid-19-Pandemie und ihre sozioökonomischen Folgen antwortete die EU mit mehreren einschneidenden Schritten. Sie beseitigte budgetäre Restriktionen, indem sie den Stabilitäts- und Wachstumspakt aussetzte, und mit dem Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) entstand ein europäisches Unterstützungsinstrument für Kurzarbeit. Darüber hinaus wurde das Reform- und Investitionspaket Next Generation EU auf den Weg gebracht — eine 750 Milliarden Euro schwere paneuropäische Krisen- und Strukturhilfe, die gemeinsam finanziert wird, bedarfsorientiert ist und zu großen Teilen auf nicht zurückzuzahlenden Zuschüssen basiert. Hinzu kommt im Sozialbereich ein Aktionsplan zur ESSR, der auf dem EU-Sozialgipfel von Porto 2021 vorgestellt wurde. Er enthält drei verbindlich formulierte quantitative Zielwerte: zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten, zur Steigerung der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen und zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Angesichts dieses innovativen Krisenmanagements stellt sich die Frage, ob es sich bei den neuen finanzunterlegten Instrumenten um die zuvor vermisste Ergänzung zur ESSR handelt. Ist die Säule über bloße rhetorische Verweise hinaus nunmehr in der Lage, das ihr zugesprochene Potential für eine Verbesserung der sozialen Situation zu entfalten? Ist im Rahmen der Pandemiebekämpfung und des Next-Generation-EU-Pakets auch mit einem Anschub für den sozialen Fortschritt zu rechnen — neben den expliziten Investitions- und Reformzielen der ökologischen und digitalen Twin-Transformation? Führt die Steuerung der Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) im Europäischen Semester dazu, dieses zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen besser auszubalancieren? Und werden die ESSR und das sie begleitende Social Scoreboard in den nationalen Wohlfahrtsstaaten jetzt stärker wahrgenommen?

Um der lange vernachlässigten sozialen Dimension des Integrationsprozesses nicht nur symbolisch, sondern real Aufschwung zu verleihen, sollte die ESSR von den Mitgliedstaaten konstant genutzt und ihre Umsetzung einem konsequenten Monitoring unterzogen werden. In Porto ist mit drei quantitativen Zielwerten der richtige Weg eingeschlagen worden; weitere Sozialindikatoren sollten folgen, insbesondere im Bereich der fairen Arbeitsbedingungen. Und: Die Säule bleibt im Dunkeln, solange sich keine nationalen (Parlaments-)Debatten darüber entwickeln, wie das eigene Land im europäischen Vergleich des Social Scoreboards abschneidet. Um entsprechende Diskussionen anzuregen, sollte ein Verfahren zu sozialen Ungleichgewichten eingeführt werden. Die sozialen Investitions- und Reformvorhaben der Mitgliedstaaten im Zuge von Next Generation EU, die stellenweise noch zaghaft und nicht stringent sind, bekämen damit eine höhere Verbindlichkeit und würden besser auf festgestellte soziale Defizite und Herausforderungen abgestimmt.

Zentral für Ideen einer Europäischen Sozialunion, mit der die Wirtschaftsintegration ergänzt und funktionsfähiger gemacht würde, ist jedoch nicht das Addieren sozialer Rechte, Grundsätze oder Zielsetzungen. Soll die ESSR dauerhaft dazu genutzt werden, ein die Wohlfahrtswelten verbindendes, spezifisches Europäisches Sozialmodell zu sichern, muss sie über ihren koordinierenden Charakter hinaus mit Finanzmitteln unterlegt werden. Die soziale Verletzlichkeit in großen Wirtschaftseinbrüchen ließe sich abmildern, würde das Kriseninstrument SURE zu einer Europäischen Arbeitslosenversicherung weiterentwickelt. Zudem benötigt ein auf europäischer Ebene messbarer sozialer Fortschritt auch budgetäre Freiräume der Mitgliedstaaten für Wachstums-, Zukunfts- und Sozialinvestitionen. Diese gilt es bei der Reform der europäischen Wirtschaftsgovernance und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ebenso mitzudenken wie bei der Diskussion um zweckgebundene Fazilitäten im Anschluss an Next Generation EU, mit denen strategische Ziele unterstützt werden.

Eine europäische Säule für die Sozialpolitik

Mit der schweren Eurokrise ab 2010 kam es zur einer wirtschaftlich »verschenkten Dekade«,[1] auch als Folge eines Missmanagements der Krise, das sich an Wettbewerbsfähigkeit, Budgetstabilisierung und Austerität orientierte[2] und so dazu beitrug, dass sich soziale Divergenzen verschärften.[3] Diese wiederum waren ein maßgeblicher Grund dafür, dass der Triumph neoliberaler Paradigmen und ein ökonomisches Verständnis sozialer Politik zunehmend kritisch hinterfragt wurden. Vor allem in den Krisenländern Südeuropas schossen die Raten von Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung in die Höhe, während sich EU-weit rechtspopulistische und antieuropäische Parteien zu Gralshütern des Sozialen in den Grenzen der eigenen Nation machten. Vor diesem Hintergrund kehrte die soziale Frage auch auf supranationaler Ebene zurück.[4] »Social Europe coming out from the cold«, wurde diese Entwicklung von Anton Hemerijck und Robin Huguenot-Noël umschrieben.[5]

Die Konstruktion der ESSR

Das Europäische Semester hat durch verschiedene Initiativen schrittweise ein partielles »Socializing« erfahren. Zu den entsprechenden Anstößen gehörte die Europäische Jugendgarantie von 2012 gegen die Erwerbslosigkeit junger Menschen, die in Spanien und Griechenland auf Werte von über 50 Prozent gestiegen war. Im selben Jahr entstand auch der Social Protection Performance Monitor (SPPM). Zugleich wurden sozialpolitische Akteure — wie die Arbeits- und Sozialminister und die Generaldirektion Beschäftigung der Kommission — gegenüber ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Counterparts besser in den Prozess europäischer Wirtschaftsgovernance eingebunden.[6]

Seit 2011 hat sich das Europäische Semester zum zentralen Ort weicher politischer Steuerung in der EU entwickelt. Es führt in einem jährlich neu startenden Prozess sozioökonomische Prioritätensetzungen der Kommission, Reformpläne der Mitgliedstaaten, die Überwachung von Fortschritten und die Vorlage von Empfehlungen durch den Rat zusammen. Letztere — die sogenannten Länderspezifischen Empfehlungen (Country-Specific Recommendations, CSR) — erlebten einen Aufwuchs in den Bereichen der Sozial-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik. 2016 unterbreitete die Kommission einen ersten Entwurf für die Europäische Säule sozialer Rechte, bevor die drei EU-Institutionen Parlament, Rat und Kommission am 17. November 2017 auf einem Sozialgipfel im schwedischen Göteborg die ESSR offiziell proklamierten. Das entsprechende Dokument umfasst die drei Kapitel »Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang«, »Faire Arbeitsbedingungen« sowie »Sozialschutz und

1 Alexander Herzog-Stein/Patrick Nüß/Ulrike Stein/Nora Albu, *Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung. Ein gespaltenes Jahrzehnt geht zu Ende – enorme Herausforderungen warten*, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Juni 2020 (IMK Report 158), S. 18.

2 Paul de Grauwe/Yuemei Ji, »Correcting for the Eurozone Design Failures: The Role of the ECB«, in: *Journal of European Integration*, 37 (2015) 7, S. 739—754.

3 László Andor, »The Impact of Eurozone Governance on Welfare State Stability«, in: Frank Vandenbroucke/Catherine Barnard/Geert De Baere (Hg.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, S. 143—159. Vgl. auch die Beiträge in: Arnaud Lechevalier/Jan Wieglohs (Hg.), *Social Europe – A Dead End. What the Eurozone Crisis Is Doing to Europe's Social Dimension*, Kopenhagen 2015.

4 Amandine Crespy, *The European Social Question. Tackling Key Controversies*, Newcastle upon Tyne 2022.

5 Anton Hemerijck/Robin Huguenot-Noël, *Resilient Welfare States in the European Union*, Newcastle upon Tyne 2022.

6 Jonathan Zeitlin/Bart Vanhercke, »Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond«, in: *Journal of European Public Policy*, 25 (2018) 2, S. 149—174.

Tabelle 1

Die Europäische Säule sozialer Rechte: Themen der 20 Grundsätze

Kapitel 1 *Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang*	*Kapitel 2* *Faire Arbeitsbedingungen*	*Kapitel 3* *Sozialschutz und soziale Inklusion*
1. Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen	5. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung	11. Betreuung und Unterstützung von Kindern
2. Gleichstellung der Geschlechter	6. Löhne und Gehälter	12. Sozialschutz
3. Chancengleichheit	7. Information über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz	13. Leistungen bei Arbeitslosigkeit
4. Aktive Unterstützung für Beschäftigung	8. Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten	14. Mindesteinkommen
	9. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben	15. Alterseinkünfte und Ruhegehälter
	10. Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld sowie Datenschutz	16. Gesundheitsversorgung
		17. Inklusion von Menschen mit Behinderungen
		18. Langzeitpflege
		19. Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose
		20. Zugang zu essentiellen Dienstleistungen

Quelle: Europäisches Parlament u.a., *Europäische Säule sozialer Rechte* [wie Fn. 7].

soziale Inklusion«. Darin werden insgesamt 20 Grundsätze angeführt, die unter anderem Sozialleistungen, Arbeitsbedingungen, Bildungsangebote sowie Inklusions- und Eingliederungspolitiken behandeln und dabei propagieren bzw. einfordern, dass in angemessener Weise jeweils für Zugang, Qualität und/oder Abdeckung gesorgt wird (zu den Themen der ESSR siehe Tabelle 1).[7]

Die Säule besitzt trotz der von ihr in den 20 Grundsätzen postulierten Rechtsansprüche als eigenes Dokument keine rechtliche Verbindlichkeit. Sie fasst Teile des sozialen Unionsbesitzstandes zusammen (etwa zu Geschlechtergleichstellung und Antidiskriminierung), geht aber weit darüber hinaus, indem sie Bereiche anspricht, die in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen (etwa zu Bildungs-, Lohn- oder Rentenpolitik). Die Präambel der ESSR verkündet unmissverständlich: »Was die Unionsebene betrifft, so bringt die europäische Säule sozialer Rechte keine Ausweitung der in den Verträgen festgelegten Befugnisse und Aufgaben der Union mit sich. Sie sollte innerhalb der Grenzen dieser Befugnisse umgesetzt werden.«[8] Dennoch ist es gelungen, mit der ESSR einen neuen Bezugspunkt für die diskursive Auseinandersetzung mit dem Sozialen Europa zu schaffen.[9] Daran hat die Kommission erheblichen Anteil, denn bei ihren regulativen Initiativen nutzt sie die Säule

7 Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission, *Europäische Säule sozialer Rechte*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, 2018, <https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_de?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf> (eingesehen am 15.1.2023).

8 Ebd., Abs. 18.

9 Bruno de Witte, »Two Charters and a Pillar. The Slow Constitutionalization of Social Rights in European Law«, in: Uladzislau Belavusau/Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (Hg.), *Constitutionalism under Stress*, Oxford: Oxford University Press, 2020, S. 191–202 (200).

als Referenz in allen denkbaren sozialpolitischen Zusammenhängen. Parlament und Rat greifen diese Bezüge zur ESSR meist auf, so dass deren Grundsätze themenspezifisch als Begründungszusammenhang in der europäischen Gesetzgebung erscheinen. Dies gilt etwa für sekundärrechtliche Vorhaben wie bei der Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, die der Rat im Juni 2019 beschlossen hat, bei der vom Rat im Juni 2021 angenommenen Empfehlung, eine Kindergarantie zur Bekämpfung von Kinderarmut einzuführen, oder bei der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU, die der Rat im Oktober 2022 verabschiedete.

Eine Rolle spielt die ESSR auch im Bereich der distributiven Sozialpolitik. Hier hat sie Eingang gefunden in die Programmplanung und Administration des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), den Kohäsionsfonds und den Just Transition Fund. Für die Förderperiode 2021 bis 2027 wurde als viertes von fünf politischen Zielen »ein sozialeres und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte« bestimmt.[10] Die Mitgliedstaaten sind gehalten, sich daran zu orientieren, wenn sie Programme ausarbeiten; die EU gibt detaillierte Interventionsbereiche und Kriterien vor, die zu berücksichtigen sind. Diese beziehen sich auf Absichten der ESSR etwa zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, zur Gleichstellung der Geschlechter, zur allgemeinen und beruflichen Bildung, zur sozialen Inklusion und Armutsbekämpfung oder zu Gesundheit und Langzeitpflege.[11] Entsprechend verweisen die mit der Kommission geschlossenen Partnerschaftsabkommen der Mitgliedstaaten auf deren Beitrag zur Erfüllung des sozialen Förderziels, und in der Halbzeitbilanz 2025 sind die Fortschritte bei der Umsetzung der ESSR zu evaluieren.[12] Bereits in der vorherigen Förderperiode ab 2014 ließ sich im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung ein Trend zur Konditionalität beobachten.[13] In Übereinstimmung damit macht die Verordnung über die Kohäsionsfonds deutlich, dass nationale Investitionspläne von den im Europäischen Semester ermittelten Reformprioritäten abhängig sind.[14]

Dies verweist auf die koordinierende Sozialpolitik als den Hauptort, an dem die ESSR umgesetzt wird. Mit dem Europäischen Semester existierte bereits ein eingespielter Prozess, der in seiner sozialen Komponente erweitert werden konnte. Um die ESSR im jährlichen Zyklus der Politikkoordinierung zu operationalisieren, wurde sie 2017 mit einem begleitenden Social Scoreboard ausgestattet. Dieses bildet mit 17 (ursprünglich 14) Leitindikatoren, die durch weitere Subindikatoren ergänzt werden, für die Kommission den Referenzrahmen zur Messung des sozialen Fortschritts.[15] Gegliedert sind die Indikatoren im Social Scoreboard gemäß den drei Kapiteln der ESSR. Nach einer Überarbeitung 2021 werden nun 18 der 20 Grundsätze mit Indikatoren abgedeckt.[16] Während die Kommission Bezüge zur ESSR umgehend in den Zyklus des Europäischen Semesters 2017/18 einbaute und dabei alle von ihr verantworteten Berichte und Empfehlungen berücksichtigte, reagierten die Mitgliedstaaten verhalten. In den NRP, die sie im Frühjahr 2018 nach Brüssel übermittelten, verzichteten 16 von ihnen gänzlich darauf, das neue Instrument zu erwähnen; nur vier Regierungen setzten sich ausführlicher mit einzelnen Grundsätzen und Indikatoren auseinander und bezogen diese auf die soziale Entwicklung im eigenen Land.[17]

10 »Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (30.6.2021) L 231, S. 159—706, Art. 5 (1)d.

11 Vgl. ebd., Anhang IV, S. 333—342.

12 Ebd., Art. 18 (1)c.

13 Peter Becker, *Konditionalität als Instrument europäischer Governance. Typen, Ziele, Implementierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2022 (SWP-Studie 6/2022), S. 14—18, doi: 10.18449/2022S06.

14 »Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021« [wie Fn. 10], Abs. 15, S. 161.

15 Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Sozialpolitisches Scoreboard. Begleitunterlage zur Errichtung einer europäischen Säule sozialer Rechte*, SWD(2017) 200 final, Brüssel, 26.4.2017.

16 Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren*, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators> (eingesehen am 15.1.2023). Eine Übersicht zu den Leitindikatoren findet sich in den Tabellen 3—5 dieser Studie (S. 25, 27, 29), vgl. ergänzend Fn. 80. Nicht abgedeckt sind bislang die Grundsätze 7 (»Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz«) und 8 (»Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten«) in Kapitel 2 der ESSR. Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz arbeiten ebenso wie die Kommission an weiteren Ergänzungen. Vgl. European Commission, *Proposal for a Joint Employment Report from the Commission and the Council*, COM(2022) 783 final, Straßburg, 22.11.2022, S. 34—39.

17 Björn Hacker, *Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest*, Berlin: Institut für Europäische Politik, 2018 (Research Paper Nr. 02/18), S. 25—30.

Die ESSR in der Pandemie

Die Probe aufs Exempel kam für die ESSR mit der Corona-Pandemie ab dem Jahr 2020. Um sie einzudämmen, war es notwendig, dass Gesundheitsmaßnahmen europäisch koordiniert und die zunächst unilateral betriebenen Grenzschließungen im Binnenmarkt abgestimmt wurden. Vor allem aber musste die Gemeinschaft auf die wirtschaftlichen Folgen von Lockdowns reagieren. In früheren Krisen undenkbar, setzte der Rat im März 2020 den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit der Ausweichklausel außer Kraft, um den Mitgliedstaaten den nötigen haushaltspolitischen Spielraum für Gegenmaßnahmen zu ermöglichen.[18] Mit dem Paket Next Generation EU wandte man sich ab von dem noch in der Eurokrise verfolgten Kurs, auf die individuelle mitgliedstaatliche Verantwortung abzustellen und Austeritätsmaßnahmen zu priorisieren. Stattdessen schlug die EU einen gänzlich neuen Weg ein. Die Verschuldung der Gemeinschaft ermöglicht es, insgesamt 750 Milliarden Euro an Finanztransfers und Krediten bereitzustellen. Der Großteil davon wird über die neu eingerichtete Europäische Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) an die Mitgliedstaaten vergeben — auch nach Kriterien der sozioökonomischen Betroffenheit.[19] Dabei ist die zentrale Bedingung, dass ein mit der Kommission abgestimmter Aufbau- und Resilienzplan genehmigt wird, der Investitionen und Reformen bis 2026 vorsieht. Abgedeckt werden sollen dabei die Politikfelder des (1) ökologischen und (2) digitalen Wandels, des (3) »intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums«, des (4) sozialen und territorialen Zusammenhalts, der (5) »Gesundheit und wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Resilienz« sowie (6) von Maßnahmen für die nächste Generation, unter anderem im Bildungsbereich.[20] So verbindet die EU bei der Auszahlung der zugewiesenen Finanzmittel, die zwischen 2021 und 2023 stattfinden sollte, konjunkturelle Unterstützung mit strukturellen Zielen der Gemeinschaft. Als Koordinierungsinstrument der außerordentlichen Finanzhilfen wurde das Europäische Semester gewählt. Mit leicht angepassten Vorgaben der wechselseitigen Berichterstattung werden seit dem Zyklus 2020/21 die ARP und ein Monitoring zu deren Umsetzung integriert.[21]

In der Pandemie wurde schnell deutlich, wie stark der Wirtschaftseinbruch von 2020 soziale Folgen zeitigte. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit sollte abgefedert werden, indem Kurzarbeitsregeln in den Mitgliedstaaten eingeführt wurden. Das kurzfristig beschlossene »Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage« (SURE)[22] ergänzt mit einem Gesamtvolumen von 100 Milliarden Euro auf Kreditbasis nationale Maßnahmen der Kurzarbeit. Darüber hinaus wurde sichtbar, welche Bevölkerungsgruppen in der Pandemie besonders vulnerabel sind. Bei ihnen reichen unter Umständen die bisherigen Regeln zu sozialpolitischen Leistungen nicht aus.[23] Dazu gehören Kinder und Jugendliche aufgrund von Kita- und Schulschließungen; Alleinerziehende wegen des nötigen Homeschooling; Frauen durch die ihnen überproportional übertragenen Erziehungs- und Pflegeaufgaben sowie den oft hohen Anteil von Beschäftigungsverhältnissen in Teilzeit;

18 Der Pakt sollte ab 2023 wieder gelten, wurde jedoch angesichts neuer Herausforderungen im Zuge des Ukraine-Kriegs bis Ende 2023 ausgesetzt.

19 Neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Bevölkerungsgröße spielen für die Höhe der Zuwendungen die Arbeitslosigkeit im Zeitraum 2015 bis 2019 (also vor Pandemiebeginn!), der Rückgang des BIP im Jahr 2020 sowie der Gesamtrückgang des BIP 2020/21 eine Rolle.

20 »Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (18.2.2021) L 57, S. 17—75. Zur Unschärfe des Resilienzbegriffs vgl. Bettina Rudloff, *Wirtschaftliche Resilienz: Kompass oder Catchword? Welche Fallstricke und Folgeeffekte die EU im Krisenmanagement beachten muss*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2022 (SWP-Studie 1/2022), doi: 10.18449/2022S01.

