

Kurzdarstellung zum Workshop vom 25. März 2019

„Die soziale Dimension der EU ausbauen – die Sozialstaaten in Europa stärken“

Die wirtschaftliche Entwicklung führt nicht von allein dazu, dass sich die sozialen Standards in Europa auf einem hohen Niveau einander annähern. Während sich bereits die wirtschaftliche Erholung nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise am Ende des letzten Jahrzehnts als extrem langwierig erwiesen hat, konnten in den Bereichen Einkommensungleichheit und Armut kaum Fortschritte erzielt werden. Auch existiert in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor ein substanzieller Niedriglohnsektor. Vor diesem Hintergrund könnte eine Stärkung der sozialen Dimension der EU dazu beitragen, eine Aufwärtskonvergenz der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zu erreichen. Ende 2017 haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) deshalb eine Vereinbarung getroffen, welche die soziale Dimension Europas stärken soll. Die in der ESSR formulierten Grundprinzipien sollen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten, aber auch der auf europäischer Ebene als Orientierung dienen. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist hierzu vorgesehen, auf europäischer Ebene einen Rahmen für die Konvergenz von Mindestlöhnen und Grundsicherungsleistungen zu schaffen. Damit würden zwei Bestandteile der ESSR konkretisiert: einerseits Grundsatz 6, „angemessene Mindestlöhne zu gewährleisten, die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“, und andererseits Grundsatz 14, der besagt, dass „jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, ... in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen (hat), die ein würdevolles Leben ermöglichen“.

Um die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Sozialpolitik zu diskutieren, führte das BMAS im Rahmen des Zukunftsdialogs am 25. März 2019 einen Workshop unter dem Titel „Die soziale Dimension der EU ausbauen – die Sozialstaaten in Europa stärken“ durch. Dabei standen drei Themenschwerpunkte auf der Agenda: die Entwicklung der EU-Sozialpolitik, die mögliche Konvergenz im Bereich der Mindestlöhne und die Frage einer Konvergenz der mitgliedstaatlichen Systeme der Grundsicherung.

Was die EU-Sozialpolitik im Allgemeinen angeht, lieferte der Workshop Hinweise darauf, dass zwischen der weit fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration Europas und der Entwicklung im Feld der Sozialpolitik ein Ungleichgewicht bestehen könnte, das sich auch in der Verbindlichkeit der jeweils dominierenden Instrumente der Politik auf europäischer Ebene widerspiegelt. Im Kern liegen die Zuständigkeiten in Fragen der Sozialpolitik weiterhin auf der nationalen Ebene, während europäische Initiativen im Wesentlichen auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten und nicht verbindliche koordinierende Aktivitäten begrenzt sind.

Gleichzeitig hat die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der EU auch vielfältige Auswirkungen auf die Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten. Von daher ist es eine besondere Herausforderung, die in der ESSR formulierten Grundprinzipien zu verwirklichen.

Der Workshop zeigte, dass die Forderung, in der gesamten EU angemessene Mindestlöhne zu erreichen, mit dem Anliegen verknüpft wird, die Lohnentwicklung am unteren Ende der Verteilung zu fördern und damit Ungleichheiten innerhalb der Arbeitsmärkte zu begrenzen. Als weiteres Ziel wurde genannt, angesichts teilweise lückenhafter Tarifvertragslandschaften verbindliche Lohnuntergrenzen einzuziehen. Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer befürworteten sogenannte „Living Wages“, die Armut bei Erwerbstätigen vermindern sollen, indem sie soziale Teilhabebedarfe verlässlich absichern.

Der Workshop zeigte, dass politische Bestrebungen zur Konvergenz von Mindestlöhnen in der EU sowohl die sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus als auch die unterschiedlichen Verfahren zur Festlegung gesetzlich verbindlicher Lohnuntergrenzen berücksichtigen müssen. Außerdem muss die in den EU-Verträgen festgelegte Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik beachtet werden. An diese Feststellungen knüpfte sich als zentrale Frage, ob und wie es einer europäischen Initiative für eine stärkere Koordination im Bereich der Mindestlöhne gelingen könnte, eine allmähliche Angleichung der mitgliedstaatlichen Regelungen auf einem höheren Sicherungsniveau zu erreichen. Die gehörten Expertinnen und Experten teilten weitgehend die Einschätzung, dass die bestehenden Verträge keine Rechtsgrundlage für eine verbindliche europäische Regelung darstellen, weil Arbeitsentgelte betreffende Fragen darin ausdrücklich ausgeklammert sind. Dagegen könnte eine rechtlich nicht bindende Empfehlung des Rates der EU in Verbindung mit einer systematischen Abstimmung des Vorgehens der Mitgliedstaaten ein Ansatzpunkt sein, um ein Verfahren zur Stärkung der Konvergenz von Mindestlöhnen anzustoßen. Dies würde weder in das nationale Bestimmungsrecht der Mitgliedstaaten eingreifen, noch einen bestimmten Zielwert für einen Mindestlohn vorgeben; wohl aber könnte so ein rechtlich nicht bindender Korridor für die Höhe des Mindestlohns in Relation zum nationalen Lohnniveau als Orientierungsgröße festgelegt werden. In Verbindung mit einem regelmäßigen Monitoring der Entwicklungen auf nationaler Ebene könnte so über die Zeit eine gewisse Konvergenz nationaler Mindestlöhne erreicht werden.

Mit dem Ziel, europaweit vergleichbare Systeme der Grundsicherung zu etablieren und deren Aufwärtskonvergenz zu fördern, verbanden die angehörten Expertinnen und Experten vor allem die Erwartung, alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besser vor Armut zu schützen. Als weiteres Ziel wurde genannt, automatische Stabilisatoren im Konjunkturverlauf zu schaffen, insbesondere dort, wo vorgelagerte Systeme der Arbeitslosenversicherung Kurzzeitarbeitslose momentan nur unvollständig oder unzureichend absichern. Der Workshop zeigte, dass die europäischen Verträge für eine verbindliche Koordination nationaler Grundsicherungssysteme mehr Möglichkeiten bieten als im Bereich der Mindestlöhne. So könnten ausgehend vom derzeit praktizierten Monitoring unter bestimmten Voraussetzungen über Empfehlungen hinausgehende Richtlinien bzw. europaweit einzuhaltende Mindestanforderungen als Vorgabe formuliert werden, um für eine Aufwärtskonvergenz nationaler Grundsicherungssysteme zu sorgen.