21 2020 konnten die Mitgliedstaaten vereinfachte NRP mit Fokus auf der Pandemiebekämpfung einreichen; im Folgejahr mussten die NRP und die ARP integriert übermittelt werden. Diese wurden von der Kommission anstatt der Länderberichte für 2021 evaluiert, und auf die Veröffentlichung von CSR wurde 2021 gänzlich verzichtet (die CSR aus 2019 und 2020 galten fort). Seit 2022 berichten die Mitgliedstaaten in ihren NRP auch über die Fortschritte in Bezug auf die Umsetzung der ARP; in Länderberichten und CSR wird auf zentrale sozioökonomische Herausforderungen der jeweiligen Länder eingegangen.

22 »Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (20.5.2020) L 159, S. 1—7.

23 European Commission, *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2020*, Luxemburg 2020, doi: 10.2767/61049.

Tabelle 2

Soziale Ziele der EU bis 2030

	2016	*2021*	*Ziel 2030*
Erwerbstätigenquote in Prozent (20- bis 64-Jährige)	69,6	73,1	78,0
Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in den letzten zwölf Monaten in Prozent (25- bis 64-Jährige)	43,7	-	60,0
Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in Tausend (AROPE)	103.556	95.387	77.201

Der Indikator für Weiterbildung wurde zuletzt 2016 erhoben. Beim dritten Ziel wird angestrebt, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen gegenüber dem Wert von 2019 um mindestens 15 Millionen zu reduzieren. Vgl. Council of the European Union, *National Targets One Year after the Porto Social Summit – Exchange of Views*, 9519/1/22, Brüssel, 31.5.2022.

Quelle: European Commission, *Proposal for a Joint Employment Report from the Commission and the Council* [wie Fn. 16], S. 30; Eurostat (Datencodes TEPSR_WC110, TRNG_AES_101, ILC_PEPS01N — Stand: 19.4.2023); eigene Berechnungen.

Menschen mit Behinderungen wegen ihrer oft ungenügenden Integration in den Arbeitsmarkt; Personen mit Migrationshintergrund und Menschen mit niedrigem Bildungsniveau aufgrund oft prekärer Beschäftigungssituationen, schlechter digitaler Ausstattung oder fehlender Kompetenzen; ebenso Selbständige ohne ausreichenden Schutz durch Sozialversicherungen. Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik sind von den Mitgliedstaaten in ihren ARP zu berücksichtigen; auch der Beitrag der geplanten Maßnahmen zur Umsetzung der ESSR wird in der Verordnung zur Einrichtung der Europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität mehrfach angemahnt.[24]

Mit dem Sozialgipfel in Porto am 7. und 8. Mai 2021 verstärkte die EU ihre Bemühungen, die soziale Dimension in der Pandemie zu beachten, und lenkte zugleich den Blick auf die weiteren sozialen Herausforderungen der ökologischen und digitalen Twin-Transformation des Staatenverbunds. Die Kommission nutzt die ESSR als Instrument hierfür und räumt in einem entsprechenden Aktionsplan deren Umsetzung hohe Priorität ein.[25] In Porto verständigten sich die Mitgliedstaaten auf quantitative Zielvorgaben bis zum Jahr 2030, die die Kommission für drei Indikatoren in den Bereichen Beschäftigung, Weiterbildung und Armutsbekämpfung vorgeschlagen hatte (siehe Tabelle 2). Damit ist es gelungen, soziale Themen nachträglich zu priorisieren.[26]

Die Kommission hebt durch Stärkung der ESSR die soziale Dimension der EU-Krisenpolitik in einen höheren Rang, denn die quantitativen Zielvorgaben ergänzen nun die bereits in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung bestehenden Zielwerte für die Investitions- und Reformpläne der Mitgliedstaaten im Rahmen von Next Generation EU. Die Staats- und Regierungschefs bekennen sich in der Erklärung von Porto zur ESSR als elementarem Bestandteil der Krisenpolitik: »Die europäische Säule sozialer Rechte ist ein grundlegendes Element der Erholung. Durch ihre Umsetzung werden die Bemühungen der Union um einen digitalen, grünen und fairen Übergang verstärkt, und es wird ein Beitrag zur Verwirklichung der sozialen und wirtschaftlichen Aufwärtskonver-

24 Vgl. u.a. »Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität« [wie Fn. 20], Art. 4 (1); Art. 18 (4)c und o; Art. 19 (3)c.

25 Europäische Kommission, *Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte*, Brüssel 2021, doi: 10.2767/043994.

26 Lázló Andor, *The Lights of Porto: The EU Social Season and Its Aftermath*, Düsseldorf: Macroeconomic Policy Institute, Januar 2022 (IMK Study Nr. 75), <https://www.boeckler.de/en/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008225> (eingesehen am 15.1.2023).

genz sowie zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen geleistet.«[27]

Zugleich betont die Kommission in ihrem Aktionsplan mit den quantitativen Zielvorgaben — für deren Umsetzung die Mitgliedstaaten eingeladen wurden, je eigene nationale Zielwerte zu definieren[28] — und einer überarbeiteten und erweiterten Version des Social Scoreboards die hohe Relevanz des Europäischen Semesters für die Anwendung der ESSR: »Seit 2018 werden die Grundsätze der Säule über den gesamten Zyklus des Europäischen Semesters hinweg durchgängig berücksichtigt. Die Mitgliedstaaten sollten über die Umsetzung der Säule in ihren nationalen Reformprogrammen berichten.«[29] Diese Aufforderung wird im Grundsatz von den Mitgliedstaaten geteilt. Die Erklärung von Porto begrüßt es explizit »als Teil des Prozesses der Koordinierung der Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters«, dass die Umsetzung der ESSR und die Überwachung der dabei erzielten Fortschritte intensiviert werden.[30]

27 Europäischer Rat, »Erklärung von Porto«, Pressemitteilung, 8.5.2021, Abs. 4, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/> (eingesehen am 15.1.2023).

28 Dem sind die Mitgliedstaaten im Jahr 2022 nachgekommen. Sie übermittelten zu den drei Indikatoren jeweils eigene Zielsetzungen für die Beschäftigungsquote bis 2030, den Anteil von Erwachsenen an Weiterbildungsmaßnahmen und die Reduzierung der Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen. Diese Werte sind abgebildet in: European Commission, *Proposal for a Joint Employment Report from the Commission and the Council* [wie Fn. 16], S. 30.

29 Europäische Kommission, *Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte* [wie Fn. 25], S. 40.

30 Europäischer Rat, »Erklärung von Porto« [wie Fn. 27], Abs. 6.

Der schwere Stand des Sozialen Europas

Äußerungen des europäischen Spitzenpersonals zur sozialen Dimension der EU sind oft als Absichtserklärungen zugunsten eines noch lange nicht erreichten Integrationsstandes formuliert oder beschwören das Soziale als eminenten Aspekt des Einigungsprozesses. So sprach etwa der damalige EU-Kommissionspräsident Jacques Delors bereits 1988 unter dem programmatischen Titel »Construire l'Europe sociale« von der »Bewahrung und Stärkung unseres einzigartigen europäischen Gesellschaftsmodells«.[31] Einer seiner Amtsnachfolger, Jean-Claude Juncker, erklärte 2014: »Ich möchte ein Europa mit einem sozialen ›Triple-A‹. Ein soziales ›Triple-A‹ ist genauso wichtig wie ein wirtschaftliches und finanzielles ›Triple-A‹«.[32] Und die aktuelle Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen verwies 2021 auf »unsere einzigartige soziale Marktwirtschaft« und auf die Notwendigkeit, »das soziale Versprechen Europas mit Leben zu füllen«.[33]

Doch war Sozialpolitik nie ein Kernbereich europäischer Integration, vielmehr gehörte sie zum Kanon die Souveränität von Nationalstaaten begründender Politiken. Dass sie stellenweise auf supranationaler Ebene etabliert wurde,[34] war primär ein Addendum zu den großen Projekten der Wirtschaftsintegration. Es verwundert daher nicht, dass die Spitze der Europäischen Kommission auf diesem Feld Entwicklungspotential identifiziert. Wenn gefordert wird, das Europäische Sozialmodell zu sichern bzw. einzurichten, eine soziale Dimension der EU zu schaffen oder eine Europäische Sozialunion zu verwirklichen, so lässt sich dies im Kern auf drei unregelmäßig an den Integrationsprozess gerichtete Fragen zurückführen:

- *Normativ:* Existiert zwischen den nationalen Wohlfahrtsstaaten ein verbindendes Element, das konstitutiv dafür ist, den sozialen Gehalt der EU zu definieren?
- *Funktional:* Sind Sozialpolitiken auf Gemeinschaftsebene erforderlich, um verwirklichte oder geplante Integrationsprojekte vollständig nutzen zu können?
- *Diskursiv:* Entwickelt sich aus der sozialen Lage und neuen sozialen Herausforderungen ein Bedürfnis nach verstärkter europäischer Aktivität?

Die normative Ebene: Paradigmen europäischer Sozialpolitik

Antworten auf die normative Frage setzen an bei der Summe der sozioökonomischen Gemeinsamkeiten zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Diese unterscheiden sich zwar — hält man sich an die bekanntesten Differenzierungen — nach liberalen und koordinierten Marktwirtschaften[35] sowie den Spielarten liberaler, konservativer, sozialdemokratischer und rudi-

31 Jacques Delors, »›Construire l'Europe sociale‹. Au Congrès des Syndicats britanniques à Bornemouth, le 8 septembre 1988«, in: ders., *Le Nouveau concert européen*, Paris 1992, S. 66—70 (66) (Übersetzung durch den Autor).

32 Jean-Claude Juncker, »Zeit zum Handeln. Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission«, 22.10.2014, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_1525> (eingesehen am 17.11.2022).

33 Ursula von der Leyen, »Speech by President von der Leyen at the Porto Social Summit«, Porto, 7.5.2021, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_21_2342> (eingesehen am 17.11.2022) (Übersetzung durch den Autor).

34 Vgl. den Überblick bei Peter Becker, *Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2015 (SWP-Studie 21/2015), <https://www.swp-berlin.org/publikation/europas-soziale-dimension> (eingesehen am 15.1.2023).

35 Peter A. Hall/David Soskice, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

mentärer Wohlfahrtsstaatsmodelle.[36] Doch existieren offensichtliche Gemeinsamkeiten bei der Genese nationaler Solidargemeinschaften[37] und entsprechend auch identische Grundprinzipien. Dazu gehört etwa ein interventionsfähiger Staat, der die Ordnung, Begrenzung und Regulierung marktwirtschaftlichen Wettbewerbs organisiert und den sozialen Zusammenhalt auch über Klassengrenzen hinweg durch finanzielle Umverteilung erhält. Weitere Elemente sind die soziale und arbeitsrechtliche Stellung der Beschäftigten, ein auf Steuern und/oder Beiträgen beruhender Sozialschutz gegen die großen Lebensrisiken von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter, ebenso die Vermeidung extremer Armut.

Über die europäische Wirtschaftsintegration entwickelte sich ein Wettbewerb der Wohlfahrtsstaaten.

Aus der Summe nationaler Gemeinsamkeiten entsteht noch kein europäisches Modell, doch knüpften in der Vergangenheit verschiedene Wirtschafts- und Wohlfahrtsparadigmen hieraus die Idee zur Entwicklung verbindender Politiken. In den 1960er und 1970er Jahren fasste der keynesianische Interventionsstaat neben wirtschaftlicher auch die soziale Prosperität ins Auge.[38] Berührungsängste makroökonomischer Steuerung auf Gemeinschaftsebene kannte dieses Paradigma nicht. Integrale Bestandteile des nicht verwirklichten ersten Anlaufs für eine europäische Währungsunion wären Lohnkoordinierung, Nachfrage- und Beschäftigungspolitik sowie Steuerharmonisierung gewesen, ebenso Finanztransfers zur Abwehr asymmetrischer Schocks und ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium.[39] Sie hätten soziale Belange der Mitgliedstaaten nicht nur gestreift, sondern stark europäisch konturiert.

In weitaus konkreterer Weise veränderte das ab Mitte der 1980er Jahre vorherrschende neoklassische Paradigma die Wirtschaftsintegration Europas und die einzelnen Wohlfahrtsstaaten. Die quasi betriebswirtschaftliche Steuerung von Volkswirtschaften im Sinne von Einzelhaushalten, der Glaube an rationale Erwartungen des unfehlbar agierenden Homo oeconomicus, die Implementierung des Wettbewerbsprinzips in Bereichen abseits der Marktwirtschaft, die Zurücknahme staatlicher Regulierungs- und Steuerungskapazitäten sowie der unterstellte Trade-off zwischen Gleichheit und Wirtschaftswachstum waren zentrale Bausteine einer Lehre, die zumindest bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 dominierte.[40] Die Auswirkungen im Sozialbereich zeigten sich in einem »System von Wettbewerbsstaaten«, in dem Marktdivergenzen durch die Erweiterungspolitik zunahmen und Lohn-, Steuer- und Sozialpolitiken durch das Modell der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu Faktoren einer innereuropäischen Standortkonkurrenz wurden.[41]

Verschiedene wohlfahrtsstaatliche Paradigmen suchten die Sorge vor einem sozialen »race to the bottom« zu lindern und diffundierten quer über den Kontinent. Dazu gehörte der sogenannte Dritte Weg, der Ende der 1990er und in den 2000er Jahren die neuen wettbewerblichen und marktlichen Anforderungen an eine globalisierte und europäisierte Wirtschaft mit tradiertem Sozialschutz und kollektiven Interessen vereinbaren wollte.[42] Der »soziale Investitionsstaat« wiederum sollte den Blick weg von »alten« und hin zu »neuen« sozialen Risiken lenken, insbesondere in der Erziehungs-, Bildungs- und Weiterbildungspolitik zur Stärkung des Humankapitals.[43]

36 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990; Stephan Leibfried, »Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community«, in: Zsuzsa Ferge (Hg.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt a. M. 1992, S. 245–279.

37 Hartmut Kaelble, »Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive«, in: ders./Günther Schmid (Hg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004 (WZB-Jahrbuch 2004), S. 31–50.

38 Stephan Schulmeister, *Der Weg zur Prosperität*, Salzburg/München 2018, S. 58–74.

39 *Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community. »Werner Report«*, Supplement to Bulletin II – 1970 of the European Communities, <https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6142_en.pdf> (eingesehen am 30.3.2023).

40 Gustav A. Horn, *Wirtschaftliche Krisen bewältigen. Neue Erkenntnisse aus den jüngsten Krisen*, Wiesbaden 2016.

41 Klaus Busch, *Die Perspektiven des europäischen Sozialmodells*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2005 (Arbeitspapier Nr. 92), S. 5. Vgl. auch Björn Hacker, »Wettbewerbsfaktor Wohlfahrtsstaat: eine Annäherung an das vorherrschende Europäische Sozialmodell«, in: *Integration*, 34 (2011) 1, S. 63–78.

42 Anthony Giddens, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge 1998.

43 Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

Sie alle versuchten und versuchen sich daran, ein Konzept des Sozialen Europas zu definieren und zu etablieren, das alle Wohlfahrtsstaaten des Kontinents verbindet.

Die funktionale Ebene: Konstitutionelle Asymmetrie

Ein Zwang zur Veränderung wird auch in den Antworten auf die funktionale Frage nach dem Sozialen Europa postuliert. Dabei stehen hier anders als bei der normativen Frage nicht die Wirtschafts- und Sozialordnungen der Wohlfahrtsstaaten im Mittelpunkt, sondern die europäischen Integrationsprojekte. Den oben zitierten Delors trieb um, wie sich der 1992 vollendete Binnenmarkt sozial einrahmen ließe. Im 1994 veröffentlichten Weißbuch der Europäischen Kommission zur EU-Sozialpolitik heißt es: »[D]ie Sozialpolitik der Union [kann] nicht gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes vernachlässigt und auf ein Nebengleis geschoben werden.«[44] Dies galt umso mehr, als die Mitgliedstaaten sich im Vertrag von Maastricht mit der WWU bereits auf das nächste große Integrationsprojekt verständigt hatten. Doch kamen sie beim Anliegen, den Acquis sozialpolitisch zu vertiefen, wegen des Streits mit Großbritannien nur durch ein an den Vertrag angehängtes Sozialprotokoll weiter.

Als der Euro eingeführt wurde, manifestierte sich die »konstitutionelle Asymmetrie« des Integrationsprozesses immer deutlicher.[45] Es fiel den Mitgliedstaaten leicht, den Markt auszubauen, indem sie auf Grenzen, Zölle und Transaktionskosten verzichteten (negative Integration) — was auch von den Gemeinschaftsinstitutionen befördert wurde. Beschwerlich hingegen war die Einigung auf gemeinsame Politiken, Institutionen und Verfahren (positive Integration), erst recht, wenn diese der Marktkorrektur dienlich sein sollten. Die Abwehr sozialer Dumpingprozesse entwickelte sich daher konzeptionell zu einem Schwerpunkt der Antworten auf die funktionale Frage. Zum einen ging es dabei um Ideen für eine Begrenzung der Freiheiten des Binnenmarktes. Umgesetzt werden konnte sie 2018 in einer Revision der Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern, die dem Prinzip »Gleiches Gehalt für gleiche Arbeit am gleichen Ort« folgte. Zuvor hatte man mehr als ein Jahrzehnt lang über die richtige Balance zwischen Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerschutz diskutiert, begleitet von kontinuierlichen Protesten der europäischen Gewerkschaftsbewegung.[46] Zum anderen wurden bis heute nicht verwirklichte Konzepte erörtert, die Sozialdumping durch einen obligatorischen Gleichlauf von Wirtschaftsfortschritt und Sozialausgaben unterbinden sollten.[47]

Durch die Krise der Eurozone von 2010 bis 2015 wurde die Frage besonders virulent, wie funktional die WWU sein kann, wenn sie nicht sozialpolitisch ergänzt wird. Damit sich asymmetrische Schocks in einer Währungsunion verhindern oder eindämmen bzw. die Krisenfolgen bewältigen lassen, ist es notwendig, fiskalische Interventionsmöglichkeiten zu etablieren sowie Beschäftigungs-, Lohn- und Sozialpolitiken zwischen den Mitgliedstaaten eng zu koordinieren. In diesen Bereich fällt die Idee, eine Europäische Arbeitslosenversicherung zu schaffen, die mittels eines anteilig gemeinschaftlichen Budgets nach Konjunkturlage Finanztransfers zur Bekämpfung entstehender Arbeitslosigkeit paneuropäisch organisiert.[48] Eine solche Stabilisierungsfunktion erfordert Risikoteilung und beschränkt die Breite sozialstaatlicher Individualität in der WWU. Darin begründet sich die Forderung nach einer Europäi-

44 Europäische Kommission, *Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union*, Weißbuch, KOM(94) 333, 27.7.1994, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1994, S. 10.

45 Fritz W. Scharpf, »The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity«, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) 4, S. 645—670 (647).

46 Christian Joerges/Vladimir Bogoeski/Lukas Nüse, »Economic Constitutionalism and the European Social Model: Can European Law Cope with the Deepening Tensions between Economic and Social Integration after the Financial Crisis«, in: Herwig C. H. Hofmann/Katerina Pantazatou/Giovanni Zaccaroni (Hg.), *The Metamorphosis of the European Economic Constitution*, Cheltenham/UK 2019, S. 126—153 (143—147).

47 Klaus Busch, *Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

48 Sebastian Dullien, *Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 1/2008), <https://www.swp-berlin.org/publikation/arbeitslosenversicherung-fuer-die-eurozone>; Lázló Andor, »Towards Shared Unemployment Insurance in the Euro Area«, in: *IZA Journal of European Labor Studies*, 5 (2016) 10.

schen Sozialunion als notwendiger Ergänzung zur europäischen Währungsunion.[49]

Die diskursive Ebene: Voluntaristische Governance

Während Antworten auf die normative Frage meist nicht auf europäischer, sondern auf nationaler Ebene gegeben wurden und sich die europäischen Antworten auf die funktionale Frage, auch wenn sie als unabdingbar gelten, bisher mehrheitlich im Konzeptionellen bewegen, werden Antworten auf die soziale Lage und auf gemeinsame soziale Herausforderungen seit Mitte der 1990er Jahre gezielt im europäischen Diskurs entwickelt. Denn was nach Maastricht kam, war bestenfalls graduell und lag vor allem im Ausbau der Antidiskriminierungspolitik, die eher »marktbefähigende« Züge trägt.[50] Konzepte für eine funktionale Ergänzung der Wirtschaftsintegration um marktkorrigierende Elemente konnten nicht verwirklicht werden, da sich die Mitgliedstaaten in eine Sackgasse begeben hatten. Dem Gemeinschaftsanspruch in vielen — insbesondere ökonomisch determinierten — Politikbereichen stand auf anderen Feldern das Beharren entgegen, die nationale Souveränität zu wahren.[51]

Dies war die Geburtsstunde von diskursiv, kognitiv und vor allem voluntaristisch angelegten Steuerungsformen der Multilevel-Governance in Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken. Ausgehend von der Europäischen Beschäftigungsstrategie hat sich in zweieinhalb Dekaden ein weitverzweigtes Geflecht an Koordinierungsverfahren etabliert.[52] Zu deren Meilensteinen zählen die Lissabon-Strategie und die durch sie formalisierte Offene Methode der Koordinierung (OMK), die nachfolgende Europa-2020-Strategie und das Europäische Semester, das seit 2011 alle Einzelstränge sozialer und ökonomischer Governance zusammenführt. Hinzugefügt wurden als jüngste Neuzugänge die ESSR, das Monitoring der Kohäsionsfonds und die Programme des Unterstützungspakets Next Generation EU zur Überwindung der Pandemie und ihrer Folgen.

Natürlich ist dieses Modell des gegenseitigen Austauschs, Berichtswesens und Monitorings, des Lernens voneinander oder des Erzeugens von Peer Pressure und Wettbewerb eng verbunden mit den oben skizzierten Problematiken der europäischen Integration. Das neoliberale Wirtschaftsparadigma ist spätestens seit den 1990er Jahren dominierend, und es hat auch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 überlebt. Ursprüngliche Opponenten — vor allem sozialdemokratische und sozialistische Parteien — hatten schrittweise seine Prämissen übernommen und in die eigene Programmatik integriert.[53] Entsprechend bewegt sich die freiwillige Koordinierung von Politiken vor dem Hintergrund des vorherrschenden ökonomischen Paradigmas, wobei sie geholfen hat, neue wohlfahrtsstaatliche Paradigmen — unter anderem Flexicurity und Employability — in der EU zu verbreiten.

Nach einer schlechten Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie bekam die neue Steuerungsform europäischer Politiken ab 2006 eine Schlagseite zugunsten von Wettbewerbsfähigkeit und finanzieller Nachhaltigkeit.[54] Darüber hinaus entging sie auch nicht der grundlegenden Asymmetrie europäischer Integration. Denn die Politikkoordinierung als »weiche« Steuerungsform besitzt geringere Durchschlagskraft als die »harte« primär- und sekundärrechtliche Regulierung, was sich in der Effektivität von Koordinierungsprozessen spiegelt: Je näher sie an den vertraglichen Grundlagen — nicht fern von Binnenmarkt und WWU — operieren, desto wirksamer sind sie, etwa in der Budgetpolitik.[55]

49 Frank Vandenbroucke, »The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction«, in: ders./Barnard/De Baere (Hg.), *A European Social Union after the Crisis* [wie Fn. 3], S. 3—46.

50 Martin Höpner/Armin Schäfer, »Grenzen der Integration — Wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird«, in: *Integration*, 33 (2010) 1, S. 3—20 (18).

51 Uwe Puetter, »Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: Die Europäische Union nach der Eurokrise«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 56 (2015) 3, S. 406—429. Vgl. auch Becker, *Europas soziale Dimension* [wie Fn. 34].

52 Björn Hacker, »Behelfsbrücke EU-Politikkoordinierung«, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hg.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2020, S. 645—665.

53 Colin Crouch, *Social Europe. A Manifesto*, Berlin 2020.

54 Benjamin Leruth, »The Europeanization of the Welfare State: The Case for a ›Differentiated European Social Model‹«, in: Peter Taylor-Gooby/Benjamin Leruth/Heejung Chung, *After Austerity. Welfare State Transformation after the Great Recession*, Oxford: Oxford University Press, 2017, S. 67—200.

55 Hacker, »Behelfsbrücke EU-Politikkoordinierung« [wie Fn. 52], S. 655ff.

Einschätzungen zum Potential der ESSR

Aus juristischer Perspektive wird meist kritisiert, dass der ESSR die rechtliche Bindungskraft fehlt. Für Zane Rasnača sind die 20 Grundsätze eher ein Versprechen als eine verbindliche Zusage,[56] Bruno de Witte sieht in der Säule nicht mehr als einen Kompass für soziale Initiativen der EU.[57] Christian Joerges et al. sprechen der ESSR zwar den Eigenwert zu, auf soziale Missstände der EU-Integration aufmerksam zu machen, sie halten den Weg aber nicht für erfolgversprechend, auf Gemeinschaftsebene individuelle soziale Rechte gegen sozioökonomische Defizite zu postulieren.[58] Laut Mark Dawson kann innerhalb eines asymmetrischen Politikrahmens nicht erwartet werden, dass sich das bisher dominierende Verständnis von EU-Sozialpolitik wandeln wird, nach dem Individuen nicht vor dem Markt zu schützen, sondern für ihn fit zu machen sind.[59] Simon Deakin spricht von unzureichenden Mitteln für die von der ESSR aufgespannten Ziele, Martin Höpner gar von einer »Mogelpackung«.[60]

Das blieb nicht unwidersprochen. Selbst wenn die ESSR nicht wie von einigen erhofft die große soziale Transformation der EU bewirken könne, so Sacha Garben, stehe sie doch für einen längerfristig angelegten sozialen Aktionsplan, der die Union mit einem neuen Narrativ versorge. Natürlich könne die ESSR nicht die konstitutionelle Asymmetrie europäischer Integration überwinden und die Instrumente des Eurokrisenmanagements reformieren, doch werde mit ihr angestrebt, »die wirtschaftspolitische Steuerung der EU generell mit einem sozialeren Ansatz zu versehen, indem das Europäische Semester als Mittel genutzt wird, um bestimmte Grundsätze der Säule umzusetzen«.[61] Ähnlich argumentiert Ane Aranguiz, die in der ESSR und dem begleitenden Scoreboard das Potential einer Orientierungsgröße erkennt, um die Defizite der horizontalen Sozialklausel in Artikel 9 AEUV auszubügeln.[62]

In politikwissenschaftlichen Untersuchungen wird in ähnlicher Formation über die Wirksamkeit der ESSR gestritten. So findet sich die eher negative Sichtweise, der soziale Fortschritt in der Ausgestaltung des Europäischen Semesters sei erkauft worden durch eine starke Konditionalität, die nach wie vor der Markterweiterung den Vorzug gegenüber der Marktkorrektur gebe.[63] Betont wird, dass die sozialpolitischen Initiativen gegenüber den vom Austeritätsmanagement der Eurokrise geschaffenen Fakten eher symbolische Bedeutung hätten.[64] Daniel Vaughan-Whitehead und Rosalia Vazquez-Alvarez stellten unter anderem durch Rückgriff auf das Social Scoreboard einen eigenen Beschäftigungs- und Sozialindikator zusammen, um den Fortschritt gemäß den 20 Grundsätzen der ESSR zu bewerten. Ihr Ergebnis zeigt ausgehend vom Jahr 2000 eine konvergente soziale Entwicklung der EU-Staaten an, die mit der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007/2008 endet und in Zeiten der Eurokrise ab 2010 zu einer verfestigten divergenten Entwicklung wird.[65] Tatsächlich

56 Zane Rasnača, *Bridging the Gaps or Falling Short? The European Pillar of Social Rights and What It Can Bring to EU-level Policymaking*, Brüssel: European Trade Union Institute, 2017 (Working Paper 2017.05), S. 15.

57 De Witte, » Two Charters and a Pillar« [wie Fn. 9], S. 200.

58 Joerges/Bogoeski/Nüse, »Economic Constitutionalism and the European Social Model« [wie Fn. 46], S. 140—143.

59 Mark Dawson, »New Governance and the Displacement of Social Europe: The Case of the European Semester«, in: *European Constitutional Law Review*, 14 (2018), S. 191—209 (206f).

60 Simon Deakin, »What Follows Austerity? From Social Pillar to New Deal«, in: Vandenbroucke/Barnard/De Baere (Hg.), *A European Social Union after the Crisis* [wie Fn. 3], S. 192—210 (208); Martin Höpner, »Mogelpackung. Warum soziale Individualrechte die Europäische Union nicht sozialer machen«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft,* 25.5.2017, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/mogelpackung-2047/> (eingesehen am 15.1.2023).

61 Sacha Garben, »The European Pillar of Social Rights: An Assessment of Its Meaning and Significance«, in: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21 (2019), S. 101—127 (125) (Übersetzung durch den Autor).

62 Ane Aranguiz, »Social Mainstreaming through the European Pillar of Social Rights: Shielding ›the Social‹ from ›the Economic‹ in EU Policymaking«, in: *European Journal of Social Security*, 20 (2018) 4, S. 341—363.

63 Paul Copeland/Mary Daly, »The European Semester and EU Social Policy«, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56 (2018) 5, S. 1001—1018.

64 Paul Copeland/Mary Daly, »Social Europe: From ›Add-On‹ to ›Dependence-Upon‹ Economic Integration«, in: Amandine Crespy/Georg Menz (Hg.), *Social Policy and the Eurocrisis. Quo Vadis Social Europe*, Basingstoke 2015, S. 140—160; Caroline de la Porte/Elke Heins, »A New Area of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy since the Sovereign Debt Crisis«, in: dies. (Hg.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, London 2016, S. 15—41.

65 Daniel Vaughan-Whitehead/Rosalia Vazquez-Alvarez, »Convergence in the EU: What Role for Industrial Rela-

gibt es eine sich weitende Ungleichheit in sozioökonomischer wie in territorialer Hinsicht, der die Neuerungen der Politikkoordinierung bislang nichts Profundes entgegenzusetzen vermochten.[66]

Mit der Corona-Pandemie sind die Chancen gestiegen, dass die sozialpolitische Integration vertieft wird.

Dass im Europäischen Semester nach Amtsantritt der Juncker-Kommission 2014 mehr soziale Themen angesprochen wurden als zuvor, ist für Paul Copeland noch lange kein Hinweis auf einen marktkorrigierenden Politikansatz. Seine Analyse der CSR zwischen 2011 und 2018 zeigt mehrheitlich kommodifizierende, das heißt an Marktlösungen orientierte Absichten. Und dort, wo das Individuum gegen die Marktkräfte geschützt und von ihnen unabhängig gemacht werden soll, wendet sich diese Form der dekommodifizierenden Politik zumeist an kleinere Gruppen — wie Migranten, ethnische Minderheiten, Kinder oder ältere Menschen —, nicht jedoch an die Mehrheit der EU-Bürger. Eine solche Individualisierung von Sozialpolitik, so Copeland, liege auch der ESSR zugrunde; statt um eine Veränderung der Markt- und Wettbewerbslogik gehe es den sozialpolitischen Akteuren um kleinteilige Erfolge innerhalb des neoliberalen Paradigmas: »Beim Kampf innerhalb der sozialen Dimension Europas geht es eher darum, Themen auf die Agenda zu setzen und die Ränder des Neoliberalismus zu glätten, als um eine ideologische Schlacht über die Grundlagen der europäischen Wirtschaftspolitik.«[67] Selbst wenn die sozialpolitisch involvierten Kräfte paradigmatische Veränderungen anstreben sollten und sich über die Jahre bessere Zugänge zur Steuerung des Europäischen Semesters erkämpft haben, bleiben sie strukturell benachteiligt durch die Kompetenzordnung und die Logik der europäischen Politikkoordinierung. Nach Adina Maricut und Uwe Puetter ist es sehr viel konsensfähiger, budgetäre Konsolidierung und strukturelle Reformen einzufordern, als Ansätze der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu verfolgen.[68]

Eine zweite Gruppe von Analysen sieht dagegen eingeschränkt positive Entwicklungsperspektiven für die ESSR, sofern sie durch weitere Instrumente ergänzt werde. Sebastiano Sabato und Francesco Corti sprechen ihr durchaus das Potential zu, die Politiken der Mitgliedstaaten über das Europäische Semester sozialer auszurichten, beklagen jedoch ebenfalls die unveränderte makroökonomische Rahmung der Säule.[69] Eine Untersuchung von Björn Hacker zeigt positive Wirkungszusammenhänge der ESSR, allerdings auch, dass die Säule von den Mitgliedstaaten weitgehend ignoriert wird und die Themensetzung in den CSR nur dann besonders sozial ausfällt, wenn kein Zielkonflikt mit budgetären oder wettbewerbspolitischen Zielen besteht. Zudem offenbaren die Indikatoren des Social Scoreboards ein stark gespaltenes Europa.[70] Auch eine Studie von Eurofound zur Entwicklung der Indikatoren zwischen 2008 und 2018 zeichnet ein Bild, das nur wenig Konvergenz erkennen lässt. Gefordert wird daher, die ESSR um eine Europäische Arbeitslosenversicherung zu ergän-

tions?«, in: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.), *Towards Convergence in Europe. Institutions, Labour and Industrial Relations*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2019, S. 1—34 (15—20).

66 Björn Hacker, *Ungleiches Europa. Regionale Disparitäten in der EU überwinden*, Stockholm: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021; Martin Heidenreich, *Die doppelte Spaltung Europas. Territoriale und soziale Ungleichheiten als zentrale Herausforderungen der europäischen Integration*, Wiesbaden 2022.

67 Paul Copeland, *Governance and the European Social Dimension. Politics, Power and the Social Deficit in a post-2010 EU*, Oxon/New York 2020, S. 143 (Übersetzung durch den Autor). Ähnlich argumentieren in einer Fallstudie zu industriellen Beziehungen: Jamie Jordan/Vincenzo Maccarrone/Roland Erne, »Towards a Socialization of the EU's New Economic Governance Regime? EU Labour Policy Interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009—2019)«, in: *British Journal of Industrial Relations*, 59 (2021) 1, S. 191—213.

68 Adina Maricut/Uwe Puetter, »Deciding on the European Semester: The European Council, the Council and the Enduring Asymmetry between Economic and Social Policy Issues«, in: *Journal of European Public Policy*, 25 (2018) 2, S. 193—211.

69 Sebastiano Sabato/Francesco Corti, »›The Times They Are A-changin‹? The European Pillar of Social Rights from Debates to Reality Check«, in: Bart Vanhercke/Dalila Ghailani/Sebastiano Sabato (Hg.), *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*, Brüssel: European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 2018 S. 51—70. Ähnlich argumentieren die Autorinnen und Autoren einer Studie im Auftrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: Sebastian Sabato/Dalila Ghailani/Ramón Peña-Casas/Slavina Spasova/Francesco Corti/Bart Vanhercke, *Implementing the European Pillar of Social Rights: What Is Needed to Guarantee a Positive Social Impact?*, Brüssel: European Economic and Social Committee, 2018.

70 Hacker, *Soziales Europäisches Semester?* [wie Fn. 17], S. 22—25.

zen, die als antizyklisches Anpassungsinstrument in Krisen dient.[71] Allerdings beziehen diese Analysen noch nicht die Veränderungen durch Next Generation EU ein. Gerade weil Eurokrise und Pandemie das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Turbulenzen und Armutsgefährdung deutlich gemacht hätten, so Frank Vandebroucke, sei die ESSR ein Schritt in die richtige Richtung. Zugleich warnt er, die Säule markiere einen »point of no return«: Nur mit weiteren Ergänzungen zu ihrer Umsetzung könne sie dem mit ihr formulierten Anspruch an eine soziale Dimension der EU gerecht werden.[72]

Eine dritte Gruppe von Studien reflektiert das durch die Pandemie veränderte Umfeld der ESSR und kommt mehrheitlich zu deutlich positiveren Schlüssen. Im Konflikt um die Frage, ob das Europäische Semester durch die Säule sozialer geworden sei, unterstreichen Bart Vanhercke und Amy Verdun, dass soziale Aspekte und soziale Akteure innerhalb des Europäischen Semesters zuletzt an Bedeutung gewonnen hätten[73] — eine Beobachtung, die von Jonathan Zeitlin und Vanhercke bereits 2018 gemacht und von Silvia Rainone 2020 und Corti 2022 bestätigt wurde.[74] Dabei stellen die beiden Letztgenannten allerdings weniger auf die ESSR als auf die Einbindung von Next Generation EU in die Governance-Architektur des Europäischen Semesters ab. Auch andere Autorinnen und Autoren sehen vor allem in der keynesianisch inspirierten Ermöglichung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik durch Next Generation EU den entscheidenden Paradigmenwechsel, mit dem Unzulänglichkeiten des Vertrags von Maastricht behoben werden.[75] Dass Europäisches Semester und ARF zusammengeführt wurden, betrachtet Sonja Bekker als Chance dafür, Politikziele durch konditionierte Finanzzuwendungen für Investitionen statt für Austeritätsmaßnahmen umzusetzen.[76] Patrik Vesan und Corti erkennen in dieser veränderten Umgebung die ESSR als Auslöser für eine bereits absehbare Vertiefung der sozialpolitischen Integration, Copeland sieht einen integrativen Moment für das Soziale Europa, und Maurizio Ferrera erklärt: »Die Säule wird der zentrale Motor des neuen Sozialen Europas sein.«[77]

71 Eurofound, *A More Equal Europe? Convergence and the European Pillar of Social Rights*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2019.

72 Frank Vandenbroucke, »To Fight Poverty and Social Exclusion, EU Law Must Buttress Basic Nuts and Bolts of the Welfare Edifice«, in: *European Journal of Social Security*, 22 (2022) 4, S. 486—492 (489).

73 Bart Vanhercke/Amy Verdun, »The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility«, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (2022) 1, S. 204—223. Gegenteilig Jörg S. Haas/Valerie J. D'Erman/Daniel F. Schulz/Amy Verdun, »Economic and Fiscal Policy Coordination after the Crisis: Is the European Semester Promoting More or Less State Intervention?«, in: *Journal of European Integration*, 42 (2020) 3, S. 327—344.

74 Zeitlin/Vanhercke, »Socializing the European Semester« [wie Fn. 6]; Silvia Rainone, *An Overview of the 2020–2021 Country-specific Recommendations (CSRs) in the Social Field. The Impact of Covid-19*, Brüssel: European Trade Union Institute, 2020 (Background analysis 2020.01); Francesco Corti, *The Politicisation of Social Europe. Conflict Dynamics and Welfare Integration*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2022, S. 153—180.

75 Federico Fabbrini, »The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic«, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (2022) 1, S. 186—203; Francesco Saraceno, *The Return of Fiscal Policy: The New EU Macroeconomic Activism and Lessons for Future Reform*, Genf: International Labour Organization, 2022 (ILO Working Paper 59).

76 Sonja Bekker, »The Social Dimension of EU Economic Governance after the Covid-19 Pandemic: Exploring New Interlinkages«, in: *Italian Labour Law Journal*, 15 (2022) 1S, S. 1—14, doi: 10.6092/ISSN.1561-8048/15702.

77 Patrik Vesan/Francesco Corti, »The Return of the Commission Social Entrepreneurship before and after the Covid-19 Pandemic«, in: *Journal of European Integration*, 44 (2022) 6, S. 787—802; Paul Copeland, »The Juncker Commission as a Politicising Bricoleur and the Renewed Momentum in Social Europe«, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60 (2022) 6, S. 1629—1644; Maurizio Ferrera, »Round Table. From Lisbon to Porto: Taking stock of Developments in EU Social Policy: Social Europe 2.0? New Prospects after the Porto Social Summit«, in: *Transfer: European Review of Labour and Research*, 27 (2021) 4, S. 505—511 (509) (Übersetzung durch den Autor).

Sozialbilanz der EU in Krisenzeiten

Die ESSR ist ein in erster Linie koordinierendes, also »weiches« Instrument europäischer Governance. Insofern muss die politisch häufig geforderte »Umsetzung« der Säule darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten soziale Gesetzgebung in ihrem Verantwortungsbereich anpassen, erweitern und reformieren. Die Koordinierung manifestiert sich im Austausch zwischen nationaler und EU-Ebene über diese Vorhaben, wobei auf Herausforderungen und Defizite reagiert wird, die mithilfe des Social Scoreboards feststellbar sind. Zwar ist es kaum möglich, Veränderungen eindeutig auf Reformen zurückzuführen, die aus Koordinierungsprozessen abgeleitet oder durch diese angestoßen wurden. Durch soziale Indikatoren lässt sich aber messen, wie die soziale und sektorale Entwicklung eines Landes über die Zeit aussieht und inwieweit diese Sozialbilanzen im Koordinierungsverfahren thematisiert wurden. Für die EU insgesamt evaluiert die Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht 2023 positiv, wie in der Pandemie wirtschaftspolitisch reagiert wurde. Bereits 2021 habe das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wieder angezogen, und vor allem die Arbeitsmärkte hätten sich robust gezeigt — insbesondere dank Kurzarbeitsregelungen, die europaweit auch mit dem SURE-Instrument gefördert wurden.[78]

Entwicklungen und Trends von Sozialindikatoren

In 58 Fällen meldet das Social Scoreboard über 16 Indikatoren gemessen für das Jahr 2021 das Vorliegen »kritischer Situationen« — das heißt weit unterdurchschnittlicher Werte — in den Mitgliedstaaten. Besonders viele Staaten haben dabei problematische Werte in den Sozialindikatoren der Quote früher Schulabgänger, des pro Kopf verfügbaren Haushaltseinkommens, der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung von Kindern sowie in der Wirkung von Sozialtransfers.[79] Während die Kommission im Beschäftigungsbericht die aktuellen Werte der einzelnen Sozialindikatoren und ihre Veränderung zum Vorjahr im Detail für alle 27 Mitgliedstaaten untersucht, soll in dieser Studie eine aggregierte Betrachtung durchgeführt und zugleich auf den gesamten Zeitraum seit Einführung der ESSR zurückgeblickt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass die EU die Indikatoren des Social Scoreboards sukzessive weiterentwickelt hat. So waren 2017/18 in der ersten Anwendung des Scoreboards nach Proklamation der ESSR nur 12 von 14 Indikatoren verfügbar — heute sind es 17, von denen allerdings bloß 15 im Zeitvergleich operationalisierbar sind.[80]

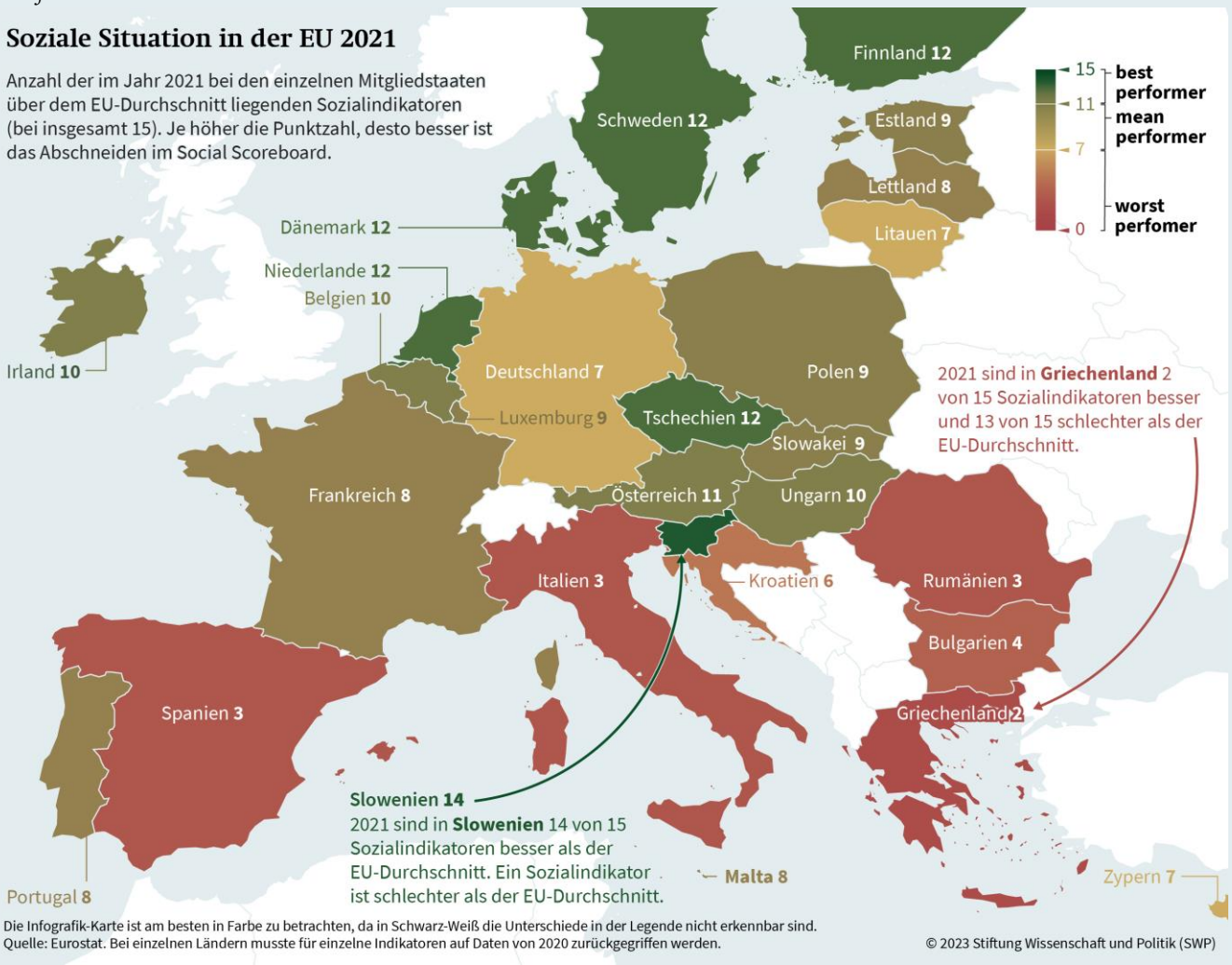
Bei Betrachtung der Situation gemäß den letzten verfügbaren Daten im Jahr 2021 (siehe Grafik 1) zeigt sich, dass in der EU trotz Dauerkrise immerhin 18 von 27 Staaten bei mehr als der Hälfte der Indikatoren überdurchschnittlich abschneiden. Nicht sonderlich überraschend ist der sehr gute Stand der skandinavischen Staaten, der Niederlande, Österreichs und Belgiens, die auch in der komparativen

78 Europäische Kommission, *Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023*, COM(2022) 780 final, Straßburg, 22.11.2022, S. 2.

79 European Commission, *Proposal for a Joint Employment Report from the Commission and the Council* [wie Fn. 16], S. 36ff.

80 Der Indikator »Beteiligung Erwachsener (25—64 Jahre) an Bildungsmaßnahmen in den letzten 12 Monaten« ist mangels entsprechender Erhebungen seit 2016 noch nicht nutzbar und wird auch von der Kommission im Social Scoreboard 2022/23 nicht verwendet. Für den Indikator »Personen mit grundlegenden oder mehr als grundlegenden digitalen Kenntnissen« existiert bislang nur eine einzige Erhebung aus dem Jahr 2021, so dass ein Vergleich über die Zeit nicht möglich ist. Einige Indikatoren wurden ausgetauscht oder überarbeitet. Diese Studie nutzt die letzte Version der im Social Scoreboard bei Eurostat abgebildeten Indikatoren, vgl. Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16].

Grafik 1



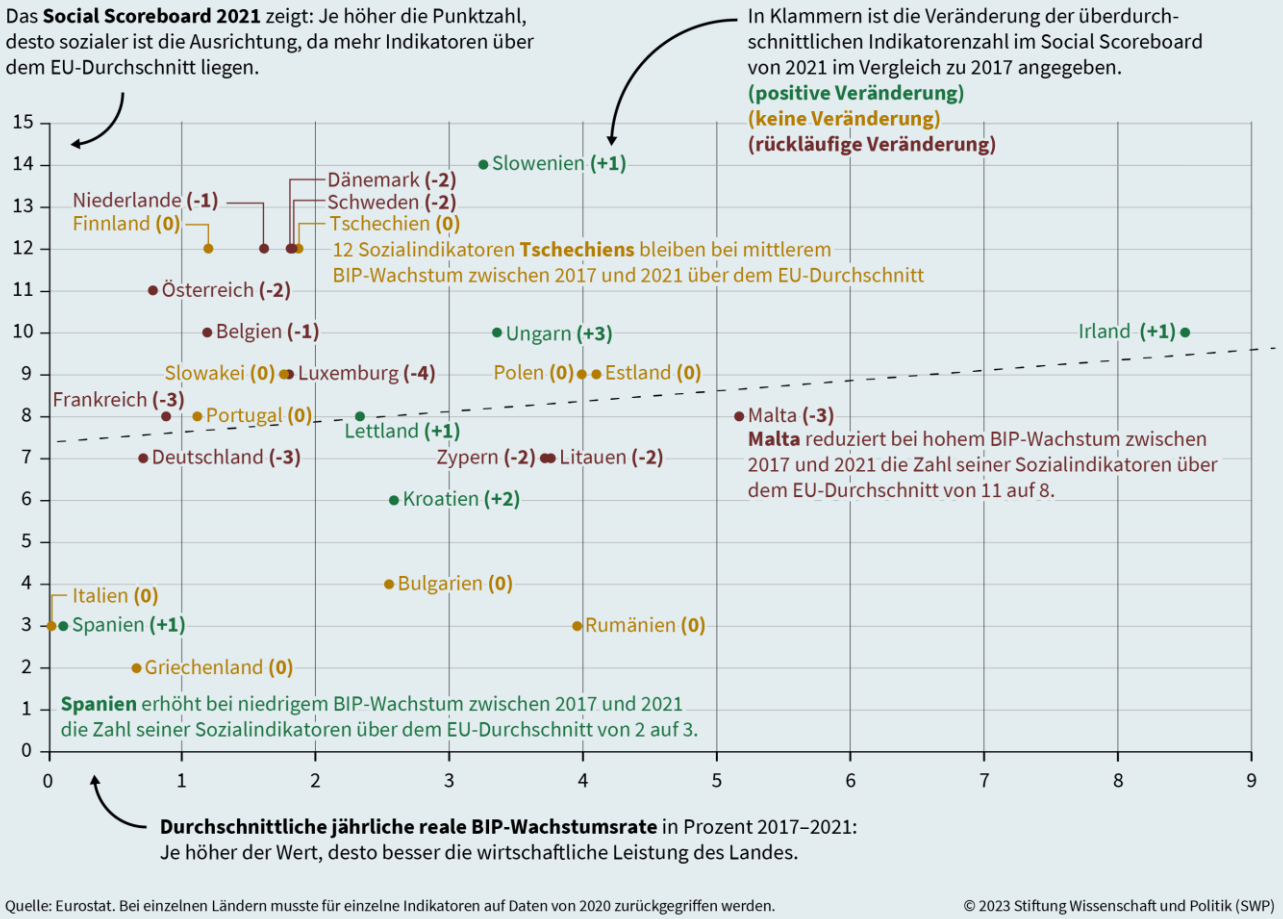
Quelle: Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16], Leitindikatoren (Stand: 17.11.2022); eigene Berechnungen.

Wohlfahrtsstaatsforschung meist die Spitzenplätze belegen, was vorgehaltene Sozialleistungen angeht. Ebenfalls leuchtet ein, dass die drei Letztzugänge zur EU — Kroatien, Bulgarien und Rumänien — relativ schlecht abschneiden, ebenso die von der Eurokrise, teilweise auch von der Pandemie stark mitgenommenen südeuropäischen Länder Italien, Spanien und Griechenland. Dagegen scheint es Zypern und Portugal laut dem Social Scoreboard gelungen zu sein, nach schweren Wirtschaftskrisen wieder zum europäischen Durchschnitt aufzuschließen. Erstaunlich ist die nur mittelmäßige Position der entwickelten Wohlfahrtsstaaten Luxemburg, Frankreich und Deutschland sowie der überraschende Spitzenplatz von Slowenien.

Im Vergleich mit den Indikatorenwerten von 2017 (siehe Grafik 2) haben sich Luxemburg (-4), Frankreich, Deutschland und Malta (je -3) relativ zum EU-Durchschnitt bei einer erheblichen Anzahl von Indikatoren verschlechtert. Alle vier Länder befanden sich 2017 noch in der Gruppe der sehr gut abschneidenden Mitgliedstaaten, sind mit der Pandemie aber auf europäisches Mittelmaß zurückgefallen. In insgesamt elf Staaten lagen 2021 mehr Indikatoren unter dem EU-Durchschnitt als noch 2017. Verbesserungen gegenüber dem EU-Schnitt haben sich lediglich für sechs Staaten in einigen Indikatoren ergeben; dies sind Ungarn (+3), Kroatien (+2) sowie Spanien, Irland, Lettland und Slowenien (je +1). In zehn Staaten blieb die relative Position im Vergleich unverändert. Die weit abseits des Mittelmaßes liegenden Staaten Süd- und Südosteuropas haben sich trotz Pandemie seit 2017 nicht verschlechtert.

Grafik 2

Sozialer Entwicklungsstand und BIP-Wachstumsrate



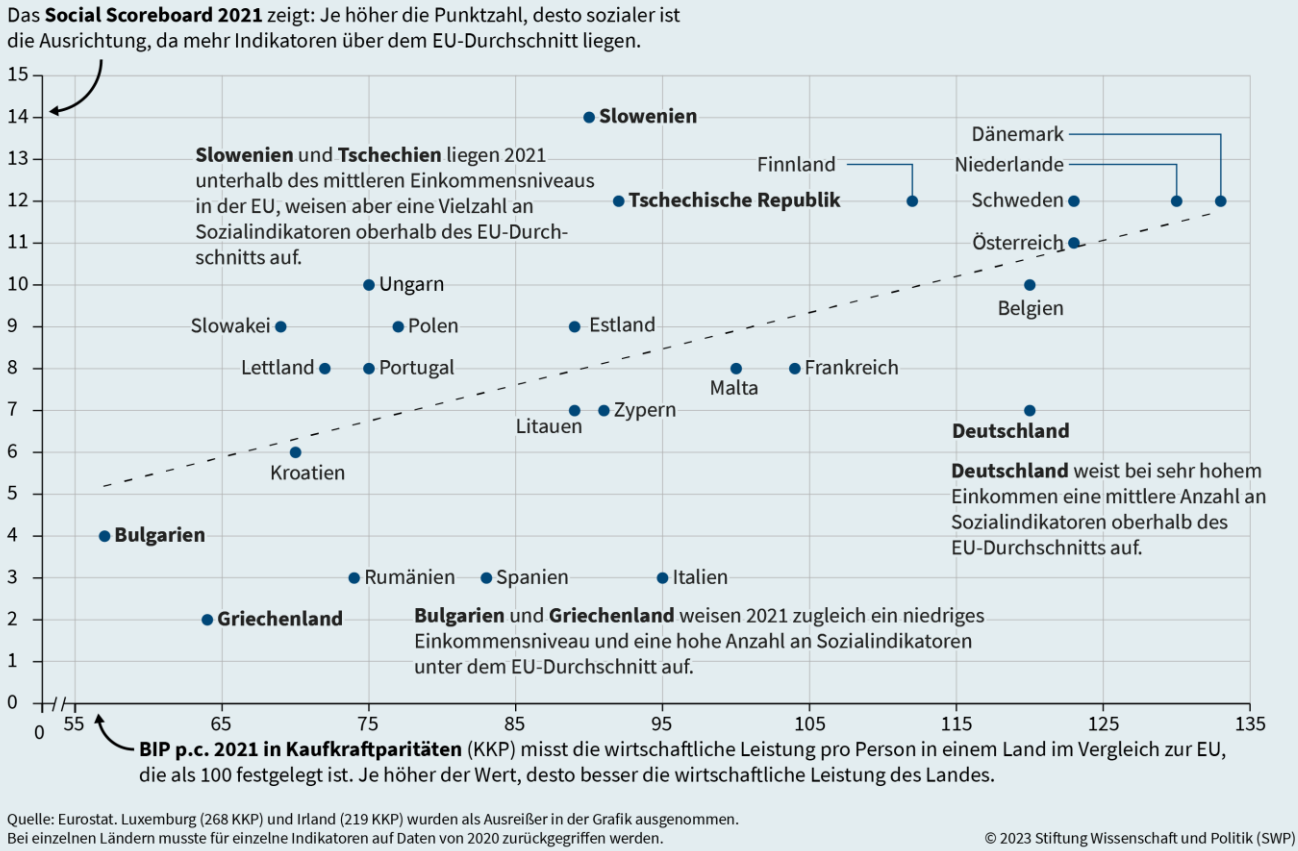
Quelle: Eurostat, *Wachstumsrate des realen BIP – Volumen* (Datencode TEC00115 — Stand: 30.1.2023); Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16], Leitindikatoren (Stand: 17.11.2022); eigene Berechnungen.

Zieht man als Erklärungsfaktor für die soziale Lage der Mitgliedstaaten im Jahr 2021 die wirtschaftliche Entwicklung seit 2017 heran, indem man die durchschnittliche reale Wachstumsrate des BIP betrachtet, zeigt sich nur eine geringe positive Korrelation (siehe Grafik 2), deren Koeffizient bei 0,15 liegt. Demnach tritt hohes Wirtschaftswachstum nicht zwangsläufig gepaart mit mehr überdurchschnittlichen Sozialindikatoren auf. Andersherum gilt aber, dass besonders niedriges Wirtschaftswachstum mit einer weit unterdurchschnittlichen sozialen Entwicklung einhergeht.

Italien, Griechenland und Spanien knüpften gerade an das Wirtschaftswachstum des Niveaus vor der Eurokrise an, wurden aber durch die Pandemie besonders stark getroffen. 2020 ging das Wachstum des realen BIP in Griechenland und Italien um 9 Prozentpunkte, in Spanien sogar um über 11 Punkte zurück. Insgesamt blieb die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen BIP in diesen Ländern zwischen 2017 und 2021 mit unter einem Prozent sehr niedrig. Die übrigen Mitglieder dieser im Social Scoreboard am schlechtesten abschneidenden Gruppe erzielten mit Bulgarien und Kroatien (beide 2,6 Prozent) und Rumänien (4,0 Prozent) relativ gute durchschnittliche Wachstumsraten des realen BIP. Doch nur Kroatien gelang es, seine Position im Social Scoreboard gegenüber 2017 zu verbessern. Der pandemiebedingte Wirtschaftseinbruch und das entsprechend relativ niedrige reale Durchschnittswachstum des BIP seit 2017 könnten erklären, weshalb Frankreich (0,9 Prozent), Österreich (0,8 Prozent) und Deutschland (0,7 Prozent) bei den sozialen Indikatoren bis 2021 zurückgefallen sind. Allerdings bilden Malta (5,2 Prozent), Litauen (3,8 Prozent) und Zypern

Grafik 3

Sozialer Entwicklungsstand und Wirtschaftskraft pro Kopf



Quelle: Eurostat, *BIP pro Kopf in KKS* (Datencode TEC00114 — Stand: 20.12.2022); Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16], Leitindikatoren (Stand: 17.11.2022); eigene Berechnungen.

(3,7 Prozent) Gegenbeispiele, deren relativ hohe reale Wachstumsraten eine relative Verschlechterung bei den Sozialindikatoren nicht verhindern konnten.

Ein Blick auf das BIP pro Kopf 2021 zeigt einen größeren Zusammenhang mit der sozialen Situation (siehe Grafik 3), allerdings bleibt der Korrelationskoeffizient mit 0,35 niedrig. Zwar sind in der Tendenz Mitgliedstaaten mit einem Einkommen oberhalb der auf 100 Kaufkraftparitäten (KKP) gesetzten EU-27 öfter in der Gruppe mit mehr als zehn überdurchschnittlich gemessenen Sozialindikatoren zu finden, so etwa Irland (219 KKP), die skandinavischen Staaten, die Niederlande, Belgien und Österreich. Doch auch Länder wie Tschechien (92 KKP), Slowenien (90 KKP) und Ungarn (75 KKP), die beim BIP pro Kopf hinter dem mittleren Einkommen bleiben, sind soziale »best performer«. Dagegen ist die soziale Situation nach dem Scoreboard für Frankreich (104 KKP) und Deutschland (120 KKP), vor allem aber für Luxemburg als mit 268 KKP reichstem Land 2021 nur mittelmäßig. Umgekehrt findet sich die Gruppe mit höchstens sechs überdurchschnittlich gemessenen Sozialindikatoren tendenziell am unteren Rand des Pro-Kopf-Einkommens in der EU, doch schneiden die Slowakei (69 KKP), Lettland (72 KKP), Portugal (75 KKP) oder Polen (77 KKP) sozial deutlich besser ab, als ihr wirtschaftlicher Wohlstand es vermuten lassen würde. Geht man davon aus, dass die soziale mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt hält, so zeigen sich dabei zumindest im Jahr 2021 für viele Mitgliedstaaten erhebliche Abweichungen nach oben und nach unten.

In der Summe ergibt sich für die fünf Jahre, seit die ESSR eingeführt ist und das Social Scoreboard genutzt wird, das Bild eines relativ verfestigten dreigeteilten

Sozialgefüges in der EU. Die erste Ländergruppe der »best performer« bilden Österreich, Dänemark, Schweden, Finnland, Tschechien, die Niederlande und Slowenien. Diese Länder haben überdurchschnittliche Werte in einer Vielzahl von Indikatoren; allein Slowenien gelingt es, seit 2017 einen zusätzlichen Indikator über dem EU-Mittel vorzuweisen. Die zweite Gruppe der »worst performer« besteht aus Griechenland, Bulgarien, Kroatien, Spanien, Italien und Rumänien, die unterdurchschnittliche Werte in einer Vielzahl von Sozialindikatoren aufweisen. Nur Spanien und Kroatien schaffen den Sprung über das EU-Mittel in weiteren Indikatoren seit 2017. Die dritte Gruppe der »mean performer« ist mit 14 Ländern die größte. Sie alle gruppieren sich rund um die Hälfte der 15 Indikatoren ober- bzw. unterhalb des EU-Durchschnitts. In dieser Gruppe hat sich seit 2017 am meisten bewegt, wobei sich viele Staaten verschlechtert haben, also mehr Sozialindikatoren unter dem EU-Mittel aufweisen als vier Jahre zuvor.

In Deutschland zeigt sich seit 2017 der Trend einer zunehmenden sozialen Ungleichheit.

Wie oben gezeigt, können Wohlstandsniveau und Wirtschaftsentwicklung der letzten fünf Jahre nur bedingt erklären, wie Länder bei der Umsetzung der ESSR mittels des Social Scoreboards eingruppiert werden. Daher sollen nun die bislang diskutierten relativen Werte für drei Staaten im Detail absolut analysiert werden. Dafür wird für diese Studie aus jeder Gruppe ein Land gewählt: der Spitzenreiter Slowenien mit 14 überdurchschnittlichen Indikatoren im Jahr 2021, das sozial weit abgeschlagene Spanien mit nur drei überdurchschnittlichen Indikatoren sowie Deutschland, das zwischen 2017 und 2021 seine Top-Position verloren hat und nun mit sieben überdurchschnittlichen Indikatoren vertreten ist.

Soziale Herausforderungen im Detail

Die vier abbildbaren Sozialindikatoren[81] aus dem ersten Kapitel der ESSR (»Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang«) zeigen im ungewichteten Durchschnitt aller 27 EU-Staaten sämtlich leichte Verbesserungen zwischen 2017 und 2021 (siehe Tabelle 3). Der Anteil der frühzeitigen Schulabgänger ist um einen Prozentpunkt gesunken, die Quote der Jugendlichen, die weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung sind (NEET), ging um einen Dreiviertelpunkt zurück, die geschlechterbezogene Beschäftigungslücke reduzierte sich um einen halben Prozentpunkt. Das Einkommensquintilverhältnis, das mit der S80/S20-Quote die Ungleichheit der Einkommensverteilung misst, blieb im Durchschnitt relativ stabil.

In diesem Kapitel der ESSR zeigt sich für Slowenien, dass 2021 alle vier Indikatoren weit besser aufgestellt sind als im Mittel der EU und es dem Land seit Einführung der ESSR gelungen ist, sich in jedem Indikator zu verbessern. Dabei konnten insbesondere die Chancen von Jugendlichen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden, sanken die Schulabgänger- und NEET-Quoten doch signifikant und überdurchschnittlich. Auch Spanien konnte bei allen vier Indikatoren Verbesserungen erzielen, und zwar in weit höherem Maße als Slowenien. Das Land entwickelt sich sozial allerdings von einem sehr niedrigen Niveau aus und steht auch 2021 noch in allen vier Indikatoren schlechter da als der EU-Durchschnitt, was mit der oben diskutierten Wirtschaftssituation übereinstimmt. Dennoch gelang es Spanien in schwierigen Zeiten, den Anteil der frühen Schulabgänger um 5 Prozentpunkte, die NEET-Quote immerhin um mehr als 2 Prozentpunkte und die geschlechtsspezifische Beschäftigungslücke um 1,3 Prozentpunkte zu reduzieren. Die mit der S80/S20-Quote gemessene hohe Ungleichheit im Land — die oberen 20 Prozent der Einkommen sind 6,2 Mal höher als die der unteren 20 Prozent — konnte reduziert werden. In Deutschland sind die Einkommensverhältnisse etwas gleicher als in Spanien, jedoch zeigt sich hier seit 2017 der entgegengesetzte Trend einer zunehmenden Ungleichheit. Die deutsche NEET-Quote ist im Ländervergleich zwar relativ niedrig, seit 2017 allerdings gestiegen, was angesichts einer stark gewachsenen, weit überdurchschnittlichen Anzahl früher Schulabgänger (plus 1,7 Prozentpunkte) umso problematischer erscheint. In diesem Kapitel der ESSR ist Deutschland nur bei zwei Indikatoren besser als das Mittelmaß der EU-Staaten aufgestellt; allein bei der Geschlechterlücke in der Beschäftigung gibt es einen positiven Trend, der jedoch kleinteilig und durchschnittlich ausfällt.

Die vier Indikatoren des zweiten Kapitels der ESSR (»Faire Arbeitsbedingungen«) weisen zwischen 2017 und 2021 ebenfalls ausnahmslos positive Verände-

81 Zwei Indikatoren dieses ESSR-Kapitels stehen im Zeitvergleich nicht zur Verfügung, vgl. Fn. 80.

Tabelle 3

»Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang« (Kapitel 1 ESSR): 2021 und Veränderung seit 2017

	EU		*Deutschland*		*Spanien*		*Slowenien*	
	2021	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*
Frühe Schulabgänger (Prozent der 18- bis 24-jährigen Bevölkerung)	8,2	-1,0	11,8	+1,7	13,3	-5,0	3,1	-1,2
NEET (Prozent der 15- bis 29-jährigen Bevölkerung)	12,0	-0,8	9,2	+0,7	14,1	-2,3	7,3	-2,0
Geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Beschäftigung (Prozentpunkte ggü. der Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-jährigen Bevölkerung)	9,5	-0,5	7,3	-0,5	10,6	-1,3	6,7	-0,2
S80/S20 (Verhältnis Gesamteinkommen oberstes und unterstes Quintil)	4,8	-0,1	4,9	+0,4	6,2	-0,4	3,2	-0,2

Bei einzelnen Ländern musste für einzelne Indikatoren auf Daten von 2020 zurückgegriffen werden. Der EU-Durchschnitt bezieht sich in diesen Fällen auf verfügbare Kombinationen aus Indikatoren und Länderjahren.

Quelle: Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16], Leitindikatoren (Stand: 17.11.2022); eigene Berechnungen.

rungen im ungewichteten Durchschnitt der EU-Staaten auf (siehe Tabelle 4, S. 27). Nach der in diesen Zeitraum fallenden Coronakrise, die mit Arbeitsplatzverlusten einherging, konnten sich die EU-Staaten wieder erholen und die Beschäftigungsquoten durchschnittlich um 2,6 Prozentpunkte erhöhen. Entsprechend sanken die Arbeitslosigkeit (minus 1,2 Punkte) und die Langzeitarbeitslosigkeit (minus 1 Punkt). Das verfügbare Haushaltseinkommen ist in der Krise unter anderem durch finanzielle Unterstützungsprogramme für Arbeitnehmer bzw. bestimmte Berufsgruppen erheblich gestiegen und machte einen Sprung um fast 9 Einheiten.

Alle drei hier im Vergleich betrachteten Mitgliedstaaten entsprechen diesem Trend und verbessern sich jeweils in allen vier Indikatoren. Auf dem Arbeitsmarkt wird sehr deutlich, wie stark Spanien von ökonomischen Krisen betroffen ist. Mit knapp 68 Prozent ist die Beschäftigungsquote hier deutlich niedriger als im EU-Durchschnitt mit fast 75 Prozent. Die Arbeitslosenquote ist mit fast 15 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im Mittelmaß der EU, und dies gilt auch für die Langzeitarbeitslosenquote in Höhe von etwa 6 Prozent. Spanien hat sich in den beiden letztgenannten Indikatoren jedoch überdurchschnittlich verbessert. Das nur verhaltene Beschäftigungswachstum insgesamt spiegelt sich in einer lediglich unterdurchschnittlichen Verbesserung des verfügbaren Haushaltseinkommens wider (plus 4 Einheiten). Sowohl Deutschland als auch Slowenien weisen hervorragende Arbeitsmarktindikatoren auf. Während sich diese in Slowenien jedoch seit 2017 deutlich verbessert haben, ist die Situation in Deutschland auf sehr hohem Niveau nahezu stagnativ. Hier wuchs die Beschäftigungsquote unterhalb des EU-Mittelmaßes um 1,4 Prozentpunkte auf fast 80 Prozent 2021. Slowenien zeigt im Betrachtungszeitraum eine hohe Zuwachsrate des verfügbaren Haushaltseinkommens um über 16 Einheiten, während Niveau und Verän-

derungsrate in Deutschland unterdurchschnittlich bleiben.

Auch im dritten Kapitel der ESSR (»Sozialschutz und soziale Inklusion«) zeigen sich im Durchschnitt aller 27 Mitgliedstaaten der EU positive Veränderungen in sämtlichen sieben Sozialindikatoren (siehe Tabelle 5, S. 29). So konnten die Raten von Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung, besonders jene für Kinder, reduziert werden; sie verbleiben im Mittel allerdings auch 2021 auf einem relativ hohen Niveau von über 20 Prozent. Sozialtransfers (außer Renten) reduzieren die Armutsgefährdung im EU-Durchschnitt um knapp 37 Prozent — ein Zuwachs von 2,6 Prozentpunkten seit 2017. Die behinderungsspezifische Beschäftigungslücke ist leicht rückläufig, mit 24 Prozent im Mittel aber sehr hoch. Wohnungsbezogene Ausgaben von über 40 Prozent des verfügbaren Einkommens treffen 2021 im Schnitt auf über 7 Prozent der EU-Bürgerinnen und -Bürger zu; auch hier ist ein Rückgang um knapp 2 Prozentpunkte zu verzeichnen. Um 2,8 Prozentpunkte steigt der Anteil der Kinder unter drei Jahren in Kinderbetreuung, der nun bei 35 Prozent liegt. Nur etwas mehr als 2 Prozent der Bevölkerung beklagt im Durchschnitt mangelnde medizinische Versorgung aufgrund von Geldnöten, Wartelisten oder geographischer Ferne.

Seit 2017 haben die EU-Staaten ihre soziale Situation verbessert, doch nur sehr wenige erreichen überdurchschnittliche Ergebnisse.

Die Auswirkungen von Sozialtransfers zur Reduktion des Armutsrisikos konnten alle drei hier betrachteten Länder verbessern — mutmaßlich eine Folge von Unterstützungsprogrammen in der Pandemie. Dabei erhöhten Deutschland (plus 7,4 Prozentpunkte) und Spanien (plus 6,5 Punkte) die Abdeckung erheblich, Slowenien dagegen nur minimal (plus 0,2 Punkte), wobei das Land mit fast 45 Prozent 2021 eine deutlich höhere Quote aufweist. In Spanien beläuft sich diese nur auf 30 Prozent; hier schützen die Systeme sozialer Sicherheit nur bedingt vor Armut. Entsprechend liegt der Indikator für Armut oder soziale Ausgrenzung bei fast 28 Prozent und damit weit über dem EU-Mittelmaß. Kinder sind in Spanien besonders gefährdet. Beide Indikatoren haben sich seit 2017 leicht verschlechtert. Dies ist auch der Fall in Deutschland, wo immerhin mehr als ein Fünftel der Menschen armutsgefährdet sind, unter materieller oder sozialer Deprivation leiden oder in einem Haushalt mit sehr niedriger Arbeitsintensität leben. Besonders Minderjährige sind hiervon betroffen; deren Gefährdungsrate hat seit 2017 um fast 5 Prozentpunkte zugenommen.

Demgegenüber weist Slowenien bei der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung traumhafte Werte auf, die weit unter EU-Durchschnitt liegen. Diesen Erfolg konnte das Land noch signifikant steigern, seit die ESSR eingeführt wurde. Auch bei der Überbelastung durch Wohnkosten schneidet Slowenien mit nur 4,1 Prozent Betroffenen in der Bevölkerung gut ab, während Deutschland (10,7 Prozent) und Spanien (9,9 Prozent) hier hohe Werte haben. In Deutschland gelang es seit 2017 immerhin, den Anteil signifikant um fast 4 Prozentpunkte zu reduzieren. Mit den Daten bis 2021 wird jedoch nur in Maßen abgebildet, wie sehr die Wohnkosten inflations- bzw. energiekostenbedingt gestiegen sind. Bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen und bei der Kinderbetreuung glänzt Spanien. Die Beschäftigungslücke für Menschen mit Behinderungen liegt hier unter 16 Prozent, und mehr als 55 Prozent der unter Dreijährigen sind in formaler Betreuung. Bei beiden Indikatoren hat sich das Land — von einem hohen Niveau ausgehend — seit Einführung der ESSR stark verbessert. In Slowenien gab es bei der Kinderbetreuung eine leichte Verbesserung auf überdurchschnittliche 47,5 Prozent, während sich die Beschäftigungslücke von Menschen mit Behinderungen zuletzt erheblich vergrößert hat. Besonders abgeschlagen steht Deutschland in beiden Indikatoren da. Die behinderungsspezifische Beschäftigungslücke übersteigt 30 Prozent, und nur 20 Prozent der Kinder sind in Betreuung. Beide Indikatoren haben sich seit 2017 verschlechtert, die Kinderbetreuung sogar im zweistelligen Bereich (minus 10,4 Prozentpunkte). Ein Mangel an medizinischer Versorgung scheint allein in Slowenien ein gewisses Thema zu sein — fast 5 Prozent klagen hier über unzureichende Möglichkeiten.

Langsame Genesung von den Krisen

Insgesamt zeigt der Überblick zu den 15 Indikatoren des Social Scoreboards, dass sich die soziale Situation seit 2017 im ungewichteten Durchschnitt der Mitgliedstaaten stetig verbessert hat — trotz schwerer pandemiebedingter Wirtschaftskrise. Gleichwohl gelingt es seit Einführung der ESSR in der Summe nur sehr wenigen Mitgliedstaaten, überdurchschnittliche soziale Ergebnisse zu erzielen. Zudem bewegen sich

Tabelle 4

»Faire Arbeitsbedingungen« (Kapitel 2 ESSR): 2021 und Veränderung seit 2017

	EU		*Deutschland*		*Spanien*		*Slowenien*	
	2021	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*
Erwerbstätige (Prozent der 20- bis 64-jährigen Bevölkerung)	74,7	+2,6	79,6	+1,4	67,7	+2,2	76,1	+3,2
Arbeitslose (Prozent der 15- bis 74-jährigen Erwerbsbevölkerung)	6,6	-1,2	3,6	0,0	14,8	-2,4	4,8	-1,8
Langzeitarbeitslose (12 Monate und mehr der 15- bis 74-jährigen Erwerbsbevölkerung)	2,5	-1,0	1,2	-0,3	6,2	-1,5	1,9	-1,2
Pro-Kopf-Bruttorealeinkommen der Haushalte (Index mit Basisjahr 2008 = 100)	116,3	+8,8	113,4	+4,0	97,7	+2,4	119,3	+16,7

Bei einzelnen Ländern musste für einzelne Indikatoren auf Daten von 2020 zurückgegriffen werden. Der EU-Durchschnitt bezieht sich in diesen Fällen auf verfügbare Kombinationen aus Indikatoren und Länderjahren.

Quelle: Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16], Leitindikatoren (Stand: 17.11.2022); eigene Berechnungen.

einige Indikatoren auf deutlich verbesserungswürdigen Niveaus. Dazu zählen besonders Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang sowie Sozialschutz und soziale Inklusion in Verbindung zum ersten und dritten Kapitel der ESSR. Die arbeitsmarktbezogene Situation ist — gemessen am Krisengeschehen der letzten Jahre — im EU-Mittel recht gut. Dazu dürften sicher die Kurzarbeitsregeln in der Pandemie beigetragen haben, die von der EU über das Instrument SURE gefördert wurden. Dagegen sind die Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungschancen für Kinder und Jugendliche offenbar nicht hinreichend ausgebaut bzw. werden unzureichend genutzt. Die Benachteiligung junger Menschen zeigt sich ebenso in ihrer hohen Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung.[82] Diese betrifft in starkem Maße auch die Gesamtbevölkerung. Durch Sozialtransfers wird die Lage im EU-Schnitt nur wenig gelindert; zugleich ist die Einkommensungleichheit hoch, was den starken Zuwachs beim Haushaltseinkommen konterkariert. Die zwischen 2017 und 2021 feststellbaren Veränderungsraten der Indikatoren sind meist gering.

Slowenien ist nicht nur relativ der Musterschüler innerhalb der hier getroffenen Fallauswahl; auch absolut hat sich das Land seit 2017 in 13 von 15 Indikatoren des Social Scoreboards verbessert. Seine soziale Situation überragt nicht nur den EU-Durchschnitt bei weitem, sondern kann sich durchaus mit etablierten großen Wohlfahrtsstaaten des westlichen Europas messen. Bei sehr guter Arbeitsmarktsituation, die sich der Vollbeschäftigung nähert, und stark ansteigendem Pro-Kopf-Einkommen ist die Einkommensverteilung ausgeglichen. Kinder und Jugendliche, Frauen, Langzeitarbeitslose und Geringverdiener zeigen in den entsprechenden Indikatoren keine ausgeprägten sozialen Nachteile gruppenspezifischer Art. Die Daten weisen aber darauf hin, dass es politischer Intervention bedarf, um Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und den Zugang der Gesamtbevölkerung zu Gesundheitsleistungen zu verbessern.

Im Falle Spaniens lassen die Sozialindikatoren deutlich erkennen, wie lange der Schatten der Eurokrise ist und wie sehr das Land durch die Corona-

82 Vgl. auch European Commission, *Employment and Social Developments in Europe. Young Europeans: Employment and Social Challenges ahead*, Annual Review 2022, doi: 10.2767/229768.

Pandemie getroffen wurde. Zwar haben sich die Arbeitsmarktindikatoren verbessert, doch bleibt Spanien hier weit hinter dem EU-Mittel und auch den anderen beiden Ländern zurück. Hohen Aufholbedarf gibt es ebenso bei der Chancengleichheit in Bildung und Arbeitsmarktzugang sowie bei der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung, die in Spanien besonders stark ist. Allerdings weisen die meisten Indikatoren auch absolut in die richtige Richtung. In 11 von 15 davon hat das Land trotz krisenhafter Entwicklung zugelegt, und die Verschlechterungen — alle im Bereich Sozialschutz und Inklusion — sind in absoluten Größen marginal. Dagegen zeigt Spanien, dass ein signifikanter sozialer Fortschritt nicht zwingend an einer problematischen Wirtschaftssituation scheitern muss. Denn trotz schlechter Lage auf dem Arbeitsmarkt hat das Land in deutlichem Maße den Anteil früher Schulabgänger vermindert, die behinderungsspezifische Beschäftigungslücke reduziert und die Kinderbetreuung ausgebaut. Mit den beiden letztgenannten Indikatoren setzt das Land gar Standards weit über dem EU-Durchschnitt.

Die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes kann dessen soziale Situation nur in Teilen erklären.

Deutschland offenbart 2021 erhebliche soziale Schwächen — nicht nur relativ, sondern auch absolut. In sieben Indikatoren hat sich die soziale Lage des Landes gegenüber 2017 verschlechtert, nur im Bereich des Arbeitsmarktes blieb sie durchgehend stabil. Die positiven Veränderungen in sieben weiteren Indikatoren sind meist kleinteilig und bewegen sich unterhalb der Änderungsrate des EU-Durchschnitts. Einen signifikanten Wandel zum Besseren gab es allerdings bei den Auswirkungen von Sozialtransfers zur Armutsvermeidung, beim Einkommen der Haushalte und beim Abbau der Überbelastung durch Wohnkosten. Demgegenüber fallen von den sich negativ entwickelnden Indikatoren vor allem die armuts- und inklusionsbezogenen ins Auge: Stark verschlechtert haben sich die Werte bei Kinderbetreuung und Kinderarmut sowie bei der Arbeitsmarkteinbindung von Menschen mit Behinderungen.

Zwar besitzt Deutschland ein solides soziales Sicherungssystem, wie die Kommission häufig betont, doch das größte ökonomische Manko des Landes, sein seit vielen Jahren übermäßiger Leistungsbilanzüberschuss, hat eine soziale Komponente: Zu niedriges Reallohnwachstum, Erwerbsarmut sowie Armutsgefährdung und entsprechende soziale Ungleichheit sind Probleme, die sich verschärft haben, weil die Tarifbindung gesunken ist und der Niedriglohnsektor einen hohen Anteil einnimmt. Zugleich sind die öffentlichen Investitionen bereits in den 1990er Jahren stark reduziert worden, und noch immer verharren sie auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Seinen Niederschlag findet dies in schlechten Bildungsergebnissen und daraus resultierend in Beschäftigungsproblemen von vulnerablen Gruppen wie sozioökonomisch Benachteiligten oder Menschen mit Migrationshintergrund.[83] Über lange Zeit aufgebaute Dissonanzen des deutschen Modells, das vor 20 Jahren als populäre Strategie der Vermarktlichung und des Abbaus von Arbeitnehmerrechten verfolgt wurde,[84] lassen sich nicht von heute auf morgen rückgängig machen. Und das ganzheitliche Verständnis der Kommission von wirtschaftlichen und sozialen Defiziten ist bislang kein wesentlicher Bestandteil des politischen Diskurses in Deutschland.

In der Summe bestätigt sich die bereits aus dem relativen Vergleich ablesbare Feststellung, dass die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes nur in Teilen dessen soziale Situation nach dem Social Scoreboard erklären kann. Überraschend bleibt das Ergebnis eines Transformationsstaates aus Mittelosteuropa, der sozial besonders gut dasteht, eines etablierten Wohlfahrtsstaates in Westeuropa, der abseits des Arbeitsmarktes mit erheblichen sozialen Risiken behaftet ist, und eines südeuropäischen Landes, das zwar von Wirtschaftskrisen zurückgeworfen wurde, aber dennoch den Beweis positiver sozialer Veränderungen antritt. Es zeigt sich auch, dass der Fortschritt in den arbeitsmarktbezogenen Indikatoren des zweiten ESSR-Kapitels offenbar einfacher zu erzielen ist als dort, wo Chancengleichheit ermöglicht und bewahrt werden soll, und erst recht leichter als bei Sozialschutz und sozialer Inklusion. Gerade unter den sieben Indikatoren des dritten ESSR-Kapitels finden sich für die drei hier analysierten Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer sozioökonomischen Gesamtlage die meisten und größten Defizite. Dass die Indikatoren

83 Vgl. die Länderberichte und CSR für Deutschland 2018—2022: Europäische Kommission, *European Semester Documents for Germany*, <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-your-country/germany/european-semester-documents-germany_en> (eingesehen am 9.3.2023).

84 Vgl. etwa Wolfgang Streeck/Rolf Heinze, »An Arbeit fehlt es nicht«, in: *Der Spiegel*, Nr. 19, 9.5.1999, S. 38—45.

Tabelle 5

»Sozialschutz und soziale Inklusion« (Kapitel 3 ESSR): 2021 und Veränderung seit 2017

	EU		*Deutschland*		*Spanien*		*Slowenien*	
	2021	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*	*2021*	*seit 2017*
Von Armut oder Ausgrenzung bedrohte Personen (Prozent der Bevölkerung)	20,7	-1,9	20,7	+1,9	27,8	+0,3	13,2	-3,4
Von Armut oder Ausgrenzung bedrohte Kinder (Prozent der 0- bis 17-jährigen Bevölkerung)	22,2	-2,5	23,5	+4,9	33,4	+1,5	11,0	-4,6
Auswirkungen von Sozialtransfers (Verringerung armutsgefährdeter Personen in Prozent; Rente ausgeschlossen)	36,9	+2,6	40,6	+7,4	30,5	+6,5	44,8	+0,2
Behinderungsspezifische Unterschiede bei der Beschäftigung (Prozentpunkte ggü. der Erwerbstätigenquote der 20-bis 64-jährigen Bevölkerung)	24,1	-1,4	30,3	+2,6	15,9	-11,6	21,1	+4,9
Überbelastung durch Wohnkosten (Prozent der Bevölkerung mit Ausgaben von mehr als 40 Prozent des Einkommens)	7,4	-1,9	10,7	-3,8	9,9	+0,1	4,1	-1,1
Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung (Prozent aller 0- bis 2-Jährigen)	35,0	+2,8	19,9	-10,4	55,3	+9,5	47,5	+2,7
Nach eigenen Angaben nicht erfüllter Bedarf an ärztlicher Untersuchung oder Behandlung (Prozent der ab 16-jährigen Bevölkerung)	2,2	-0,3	0,1	-0,2	1,1	+1,0	4,8	+1,3

Bei einzelnen Ländern musste für einzelne Indikatoren auf Daten von 2020 zurückgegriffen werden. Der EU-Durchschnitt bezieht sich in diesen Fällen auf verfügbare Kombinationen aus Indikatoren und Länderjahren.

Quelle: Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16], Leitindikatoren (Stand: 17.11.2022); eigene Berechnungen.

des zweiten Kapitels so gut abschneiden,[85] kann zum einen mit der ausstehenden Messung von »Guter Arbeit«, zum anderen mit der Unterstützung durch SURE zusammenhängen.

Die drei hier betrachteten Mitgliedstaaten gingen mit den Herausforderungen, die das Social Scoreboard aufzeigte, im Koordinierungsprozess des Europäischen Semesters unterschiedlich um. Alle drei Regierungen begrüßten 2018 die ESSR als neues Instrument, unterließen es zunächst jedoch, sich mit festgestellten sozialen Problemen detailliert auseinanderzusetzen. Die deutsche Regierung stufte die

85 Kontrafaktisch zu Silvia Rainone, »From Deregulatory Pressure to Laissez Faire: The (Moderate) Social Implications of the EU Recovery Strategy«, in: *Italian Labour Law Journal*, 15 (2022) 1S, S. 31–52 (50), doi: 10.6092/issn.1561-8048/15705; Hacker, *Soziales Europäisches Semester?* [wie Fn. 17], S. 45ff.

monierten Handlungsbedarfe als »bekannt« ein, die spanische argumentierte, die soziale Situation im Land habe sich bereits deutlich verbessert. Beide erinnerten an das Subsidiaritätsprinzip und beriefen sich auf ihre eigene sozialpolitische Kompetenz. Berlin machte auch in den folgenden beiden Zyklen des Europäischen Semesters keinen Hehl daraus, ein soziales Monitoring abzulehnen, während Madrid und Ljubljana ab 2019 einen anderen Weg einschlugen. In Spanien wie Slowenien thematisierte der Nationale Reformplan nun detailliert die von der Kommission beschriebenen sozialen Defizite. Spanien ordnete bereits 2019 eigene politische Maßnahmen den Grundsätzen der ESSR zu. Die beiden anderen Länder taten dies erst 2022 — wobei sich Deutschland erstmals überhaupt näher mit der ESSR auseinandersetzte, Slowenien wiederum direkten Bezug auf die drei übergeordneten Ziele des Aktionsplans von Porto nahm.[86]

86 Vgl. die NRP Deutschlands, Sloweniens und Spaniens 2018—2022: Europäische Kommission, *The European Semester in your Country*, <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-your-country_en> (eingesehen am 8.3.2023).

Stellenwert der ESSR im Rahmen von Next Generation EU

Das Anliegen, die ESSR in den Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, gewann erst spät einen erhöhten Stellenwert — dies geschah im Zuge des Aktionsplans, der auf dem Sozialgipfel von Porto im Mai 2021 beschlossen wurde. Bis dahin sollten die ARP im Rahmen des 2020 beschlossenen Pakets Next Generation EU zwar auch soziale Belange berücksichtigen, der Fokus wurde jedoch auf Beiträge zur ökologischen und digitalen Twin-Transformation gelegt. Hier hat die EU bei den Ausgaben je Empfängerland quantitative Mindestzielwerte von 37 Prozent für Klimaschutz und 20 Prozent für Digitalisierung vorgegeben. Die Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität erwähnt die ESSR elfmal und hält die Mitgliedstaaten an, dafür zu sorgen, dass ihr ARP »einen Beitrag zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte leistet und somit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Konvergenz innerhalb der Union beiträgt«.[87] Doch erst der Aktionsplan ergänzte für drei Sozialbereiche quantitative Zielwerte. Deren Umsetzung zieht sich zwar über einen längeren Zeitraum hin, kann aber auch über die ARF »als Richtschnur für politische Entscheidungen in den Mitgliedstaaten dienen«.[88]

Finanzmittel für neue Sozialinvestitionen und -reformen

Wie sind die Mitgliedstaaten dieser Vorgabe gefolgt? Im Durchschnitt von 26 EU-Staaten hält die Kommission fest, dass 28 Prozent der zugewiesenen Mittel aus der Fazilität für soziale Belange im weiteren Sinne ausgegeben werden. Dies ist ein recht hoher Wert, der im Verhältnis zu den bislang in der Summe erreichten Ausgabenprojektionen von 40 Prozent für Klimaschutz und 26 Prozent für Digitalisierung bei 26 Mitgliedstaaten (Ungarns ARP war noch nicht genehmigt) einzuordnen ist.[89] Spitzenreiter ist dabei Portugal mit 44 Prozent an geplanten Sozialausgaben, Dänemark bildet mit 3 Prozent das Schlusslicht. Die exakten Maßnahmen im Sozialbereich je Land sind schwer zu erfassen, da von der Kommission nicht alle Reformen exakt zugeordnet werden können bzw. die Mitgliedstaaten unterhalb der verordnungsseitig vorgegebenen Kategorien in ihren ARP eigene Schwerpunkte gesetzt und Zuordnungen vorgenommen haben. Hinzu kommt die Breite der von der ESSR abgedeckten Sachverhalte, die ja nicht nur die klassischen Sozialpolitiken, sondern auch benachbarte Sektoren wie etwa Bildung oder öffentliche Dienstleistungen berücksichtigen.

Bei insgesamt nur sehr schwacher positiver Korrelation (siehe Grafik 4, S. 32) mit einem Koeffizienten von 0,11 planen zahlreiche Staaten, die 2021 im Social Scoreboard bei einer Vielzahl an Indikatoren überdurchschnittlich oder mittelmäßig abschneiden,

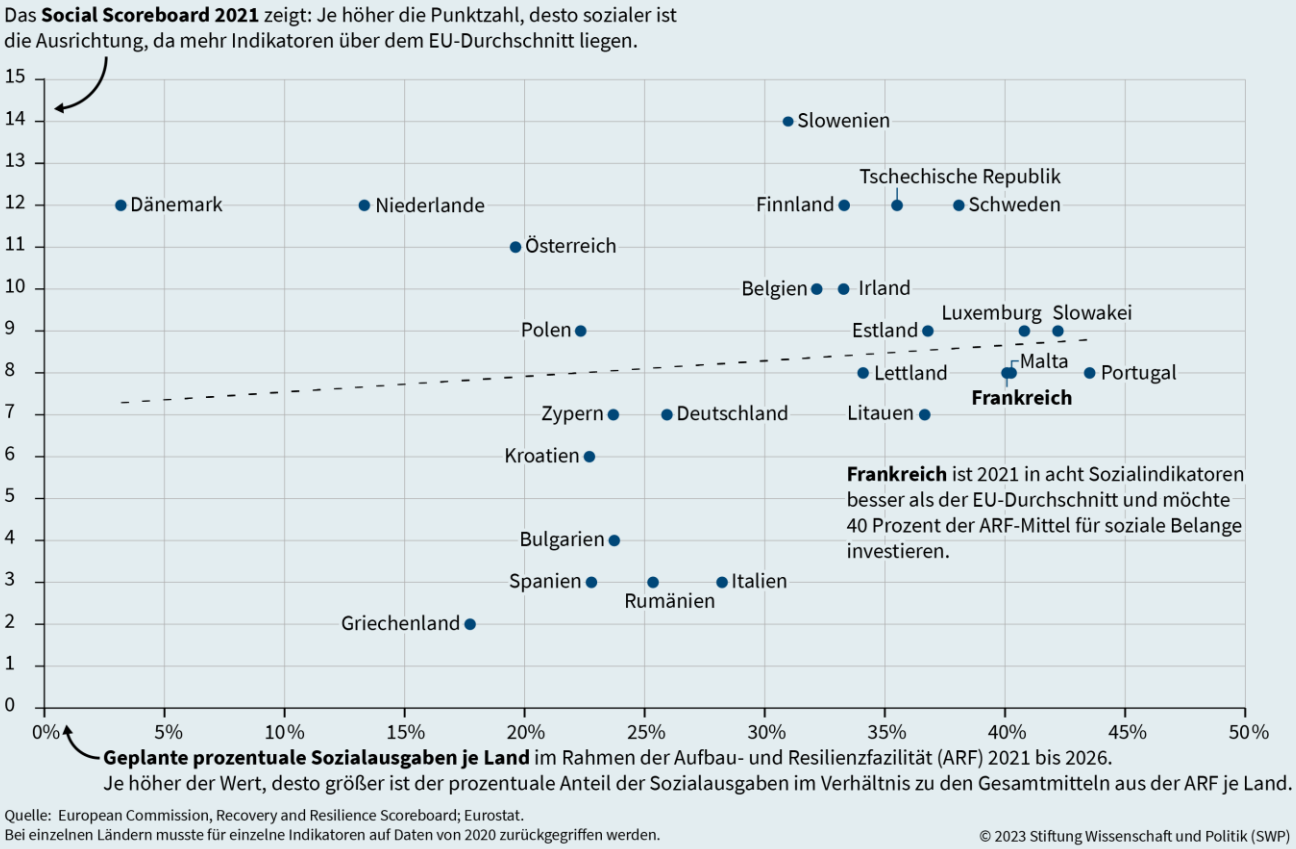
87 »Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität« [wie Fn. 20], Abs. 39.

88 Europäische Kommission, *Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte* [wie Fn. 25], S. 10.

89 In beiden Bereichen erfüllen alle 26 Staaten die quantitativen Bedingungen. Vgl. European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard*, <https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/> (eingesehen am 13.12.2022).

Grafik 4

Sozialer Entwicklungsstand und Sozialausgaben in der Aufbau- und Resilienzfazilität



Quelle: European Commission, Recovery and Resilience Scoreboard; Eurostat.
Bei einzelnen Ländern musste für einzelne Indikatoren auf Daten von 2020 zurückgegriffen werden.

© 2023 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard* [wie Fn. 89] (Stand: 13.12.2022); Eurostat, *Social Scoreboard der Indikatoren* [wie Fn. 16], Leitindikatoren (Stand: 17.11.2022); eigene Berechnungen.

prozentual mehr Finanzmittel (über 31 Prozent) aus der ARF für soziale Investitionen und Reformen ein. Dabei trifft dies etwa auf Dänemark, die Niederlande und Österreich, Polen, Zypern und Deutschland nicht zu, die alle unter 26 Prozent veranschlagter Sozialausgaben bleiben. Umgekehrt wenden ausgerechnet jene sechs Staaten Süd- und Südosteuropas, welche die meisten unterdurchschnittlichen Sozialindikatoren aufweisen, prozentual relativ wenig für soziale Maßnahmen im Zuge der ARF auf.

Knapp die Hälfte der Staaten geben nach Berechnungen der Kommission über ein Drittel der ihnen aus der ARF zustehenden Mittel für soziale Belange aus; nur vier Staaten investieren hier weniger als ein Fünftel. Einer Verordnung zur Berichterstattung über die Sozialausgaben folgend, ordnet die Kommission diese Ausgaben vier Kategorien zu, die leider nicht mit der Kapitelstruktur der ESSR übereinstimmen. Demnach entfallen an Sozialausgaben aus den nationalen ARP in der Summe aller hier berücksichtigten 26 Staaten 20 Prozent auf Politiken in den Bereichen Beschäftigung und Kompetenzen, je 33 Prozent auf Bildung und Kinderbetreuung sowie Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, außerdem 14 Prozent auf weitere soziale Maßnahmen.[90]

90 Zu letztgenannter Kategorie zählen die soziale Infrastruktur, Sozialleistungen und soziale Inklusion. Vgl. »Delegierte Verordnung (EU) 2021/2105 der Kommission vom 28. September 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität durch die Festlegung einer Methodik für die Berichterstattung über Sozialausgaben«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, (1.12.2021) L429, S. 79–82; European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard* [wie Fn. 89].

Für die drei hier spezifisch betrachteten Länder, die nach den in der EU vereinbarten Zuteilungskriterien der ARF in sehr unterschiedlichem Umfang Finanzmittel beanspruchen können (siehe Tabelle 6, S. 34), liegen die Anteile der davon jeweils für soziale Belange eingeplanten Gelder nicht allzu weit auseinander. Slowenien möchte mit 31 Prozent am meisten, Spanien mit 23 Prozent am wenigsten im Sozialbereich investieren; Deutschland liegt mit 26 Prozent dazwischen. In absoluten Zahlen ergibt sich entsprechend den insgesamt zugeteilten Mitteln jedoch eine andere Reihung: Knapp 16 Milliarden Euro nutzt Spanien aus der Fazilität für soziale Projekte, in Deutschland sind es 6,7 Milliarden Euro und in Slowenien nur 769 Millionen Euro.

Die drei Länder setzen dabei ihre jeweils eigenen Prioritäten. In Deutschland fließen fast zwei Drittel der im Sozialbereich geplanten Maßnahmen ins Gesundheits- und Pflegesystem; kaum oder gar keine Rolle spielen hingegen Employability und aktive Arbeitsmarktpolitik (2 Prozent) bzw. die weiteren Sozialausgaben (0 Prozent). Die relativen Ausgabenplanungen für diese beiden Bereiche sind in Slowenien mit je 8 Prozent etwas höher, hier liegen die Schwerpunkte auf Bildung und Kinderbetreuung (45 Prozent) bzw. ebenfalls im Gesundheits- und Pflegesektor (40 Prozent). Spanien weist eine größere Gleichverteilung der Mittel über die vier Kategorien auf, wobei der Schwerpunkt mit 35 Prozent auf den Bereichen Beschäftigung und Bildung liegt. Für soziale Maßnahmen werden 19 Prozent veranschlagt.

Soziale Vorhaben der Mitgliedstaaten

In ihren Aufbau- und Resilienzplänen gehen von den drei Mitgliedstaaten Deutschland und Spanien explizit, aber nur kurz auf die ESSR ein; im slowenischen ARP findet sich dagegen eine sehr umfassende Nutzung der Säule.

Die deutsche Regierung, die ihren ARP am 27. April 2021 beschlossen und in Brüssel eingereicht hat, erwähnt ihre grundsätzliche Unterstützung für die ESSR und schreibt weiter: »Die Maßnahmen des DARP werden sich vermutlich positiv auf die Umsetzung der Grundsätze der ESSR auswirken.«[91] Sie sollen insbesondere einen Betrag leisten in den Bereichen »lebenslanges Lernen, Gleichstellung der Geschlechter, Chancengleichheit, Unterstützung für Beschäftigung, Unterstützung von Kindern«.[92] Ein angehängtes Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) kommt zu dem Schluss, dass jeder Reformbereich auch zur Umsetzung der ESSR beiträgt, meist durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze.[93] Darüber hinaus werden die Säule bzw. ihre Grundsätze nur am Rande erwähnt. So heißt es etwa, dass die Maßnahmen zur Stärkung sozialer Teilhabe alle vier Grundsätze des ersten ESSR-Kapitels (»Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang«) berührten und eine geplante digitale Renteninformation zu Grundsatz 15 der ESSR (»Alterseinkünfte und Ruhegehälter«) beitragen werde.[94] Positiv kommentiert die Kommission, dass Deutschland mit seinem ARP das Angebot an Kindertageseinrichtungen ausbauen, Reformen im Bildungsbereich und zur Stärkung der Digitalisierung dort anstoßen sowie die Schaffung und Erhaltung von Ausbildungsplätzen in Unternehmen finanziell unterstützen möchte, um so die Chancengleichheit und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu stärken.[95]

2022 schlägt die Kommission ganz andere Töne an: Was die Umsetzung der 2019 und 2020 ausgesprochenen Länderspezifischen Empfehlungen im Sozialbereich angeht, werden Deutschland für die Hälfte der genannten Herausforderungen nur »begrenzte Fortschritte« attestiert. »Substanzielle Fortschritte« habe es allein bei der Förderung eines höheren Lohnwachstums gegeben.[96] Kritisiert wird die unzurei-

91 DARP steht für Deutscher Aufbau- und Resilienzplan. Bundesministerium der Finanzen, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*, 27.4.2021, S. 44, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/deutscher-aufbau-und-resilienzplan-darp.pdf?__blob=publicationFile&v=9> (eingesehen am 13.12.2022).

92 Ebd., S. 45.

93 Ebd., S. 14, und Annex I, S. 1125–1223.

94 Bundesministerium der Finanzen, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* [wie Fn. 91], S. 730, 770.

95 Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Analyse des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands. Begleitunterlage zum Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands*, SWD(2021) 163 final/2, Brüssel, 22.7.2021, S. 55–60.

96 Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Länderbericht Deutschland 2022. Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2020*, SWD(2022) 606 final/2, Brüssel, 9.6.2022, S. 29ff.

Tabelle 6

Sozialer Entwicklungsstand und Sozialausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität

	Deutschland	*Spanien*	*Slowenien*
Zuwendungen aus ARF gesamt (in Mrd. Euro)	25,613	69,513	1,777
Kredite aus ARF gesamt (in Mrd. Euro)	0	0	0,705
Anteil ARF am BIP (in Prozent)	0,72	5,77	3,42
Sozialausgaben des ARP absolut (in Mrd. Euro)	**6,659**	**15,988**	**0,769**
Anteil Sozialausgaben des ARP (in Prozent)	**26**	**23**	**31**
davon Beschäftigung und Kompetenzen	2	35	8
davon Bildung und Kinderbetreuung	33	26	45
davon Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege	65	20	40
davon soziale Maßnahmen	0	19	8

Quelle: European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard* [wie Fn. 89] (Stand: 13.12.2022); eigene Berechnungen.

chende Politik für unterrepräsentierte bzw. vulnerable Gruppen. Auf dem Arbeitsmarkt gelte dies für Frauen, aber auch für Menschen mit Behinderungen. Im akuter werdenden Fachkräftemangel zeige sich zudem die Problematik einer unzureichenden Qualifizierung. Schon in der Schule beeinflussten der sozioökonomische oder der Migrationshintergrund die Bildungsergebnisse stark und provozierten hohe Abbruchsquoten, die auch in der Erwachsenenbildung nicht aufgefangen würden. Die Einkommensungleichheit sei »eine der höchsten in der EU«; zur Armutsgefährdung würden zudem die hohen Energie- und Wohnkosten beitragen. Dabei gelte: »Der Abbau von Ungleichheiten ist von entscheidender Bedeutung, um die Wirtschaft im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte inklusiver zu gestalten.«[97] Neben diesen Forderungen nach umfassenderen sozialen Politiken wird daran erinnert, dass dem deutschen Rentensystem eine ausreichende finanzielle Nachhaltigkeit fehle.[98]

Auch im spanischen ARP, der am 30. April 2021 an die Kommission übergeben wurde, wird eher oberflächlich auf die ESSR verwiesen. So heißt es, die soziale Dimension des Plans spiegele sich in Maßnahmen wider, die mit allen drei Kapiteln der ESSR kohärent seien. Als Beispiele werden angeführt: Stärkung der Kapazitäten des Gesundheitssystems, vereinfachter Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Verbesserung des Bildungssystems, Stärkung und Modernisierung der Inklusion und Pflegearbeit sowie eine Politik für dynamische, resiliente und inklusive Arbeitsmärkte.[99] Im weiteren Verlauf gibt es nur noch vereinzelte Bezüge auf die ESSR und ihre Grundsätze. So wird etwa bei Maßnahmen zur Geschlechtergleichstellung die Erfüllung der Grundsätze 2 (»Gleichstellung der Geschlechter«) und 3 (»Chancengleichheit«) hervorgehoben, und um eine Maßnahme für bezahlbaren Wohnraum zu begründen, wird Grundsatz 19 (»Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose«) im Wortlaut zitiert.[100]

Die Kommission attestiert der spanischen Regierung, sie nutze den Aufbau- und Resilienzplan, um einige strukturelle soziale Probleme anzugehen: »Der

97 Ebd., S. 50.
98 Ebd., S. 16f.
99 Gobierno de España, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [Plan für Aufbau, Transformation und Resilienz], 16.6.2021, S. 71f, <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf> (eingesehen am 13.12.2022).
100 Ebd., S. 106, 311.

von Spanien vorgelegte ARP enthält Maßnahmen, um Herausforderungen im Bereich des sozialen Zusammenhalts zu bewältigen, die in früheren Länderberichten und Länderspezifischen Empfehlungen an Spanien identifiziert wurden und durch das Social Scoreboard feststellbar sind.«[101] Hervorgehoben werden die geplanten Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, insbesondere junger Menschen, ein Schulgesetz für Integration und gegen Segregation, die Modernisierung der Berufsausbildung, verbesserte Angebote der frühkindlichen Erziehung, vereinfachter Zugang und finanzielle Unterstützung beim Hochschulstudium sowie Investitionen in die Erwachsenenbildung. Zeit- und Leiharbeitsmöglichkeiten sollen eingeschränkt werden; darüber hinaus sind eine Reihe institutioneller Reformen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geplant, um Arbeitssuchende besser vermitteln zu können.[102]

Spanien wird bescheinigt, bei den meisten Herausforderungen, die 2019 und 2020 in den Länderspezifischen Empfehlungen im Sozialbereich angesprochen wurden, »einige Fortschritte« erreicht zu haben. »Substantielle Fortschritte« seien gemacht worden mit der Stärkung unbefristeter Verträge und beim Arbeitsplatzerhalt in der Krise; »begrenzte Fortschritte« sieht die Kommission bei den Einstellungsanreizen, der fragmentierten Arbeitslosenhilfe und -vermittlung sowie der Verbesserung der Bildungsergebnisse.[103] Die ersten Umsetzungen des ARP werden positiv kommentiert, zudem wird darauf hingewiesen, dass Spanien Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Armutsreduktion im Zuge der Programmplanung des ESF+ angeht. Dennoch gilt: »Die Pandemie hat die Herausforderungen bei Beschäftigung, Fairness und Inklusion verschärft.«[104] In den Fokus rücken nun vulnerable Gruppen, wobei Kinder, Schülerinnen und Schüler und Berufsanfänger schon länger als von der Sozialpolitik vernachlässigt gelten. Zusätzlich genannt werden Migrantinnen und Migranten sowie Menschen mit Behinderungen, die verstärkt von Armut betroffen seien.[105] Als Punkte, welche über die im ARP geplanten Maßnahmen im Sozialbereich hinausgehen, werden die Bekämpfung von Energiearmut und die Verfügbarkeit von sozialem und energieeffizientem Wohnraum gefordert, außerdem sollen die Unterschiede zwischen den Regionen stärkere Beachtung finden.[106]

Die slowenische Regierung, die ihren ARP am 30. April 2021 bei der EU eingereicht hat, nimmt die Hinweise für die Umsetzung der ESSR ernster, die sich in der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität finden. Ihr Plan bezieht sich sehr häufig auf die Säule und erläutert zu entsprechenden Reform- und Investitionsinitiativen die Übereinstimmung mit einzelnen ihrer Grundsätze. Dabei wird der Originaltext des betreffenden Grundsatzes mitunter direkt zitiert und in Zusammenhang mit den jeweiligen Projekten gebracht. Eine tabellarische Übersicht ordnet die vorgeschlagenen Maßnahmen den drei Kapiteln der ESSR zu; dabei wird erläutert, welche Grundsätze auf welchem Wege erreicht werden sollen.[107] Hinsichtlich einer Maßnahme, mit der einkommensschwache Haushalte bei den Wohnkosten entlastet werden sollen, bezieht sich der slowenische ARP explizit auf den Aktionsplan zur Umsetzung der ESSR und das darin von der Kommission vorgeschlagene Ziel, die Armutsgefährdung zu reduzieren.[108] Insgesamt werden 13 von 20 Grundsätzen der ESSR angesprochen, darunter alle vier des ersten Kapitels (»Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang«), die Hälfte der Grundsätze des zweiten Kapitels (»Faire Arbeitsbedingungen«) und drei Fünftel der Grundsätze des dritten Kapitels (»Sozialschutz und soziale Inklusion«).[109]

101 European Commission, *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Spain Accompanying the Document Proposal for a Council Implementing Decision on the Approval of the Assessment of the Recovery and Resilience Plan for Spain*, SWD(2021) 147 final, Brüssel, 16.6.2021, S. 64 (Übersetzung durch den Autor).

102 Ebd., S. 64—68.

103 European Commission, *Commission Staff Working Document. 2022 Country Report – Spain Accompanying the Document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Spain and delivering a Council Opinion on the 2022 Stability Programme of Spain*, SWD(2022) 610 final, Brüssel, 23.5.2022, S. 30f.

104 Ebd., S. 6 (Übersetzung durch den Autor).

105 Ebd., S. 49f.

106 Ebd., S. 13—17.

107 Government of the Republic of Slovenia, *Načrt za okrevanje in odpornost* [Wiederherstellungs- und Resilienzplan], Juni 2021, S. 505—510, <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/rrf/01_si-rrp_23-7-2021.pdf> (eingesehen am 14.12.2022).

108 Ebd., S. 458.

109 Nicht thematisiert werden im Zusammenhang mit der ESSR Lohn- und Mindestlohnpolitiken (Grundsätze 6 und 14), Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz (7), Sozialer Dialog (8), Kinderbetreuung (11), Sozialschutz (12) und essentielle Dienstleistungen (20).

Von der Kommission positiv bewertet werden die im Zuge des ARP geplanten Reformvorhaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik und im Bildungssystem. Um Ältere stärker am Arbeitsmarkt zu beteiligen, möchte die slowenische Regierung soziale Leistungen allerdings nicht ausweiten, sondern kürzen: Im Zuge einer für 2024 geplanten Rentenreform sollen Frühverrentungsoptionen minimiert und so die effektive Beschäftigungsdauer erhöht werden. Gestärkt werden soll die Krisenresilienz des Arbeitsmarktes durch Einführung einer Kurzarbeitsregelung. Darüber hinaus hebt die Kommission die geplanten Maßnahmen für vulnerable Gruppen hervor, wie den verbesserten Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für junge Menschen und sozial Benachteiligte, die Anpassung der Arbeitsplatzumgebung an Menschen mit Behinderungen und Pläne zur verbesserten Gleichstellung der Geschlechter. Neben der Reform des Rentensystems werden die Reformen des Gesundheits- und Pflegesystems begrüßt.[110] Bei vielen sozialen Empfehlungen aus den CSR der Jahre 2019 und 2020 habe Slowenien »einige Fortschritte« gemacht, im Krisenmanagement sogar »substantielle Fortschritte«.

Nur »begrenzte Fortschritte« habe es aber bei der Reform des Rentensystems, der Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Menschen und der Digitalisierung im Gesundheitssektor gegeben.[111] Während die Kommission für Pläne der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und Armutsbekämpfung auf die Nutzung des ESF+ verweist, sieht sie in den geplanten grundlegenden Reformen der Sozialsysteme das meiste Potential: »Drei Reformen des ARP mit Leuchtturmcharakter zielen darauf, Herausforderungen im Kontext einer rasch alternden Gesellschaft anzugehen, und tragen zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte bei. Diese ehrgeizigen Reformen in den Bereichen Renten, Gesundheit und Langzeitpflege werden das slowenische Sozialsystem erheblich modernisieren.«[112]

Dabei geht es der Kommission nicht nur um die Leistungsseite, die etwa im Gesundheitssystem bereits in den letzten Jahren ausgebaut worden sei, sondern um Einsparpotentiale zur Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit.[113] Einige soziale Aspekte, die zuvor keine oder nur eine geringe Rolle gespielt haben, werden im Länderbericht 2022 kritisch hervorgehoben. So moniert die Kommission die Qualität des Sozialen Dialogs und weist bei Lernergebnissen auf Unterschiede hin, die zwischen den Geschlechtern sowie zwischen einheimischen und aus dem Ausland zugewanderten Personen bestehen.[114]

Die Chance nutzen oder verstreichen lassen

Es ist noch zu früh, um im Social Scoreboard ablesen zu können, welche soziale Wirkung die in den ARP geplanten Sozialinvestitionen und -reformen haben.[115] Umgekehrt lässt sich allerdings erkennen, inwieweit die Mitgliedstaaten mithilfe der EU-Mittel in ihren Plänen bis 2026 auf festgestellte soziale Defizite eingehen möchten.

Während Deutschland und Spanien die ESSR nur punktuell in ihre Aufbau- und Resilienzpläne einbeziehen, zeigt Slowenien, wie die Planung von Krisenmaßnahmen auch in sozialen Belangen mithilfe der ESSR-Grundsätze gelingen kann. Es ist nicht so, dass die beiden anderen Staaten die Säule ignorieren oder keine sozialpolitischen Maßnahmen planen würden — jeweils etwa ein Viertel der Finanzzuschüsse aus der ARF geht in den Sozialbereich, in Spanien sind dies knapp 16 Milliarden Euro. Doch eine detaillierte Zuordnung zu den Grundsätzen der ESSR, eine erkennbare Umsetzung der Säule — wie auf dem Sozialgipfel von Porto 2021 angemahnt — wird vor allem in den slowenischen Krisenplänen deutlich. Dies ist der Fall, obwohl das Land im Social Scoreboard bei den meisten Indikatoren weit über dem europäischen Durchschnitt liegt, damit zu den Klassenbesten in der EU gehört und absolut nur

110 European Commission, *Commission Staff Working Document. Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Slovenia Accompanying the Document Proposal for a Council Implementing Decision on the Approval of the Assessment of the Recovery and Resilience Plan for Slovenia*, SWD(2021) 184 final, Brüssel, 1.7.2021, S. 39—47.

111 European Commission, *Commission Staff Working Document. 2022 Country Report – Slovenia Accompanying the Document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Slovenia and Delivering a Council Opinion on the 2022 Stability Programme of Slovenia*, SWD(2022) 626 final, Brüssel, 23.5.2022, S. 26f.

112 Ebd., S. 6 (Übersetzung durch den Autor).

113 Ebd., S. 9.

114 Ebd., S. 46f.

115 Europäische Kommission, *Bericht über die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität*, COM(2022) 75 final, Brüssel, 1.3.2022, S. 61.

769 Millionen Euro im Sozialbereich veranschlagt hat.

Die Bewertungen der nationalen Aufbaupläne durch Kommission und Rat sind im Jahr 2021 — möglicherweise wegen Zeitdrucks oder um das Gesamtprojekt nicht zu gefährden — recht oberflächlich positiv.[116] Dass Deutschland die Länderspezifischen Empfehlungen von 2019 und 2020 nur schleppend umsetzt, während sich einzelne seiner Sozialindikatoren erheblich verschlechtern, ist für die Kommission ein Jahr später der Aufhänger, um die unzureichenden Schritte des Landes zur Verbesserung der sozialen Situation und zur Umsetzung der ESSR anzuprangern. Dabei zeigt sich deutlich das bereits diskutierte ganzheitliche Verständnis, mit dem die Kommission auf wirtschaftliche und soziale Herausforderungen blickt: Mehr Sozialinvestitionen zur Verringerung der Ungleichheit und Politiken zur Stärkung der unteren Einkommensgruppen würden helfen, Deutschlands Leistungsbilanzüberschuss zu reduzieren. In den Worten der Kommission: »Politische Maßnahmen, die das verfügbare Einkommen insbesondere von Haushalten niedrigen und mittleren Einkommens erhöhen, die eine überdurchschnittliche Konsumneigung haben, könnten dazu beitragen, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherzustellen, während sie gleichzeitig ein inklusiveres Wachstum fördern würden.«[117]

Nahezu zwei Drittel der im deutschen Sozialbereich eingeplanten 6,7 Milliarden Euro aus der ARF sind für Investitionen und Reformen im Gesundheits- und Pflegesystem vorgesehen. Andere Bereiche gelten in Brüssel nun als vernachlässigt, weshalb insbesondere der Abbau von Ungleichheiten auf allen Ebenen angemahnt wird.[118] Diese Forderungen entsprechen den Ergebnissen der in dieser Studie durchgeführten Sozialindikatorenanalyse: Zu den besonders negativ aufgestellten Indikatoren aus dem ersten ESSR-Kapitel (Schulabbrecher, S80/S20) und dem dritten Kapitel (Armutsgefährdung, Kinderarmut, Inklusion, Wohnkosten, Kinderbetreuung) nutzt Deutschland seinen ARP allein für die Bereiche Bildung und Kinderbetreuung, wofür etwa ein Drittel der veranschlagten Sozialausgaben aufgewandt wird.

Laut Europäischer Kommission unternimmt Deutschland zu wenig, um seine soziale Lage zu verbessern.

Dagegen wird Spanien gelobt, die zahlreichen sozialen Herausforderungen mithilfe des ARP und der Kohäsionsfondsmittel umfassend anzugehen. Gemessen an den sich aus der Entwicklung der Sozialindikatoren ergebenden Aufgaben, konzentriert sich Spanien in seinem Plan stark auf die bildungs- und arbeitsmarktbezogenen Defizite aus Kapitel 1 der ESSR. Die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit und die Stärkung des Sozialschutzes werden auch, aber nachrangig aufgegriffen. Diese Prioritätensetzung spiegelt sich in der geplanten Mittelverteilung. Sie hat ihren Ursprung darin, dass der ARP wirtschaftliche Defizite und mangelnde ökonomische Resilienz mit Vorrang behandelt.[119]

Auch Slowenien wird positiv bescheinigt, das Kriseninstrument für den Sozialbereich zu nutzen, insbesondere da nun Strukturreformen auf den Weg gebracht werden sollen, die schon länger nötig sind. Der Musterschüler erhält von der Kommission viel Lob für seine vorbildliche Umsetzung der ESSR. Mit Blick auf die insgesamt sehr gute Entwicklung der Sozialindikatoren besteht am ehesten Handlungsbedarf im Gesundheitssystem und in der Inklusionspolitik. Doch Slowenien nutzt seinen ARP, um auf breiter Front soziale Investitionen und Reformen anzustoßen, wobei mit 45 Prozent die meisten Mittel folgerichtig in das Gesundheits- und Pflegesystem

116 Die Europäische Kommission stuft die von den Mitgliedstaaten vorgelegten, in direkten Beratungen überarbeiteten Pläne insgesamt sehr positiv ein. In den für die soziale Dimension relevanten ersten drei Bewertungskriterien — vgl. »Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität« [wie Fn. 20], Art. 19 (a—c) — erhalten alle Mitgliedstaaten die Höchstbewertung. Auch die final vom Rat verabschiedeten Durchführungsbeschlüsse folgen dieser Einschätzung.

117 European Commission, *In-depth Review for Germany in Accordance with Article 5 of Regulation (EU) No. 2011/1176 on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*, Brüssel, 23.5.2022, SWD(2022) 629 final, S. 6, <https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0457c794-2ed5-41e6-9de7-030c92455d9c_en?filename=germanyswd_2022_629_1_en_autre_document_travail_service_part1_v1.pdf> (eingesehen am 3.4.2023) (Übersetzung durch den Autor).

118 Vgl. auch Björn Hacker, »National Recovery and Resilience Plan: Germany«, in: *Italian Labour Law E-Journal*, 15 (2022) 1S, doi: 10.6092/issn.1561-8048/15651.

119 Ane Aranguiz, »National Recovery and Resilience Plan: Spain«, in: *Italian Labour Law E-Journal*, 15 (2022) 1S, doi: 10.6092/issn.1561-8048/15682.

investiert werden sollen. Gleichzeitig werden 2022 von der Kommission einige neue Kritikpunkte adressiert, und es wird deutlich, wie sich der Fokus verschiebt — weg von der Ausweitung sozialer Leistungen, hin zu Empfehlungen der Leistungskürzung und finanziellen Nachhaltigkeit.[120]

Indem die slowenische Regierung ihre Reformvorhaben im ARP systematisch den Grundsätzen der ESSR zuweist und entsprechend erläutert, greift sie als einzige unter den drei analysierten Staaten ein Modell auf, das die spanische Regierung bereits 2019 in ihrem NRP begonnen hat und dort im Zyklus des Europäischen Semesters 2022 fortführt. Die deutsche Bundesregierung beginnt in ihrem NRP erst 2022 damit, die Säule ähnlich systematisch zu nutzen. Nach dem ARP hat Slowenien im NRP 2022 die umfangreiche Berichterstattung zu den Grundsätzen der Säule allerdings nicht fortgeführt, stattdessen konzentriert man sich dort auf die drei Ziele des Aktionsplans zur ESSR.[121]

120 Polona D. Muren/Valentina Franca, »National Recovery and Resilience Plan: Slovenia«, in: *Italian Labour Law E-Journal*, 15 (2022) 1S, S. 11f, doi: 10.6092/issn.1561-8048/15691.

121 Vgl. die NRP Deutschlands, Spaniens und Sloweniens 2019 bzw. 2022 [wie Fn. 86].

Schlussfolgerungen

Unter dem Druck sozialer Verwerfungen und Divergenzen, zu denen es durch die Kaskade an schweren Wirtschaftskrisen der letzten 15 Jahre kam, drohte ein zentrales Charakteristikum europäischer Identität geopfert zu werden. »Das Europäische Sozialmodell ist bereits gescheitert, wenn wir uns die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit in einigen Ländern ansehen«, formulierte Mario Draghi als Präsident der Europäischen Zentralbank während der Eurokrise.[122] Inwiefern kann die 2017 proklamierte ESSR dazu beitragen, dieses Modell zu erhalten? Schließlich erinnert sie daran, dass die Verträge in den Artikeln 3 EUV und 9 AEUV als Ziel vorgeben, den sozialen Zusammenhalt und Fortschritt der Union zu fördern und eine *soziale* Marktwirtschaft zu etablieren.

Bislang gibt es keine Stimmen, die die Säule — wie es einst über die Offene Methode der Koordinierung hieß — als »neoliberales Trojanisches Pferd« betrachten, mit dessen Hilfe der nationale Wohlfahrtsstaat geschleift werden soll.[123] Selbst viele Kritiker erkennen die ESSR zumindest als Kompass an. Auch wird positiv wahrgenommen, dass schon vor ihrer Proklamation eine langsame, aber stetige »Sozialisierung«[124] der über das Europäische Semester ausgeführten EU-Wirtschaftsgovernance eingesetzt hat. Ohne Zweifel ist es insbesondere der Kommission gelungen, durch einen ubiquitären Verweis auf die ESSR den politischen Diskurs zum Sozialen Europa zu reaktivieren und am Leben zu halten. Zugleich erhält die Säule einen festen Platz in der distributiven EU-Sozialpolitik, indem ihre Grundsätze in die Ziele der neuen Förderperiode eingeflochten werden. Und weil alle regulativen sozialpolitischen Vorhaben der EU mit der nötigen Umsetzung der ESSR begründet werden, bleiben deren Zielsetzungen verankert und aktuell. Doch über die Funktion eines sozialen Kompasses hinaus liegt die Umsetzung der Säule im Bereich der Soft Governance. Entsprechend sehen Thorsten Schulten und Torsten Müller den entscheidenden Paradigmenwechsel hin zur Stärkung des Sozialen Europas weniger in der Existenz der ESSR als in der Implementierung der 2022 beschlossenen Richtlinie für adäquate Mindestlöhne in der EU.[125]

Das die ESSR begleitende Social Scoreboard zeigt in der aggregierten Betrachtung seit 2017, dass sich die soziale Situation langsam, aber stetig verbessert. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsmarktdaten. Die gute Nachricht ist also: Die EU wächst aus den schweren Wirtschaftskrisen heraus, und daran hatte das Kurzarbeitsinstrument SURE zuletzt einen erheblichen Anteil. Die schlechte Nachricht ist: Die Folgen der Krisen zeigen sich in geringen Durchschnittsniveaus der Chancengleichheit, der Abdeckung durch Sozialschutz und der Inklusion. Hinzu kommt, dass die sich im Scoreboard positiv entwickelnden Arbeitsmarktindikatoren bislang nicht die Grundsätze für eine hohe Arbeitsqualität und -sicherheit abbilden, die im zweiten Kapitel der ESSR (»Faire Arbeitsbedingungen«) angeführt werden. Die EU weist in den letzten fünf Jahren ein persistentes dreigeteiltes Sozialgefüge auf. Es gibt eine kleine Gruppe besonders weit entwickelter Wohlfahrtsstaaten, eine große Gruppe von Ländern, die sich in ihrer sozialen Situation im Mittelmaß bewegen, sowie eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten Süd- und Südosteuropas, die sozial vom europäischen Durchschnitt noch immer weit entfernt sind.

Ursächlich für die Dreiteilung sind — neben dem sozioökonomischen Entwicklungsstand und einem

122 European Central Bank, »Interview with The Wall Street Journal«, 24.2.2012, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120224.en.html> (eingesehen am 15.1.2023) (Übersetzung durch den Autor).

123 Jonathan Zeitlin/Egidijus Barcevičius/J. Timo Weishaupt, »Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination: Advancing a Contradictory Debate«, in: dies. (Hg.), *Assessing the Open Method of Coordination. Work and Welfare in Europe*, London 2014, S. 1—15 (5f).

124 Zeitlin/Vanhercke, »Socializing the European Semester« [wie Fn. 6].

125 Thorsten Schulten/Torsten Müller, »A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union«, in: *Italian Labour Law E-Journal*, 14 (2021) 1, S. 1—19, doi: 10.6092/ISSN.1561-8048/13368.

unterschiedlichen Grad an Betroffenheit durch die jüngsten Wirtschaftskrisen und deren Management — auch politische Entscheidungen in den Mitgliedstaaten. So durchbrechen mit Blick auf das Social Scoreboard einzelne Länder bekannte Muster der komparativen Wohlfahrtsstaatsforschung und des ökonomischen Entwicklungsgefälles. Die Fallbeispiele dieser Studie wurden auf Basis sehr unterschiedlicher Ergebnisse im Scoreboard von 2017 bis 2021 ausgewählt. Dabei zeigt sich das mittelosteuropäische Slowenien als Musterschüler der sozialen Entwicklung, während man im südeuropäischen Spanien den beschwerlichen Ausgang aus der Eurokrise, aber auch den Willen zu sozialem Fortschritt ablesen kann. Und der konservative Wohlfahrtsstaat Deutschland weist abseits des Arbeitsmarktes erstaunlich hohe soziale Defizite auf. Sie dürften das Ergebnis einer Politik der Arbeitsmarkt-Flexibilisierung und der niedrigen öffentlichen Investitionen sein, die vor 20 bzw. 30 Jahren eingeschlagen wurde und sich im anhaltenden Leistungsbilanzüberschuss des Landes spiegelt.

Insgesamt ist erratisch, wie die ESSR in den und durch die Mitgliedstaaten genutzt wird; der Ball für mehr sozialen Fortschritt liegt jedenfalls in deren Feld. Inwiefern kann nun das Paket Next Generation EU wirklich ein »Game Changer« sein? Neben den Prioritäten Klimaschutz und Digitalisierung, die die EU beim Einsatz der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität vorgegeben hat, wurde der soziale Fortschritt mit dem Sozialgipfel von Porto 2021 in einen ähnlich hohen Rang gehoben. Im Durchschnitt haben die Mitgliedstaaten 28 Prozent der ihnen zustehenden Finanzmittel aus der ARF für soziale Investitionen und Reformen eingeplant, wobei die Prioritätensetzung teilweise überrascht, misst man sie an dem im Social Scoreboard ermittelten Entwicklungsstand. So wenden die am schlechtesten abschneidenden Staaten im prozentualen Vergleich relativ geringe Anteile für das Soziale auf. In absoluten Zahlen sind angesichts sehr differenter Zuordnungen von ARF-Geldern an die Mitgliedstaaten jedoch auch in den sozial schlecht dastehenden Staaten große Summen für soziale Belange veranschlagt, wie etwa das Beispiel Spanien mit knapp 16 Milliarden Euro zeigt. Hinzuzurechnen sind in diesen Ländern entsprechend größere Anteile an Mitteln aus dem ESF+ und anderen Kohäsionsfonds für Beschäftigungs- und Sozialpolitiken.

Dennoch nutzen die Mitgliedstaaten ihre mit der ARF-Finanzierung bestehende Chance sehr unterschiedlich, und die Herausforderungen, die sich aus dem Social Scoreboard ergeben, berücksichtigen sie dabei nur teilweise. Deutschland verbessert prioritär sein Gesundheitssystem und bedient negative Ergebnisse in den Bereichen Kinderbetreuung und Bildung. Doch die übrigen Baustellen — soziale Ungleichheit, wachsende Armut und mangelhafte Integration — werden im Zuge des deutschen ARP kaum angegangen. Spanien setzt einen Fokus auf bildungspolitische und arbeitsmarktbezogene Themen, was laut Scoreboard geboten scheint. Ebenso nötig wäre es indes, sich mit den hohen und weiter wachsenden Armutsgefährdungsquoten zu beschäftigen — ein Anliegen, das zurücksteht. Slowenien zeigt dagegen, wie die ESSR auf nationaler Ebene in der Planung und Berichterstattung des Europäischen Semesters genutzt werden kann, um das Sozialsystem eines Landes stetig zu verbessern, das im Scoreboard bereits hervorragende Ergebnisse aufweist.

Obwohl sich die EU unzweifelhaft vom Austeritätskurs der Eurokrise abgewandt hat, ist fraglich, inwieweit im Rahmen des Krisenmanagements während der Pandemie der soziale Fortschritt von den Mitgliedstaaten vorangetrieben wurde. So hat Rainone die Bewertungen mitgliedstaatlicher ARP durch die Kommission und die Länderspezifischen Empfehlungen aus dem Jahr 2022 analysiert. Dabei zeigt sich ein Schwerpunkt im Bereich aktivierender Arbeitsmarktpolitiken, während es nur wenige Pläne zur Beschäftigungssicherung und für faire Arbeitsbedingungen gibt. Auch wenn alle Staaten ihr soziales Sicherungsnetz zu unterschiedlichen Graden mithilfe der ARF ausbauen, enthielten einige ARP Reformpläne, die in erster Linie die finanzielle Nachhaltigkeit von Gesundheits-, Pflege- und/oder Rentensystemen stärken sollen —was von Kommission und Rat unterstützt wurde. Rainone schließt daraus, dass die meisten Mitgliedstaaten auch im Rahmen der Pandemiebekämpfung mit entsprechend verändertem Setting der Aufforderung der Kommission nicht nachgekommen seien, signifikante Reformen und Initiativen in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf den Weg zu bringen. Die ESSR sei zu schwach ausgestattet, um soziale Aufwärtskonvergenz in der EU zu bewirken, und Letztere habe sich »zwar von dem während der Eurokrise vorherrschenden kommodifizierenden Ansatz distanziert, ihn aber nicht vollständig verworfen«.[126]

126 Rainone, »From Deregulatory Pressure to Laissez Faire« [wie Fn. 85] (Übersetzung durch den Autor).

Auch die Ergebnisse der hier durchgeführten Untersuchung bestätigen, dass die ESSR dort am meisten Wirkung entfaltet, wo sie durch ergänzende finanzunterlegte Maßnahmen begleitet wird. Dazu gehören das Kurzarbeitsinstrument SURE oder die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für soziale Investitionen und Reformen im Rahmen von ARF und Kohäsionsfonds. Es entbehrt nicht einer gewissen bitteren Ironie, dass die EU die Finanzmittel für neue Sozialinvestitionen als Großemittent auf den internationalen Kapitalmärkten besorgt. Die Gelder aus dem Next-Generation-EU-Paket sollen bis 2058 mit geplanten EU-weiten Steuern zurückgezahlt werden, was Forderungen nach einer eigenen supranationalen Fiskalpolitik neuen Auftrieb geben könnte. Eine Alternative zu supranationalen Programmen besteht darin, die budgetäre Restriktion für die Mitgliedstaaten in der Krise zu reduzieren, wie mit der temporären Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erreicht.

Fünf Jahre nach Verkündung der ESSR ist das Soziale Europa, nachdem es zeitweilig keine Rolle mehr spielte, wieder ein Gegenstand des politischen Diskurses. Die soziale Situation verbessert sich zwar, doch ist mehr nötig, um entsprechende Divergenzen in der EU zu überwinden und die Idee einer Europäischen Sozialunion mit eigenem Modellcharakter bzw. paradigmatischem Anspruch wahr werden zu lassen:

- Um die soziale Dimension der EU zu stärken, sollten das Monitoring zur Umsetzung der ESSR verbessert und von Brüssel aus Vorgaben für das sozialpolitische Berichtswesen der Mitgliedstaaten im Europäischen Semester gemacht werden. Das Social Scoreboard benötigt Indikatoren, mit denen sich »Gute Arbeit« messen lässt, da es ansonsten nur die Beschäftigungsentwicklung, nicht aber die Arbeitsbedingungen erfasst. Wie mit dem Aktionsplan zur ESSR begonnen, sollten über die drei gefundenen Indikatoren hinaus soziale Ziele von den Mitgliedstaaten vereinbart werden. Der Fortschritt wäre nicht nur regelmäßig von den Mitgliedstaaten zu vermelden und durch Kommission und Rat zu evaluieren. Auch auf nationaler Ebene sollte dringend eine regelmäßige Debatte um die Entwicklung der Sozialindikatoren geführt werden — etwa in den Parlamenten unter Einbindung von Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Akteuren wie den Wohlfahrtsverbänden. Nur wenn hier die soziale Lage des eigenen Landes im Vergleich zu den Nachbarstaaten bekannt ist und erörtert wird, gelingt ein europäisch fundierter Diskurs, wie er in der Wirtschaftspolitik bereits existiert.[127] Um die soziale Situation in komparativer Perspektive innerhalb der Mitgliedstaaten und im europäischen Diskurs stringenter zu erfassen, bietet sich die Schaffung eines Verfahrens zu sozialen Ungleichgewichten an, wie es von den Regierungen Belgiens und Spaniens 2021 vorgeschlagen wurde.[128] Es würde einen Warnmechanismus enthalten, der politische Aktivitäten anmahnt, wenn soziale Ziele verfehlt werden.
- Damit sich das spezifische Europäische Sozialmodell sichern lässt — auch im Sinne der strategischen Souveränität Europas[129] —, sollte die ESSR von finanzunterlegten Instrumenten begleitet werden, die sie unterstützen und zur Verwirklichung ihrer Grundsätze beitragen. Das Krisenmanagement in der Pandemie hat in Abkehr von der Austeritätspolitik der Eurokrise gezeigt, wie positiv sich die Implementierung von SURE auswirkt, ist die Beschäftigung im Ergebnis doch nur vergleichsweise wenig eingebrochen. Dieser Erfolg ließe sich auf Dauer stellen, würde SURE zu einer Europäischen Arbeitslosenversicherung weiterentwickelt, die als antizyklisches Kriseninstrument dient. Auch das Next-Generation-EU-Paket hat im Ansatz einige positive Weichenstellungen der Mitgliedstaaten ermöglicht. Für bestimmte konsensfähige Ziele europäischer Politik (etwa die soziale Begleitung der Twin-Transformation) könnte ein Anschlussfonds oder ein Sondertitel im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen vereinbart werden, um soziale

127 Mark Hallerberg/Benedicta Marzinotto/Guntram B. Wolff, »Explaining the Evolving Role of National Parliaments under the European Semester«, in: *Journal of European Public Policy*, 25 (2018) 2, S. 250—267.

128 [Federal Government of Belgium/Government of Spain], *Belgian-Spanish Non Paper ahead of the Porto Social Summit*, April 2021, <https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/content/download/files/be-es_non_paper_-_porto_social_summit.pdf> (eingesehen am 15.1.2023). Vgl. auch Sebastiano Sabato/Bart Vanhercke/Anne-Catherine Guio, *A ›Social Imbalances Procedure‹ for the EU: Towards Operationalisation*, Brüssel: European Trade Union Institute, 24.3.2022 (Working Paper 2022.09).

129 Verstanden als Zuwachs an Handlungsfähigkeit, vgl. zum verwandten Begriff der strategischen Autonomie: Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), doi: 10.18449/2019S02.

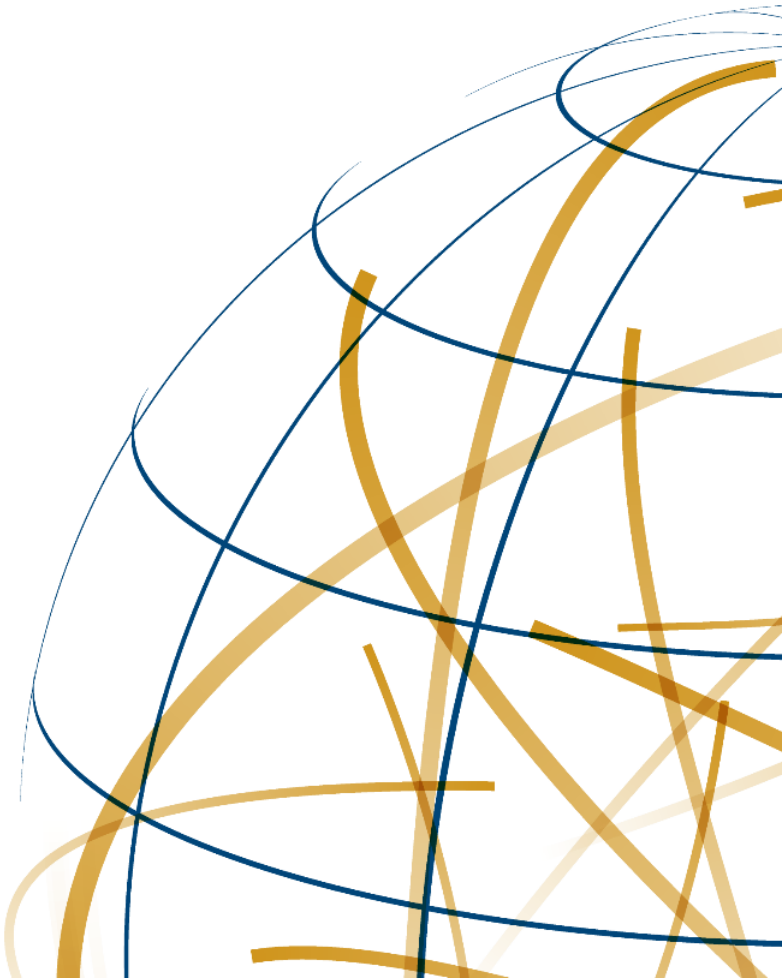
Investitionen zu finanzieren.[130] Entscheidend für den sozialen Fortschritt ist abseits von Gemeinschaftsprogrammen jedoch die Eröffnung finanzieller Spielräume in den Mitgliedstaaten. Diese gilt es mitzudenken, wenn der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Rahmen der geplanten Reform der wirtschaftspolitischen Governance angepasst wird.[131] Neben budgetären Aspekten sollten Wachstum und Zukunftsinvestitionen ebenso wie die Wohlstandsorientierung hinreichend berücksichtigt werden, etwa über eine sogenannte Goldene Regel.[132]

Für die politischen Akteure in Deutschland empfiehlt es sich, das ganzheitliche Verständnis wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen zu übernehmen, wie es die Kommission vermittelt. Soziale Ungleichheit und der Leistungsbilanzüberschuss des Landes sind keine getrennten Sphären. Die rot-grün-gelbe Bundesregierung hat in ihrem NRP 2022 damit begonnen, sich ausführlich mit den Grundsätzen der ESSR zu beschäftigen. Dies ist ein guter Startpunkt für Parlamentarier des Deutschen Bundestages, um die europäisch vergleichenden Debatten nicht allein im budgetären Bereich zu führen, sondern auch mit Blick auf investive und soziale Politiken. Politische Fehlschlüsse der Vergangenheit in Bezug auf Arbeitsmarktflexibilisierung und Sozialinvestitionen sollten umfassender korrigiert werden, als dies bislang vorgesehen ist. Damit würde man nicht nur die Sozialindikatoren verbessern, sondern auch dazu beitragen, makroökonomische Ungleichgewichte in der WWU zu bereinigen. Es gilt die zweifache, ökonomische *und* soziale Zielsetzung europäischer Koordinierungspolitik zu internalisieren. Für europapolitische Initiativen Deutschlands könnte dies eine Quelle der Inspiration sein, wenn es darum geht, neue EU-Instrumente sozioökonomischer Governance vorzubereiten bzw. bestehende zu überarbeiten.

130 Francesco Corti/Alessandro Liscai/Tomas Ruiz, »The Recovery and Resilience Facility: Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe?«, in: *Italian Labour Law E-Journal*, 15 (2022) 1S, S. 15—30, doi: 10.6092/issn.1561-8048/15706.

131 European Commission, *Communication on Orientations for a Reform of the EU Economic Governance Framework*, COM(2022) 583 final, Brüssel, 9.11.2022, <https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/43105168-be28-463e-81e7-8242c59f0cd2_en> (eingesehen am 15.1.2023).

132 Achim Truger, »Reform der EU-Fiskalregeln nach Corona wichtiger denn je«, in: *Wirtschaftsdienst*, 101 (2021) 2, S. 94—98, doi: 10.1007/s10273-021-2849-x.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
AROPE	At Risk of Poverty or Social Exclusion
ARP	Aufbau- und Resilienzplan
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CSR	Country-Specific Recommendations
DARP	Deutscher Aufbau- und Resilienzplan
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF+	Europäischer Sozialfonds Plus
ESSR	Europäische Säule sozialer Rechte
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
ILO	International Labour Organization
KKP	Kaufkraftparitäten
NEET	Not in Employment, Education or Training
NRP	Nationaler Reformplan
OMK	Offene Methode der Koordinierung
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion