
Sozialpolitische Steuerung in der Europäischen Union

Regelung komplexer Systeme



EINGEHENDE ANALYSE

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Autorin: Nora Milotay

Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder

November 2017 — PE 614.579

DE
(orig. EN)

Diese Veröffentlichung soll einen Überblick über die sozialen Aspekte der politischen Steuerung in der EU bieten. Während die wirtschaftspolitische Steuerung einen regulierten „zwingenden“ Rahmen hat, gibt es für die sozialpolitische Steuerung keinen solchen Rahmen. Die sozialpolitische Steuerung findet sich vor allem in den „nicht zwingenden“ unregulierten Politikbereichen, es gelten jedoch auch einige „zwingende“ politische Steuerungsmechanismen. Diese Veröffentlichung enthält einen Überblick über die bestehenden sozialpolitischen Steuerungsmechanismen und -instrumente der EU. Ferner werden deren aktueller Stand sowie die Debatten darüber und Möglichkeiten für ihre Weiterentwicklung beschrieben.

PE 614.579

ISBN 978-92-846-2230-6

doi:10.2861/659605

QA-06-17-270-DE-N

Das Originalmanuskript in englischer Sprache wurde im November 2017 fertiggestellt.
Übersetzung abgeschlossen: Januar 2018

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHT

Dieses Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung zu nicht kommerziellen Zwecken mit Quellenangabe sind gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2017

Fotonachweise: © taa22/Fotolia

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

ZUSAMMENFASSUNG

Politische Steuerung wird häufig als Gegensatz zur Regierung definiert: Bei der Regierung geht es um Hierarchien und Bürokratie, bei der politischen Steuerung dagegen um dezentrale Märkte und Netzwerke. Die sozialpolitische Steuerung wird definiert als das Regieren von Gesellschaften in Situationen, in denen es keinen einzelnen absolut dominierenden Akteur gibt. In der Europäischen Union bezieht sich dies vor allem auf die Sozialpolitik und sozialpolitische Ziele und ist immer häufiger mit dem Gedanken verbunden, die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele gleichberechtigt zu behandeln. Es gibt keinen umfassenden europäischen regulierten Rahmen für die politische Steuerung, den man mit dem der wirtschaftspolitischen Steuerung vergleichen könnte. Es sind einige nicht zwingende sozialpolitische Steuerungsinstrumente verfügbar, die wirtschaftspolitische Steuerung beeinflusst und wirkt sich jedoch auch auf den sozialen Bereich aus.

Die beiden wichtigsten Herausforderungen, mit denen die sozialpolitische Steuerung wohl derzeit auf europäischer Ebene konfrontiert ist, sind die Suche nach sozialen Anpassungsmechanismen in politischen Bereichen, in denen die EU bereits agieren darf, und gleichzeitig die Vorbereitung einer nachhaltigen und legitimen künftigen Ausrichtung der Sozialpolitik. Es sind neue Rahmen der politischen Steuerung notwendig, die die wirtschafts- und sozialpolitischen Systeme gleichberechtigt analysieren, um die immer komplexer werdenden Bereiche der globalisierten Wirtschaften und Gesellschaften und deren Interaktionen anzugehen.

Die bestehenden Instrumente der sozialpolitischen Steuerung in der EU sollen diesen Entwicklungen immer mehr gerecht werden. Hierzu gehören: die offene Koordinierungsmethode (OKM), die Folgenabschätzung für Maßnahmen und Programme, der erneuerte soziale Dialog, das Europäische Semester mit stärkerem Schwerpunkt auf sozialen und beschäftigungspolitischen Problemen und die Europäischen Fonds zur Unterstützung der Mitgliedstaaten zur Erlangung einer wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz.

Die offene Koordinierungsmethode, die den Mitgliedstaaten helfen kann, gemeinsam vereinbarte Ziele durch einen gemeinsamen Lernprozess zu erreichen, wird von einigen, jedoch nicht von allen, als wirkungsvolles Instrument beurteilt. Die Folgenabschätzung für zukünftige legislative – oder mitunter nicht legislative – Maßnahmen, mit stärkerem Schwerpunkt auf sozialen Auswirkungen und zukünftigen Reformen, wird als wirkungsvolles Instrument für die Entwicklung eines umfassenderen Rahmens für die politische Steuerung in der EU angesehen. Der erneuerte soziale Dialog lenkt die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung der Einbeziehung der Sozialpartner in politische Prozesse auf europäischer Ebene, jedoch auch auf einzelstaatlicher Ebene, insbesondere um maßgeschneiderte Lösungen für Herausforderungen zu finden und diese umzusetzen. Das Europäische Semester, das seit seiner Einführung zahlreiche Änderungen durchlaufen hat, wird immer weniger hierarchisch und stärker interaktiv, mit länderspezifischen Empfehlungen, die weniger einheitlich und weniger präskriptiv sind und die mehr Analysen der sozial- und beschäftigungspolitischen Probleme umfassen. Und schließlich wurden die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die ursprünglich geschaffen wurden, um eine größere wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion in die EU zu bringen, verstärkt mit der wirtschaftlichen Steuerung und mit makroökonomischen Aufgaben verknüpft. Die „politische Überlastung“ hat die Frage aufgeworfen, ob die Fonds noch ihre ursprüngliche Aufgabe erfüllen und wenn nicht, wie dies korrigiert werden kann. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie diese Fonds mit dem relativ neuen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) zusammen existieren können, sodass mit allen möglichst effizient Investitionen in Humankapital unterstützt werden.

INHALT

1. Einleitung 3
 1.1. Was ist sozialpolitische Steuerung? 3
 2. Instrumente der sozialpolitischen Steuerung in der EU..... 5
 2.1. Nicht zwingende politische Steuerungsinstrumente 7
 2.1.1. Offene Koordinierungsmethode 7
 2.1.2. Folgenabschätzung..... 8
 2.1.3. Der erneuerte soziale Dialog..... 10
 2.2. Europäisches Semester..... 12
 2.3. Fonds und Programme 16
 3. Ausblick 19
 4. Wichtige Quellen 22

1. Einleitung

Die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die Stärkung ihrer sozialen Dimension gehören zu den Prioritäten der aktuellen Kommission. Im [Bericht der fünf Präsidenten](#) (22. Juni 2015) wird eine Reform der Arbeitsmärkte gefordert, damit alle Zugang zu geeigneter Bildung erhalten und wirksame Sozialsysteme geschaffen werden, die auch die Schwächsten schützen. Es sollte Europas Ambition sein, im sozialen Bereich ein „AAA“-Rating zu verdienen und für ein gerechtes und ausgewogenes Wachstum sowie menschenwürdige Arbeitsplätze und Arbeitsschutz zu sorgen. Außerdem wird anerkannt, dass es kein für alle gleiches Universalkonzept gibt, dass es jedoch häufig in Bezug auf die Beschäftigungssituationen, die Arbeitsbedingungen, den sozialen Schutz, die Situation älterer Menschen und die Bildung ähnliche Herausforderungen in den Mitgliedstaaten gibt. Diese Überlegungen, die mit Strukturreformen zur Unterstützung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit verbunden sind, die gleichzeitig hohe soziale Standards in allen Mitgliedstaaten und für alle fördern, sind in politischen Diskussionen auf EU-Ebene nach der Finanzkrise stärker in den Mittelpunkt gerückt und nehmen in den Diskussionen über die Zukunft der EU einen wichtigen Platz ein.

Angesichts der begrenzten Zuständigkeiten der EU im Bereich der Sozialpolitik¹ und somit der großen Zahl involvierter Akteure und Mechanismen soll diese Untersuchung die Diskussionen über die politische Steuerung der EU, insbesondere die sozialpolitischen Aspekte, unterstützen.

1.1. Was ist sozialpolitische Steuerung?

Es gibt keine allgemeingültige Definition für das Konzept der politischen Steuerung. [Wissenschaftler](#) definieren politische Steuerung häufig als Gegensatz zur Regierung: Bei der Regierung geht es um Hierarchien und Bürokratie, bei der politischen Steuerung hingegen um dezentrale Märkte und Netzwerke. Die Forschung der europäischen politischen Steuerung unterscheidet viele, insbesondere jedoch vier Hauptarten der politischen Steuerung: mehrstufige (EU-Ebene, nationale und subnationale Ebenen), Netzwerke (sowohl horizontal als auch vertikal), regulatorische (durch Regulierung zentralisierte Verwaltung) und experimentierende (mit Zielsetzung und Überprüfung durch Lernen durch Vergleichen von alternativen Ansätzen zur Verbesserung in unterschiedlichen Kontexten).

Für die Zwecke dieser Untersuchung wird die sozialpolitische Steuerung definiert als das Regieren von Gesellschaften in Situationen, in denen es keinen einzelnen absolut dominierenden Akteur gibt. Als abstraktes theoretisches Konzept bezieht sie sich auf alle Prozesse der sozialen Organisation und sozialen Koordination.² Sie umfasst die zahlreichen Interaktionen und Entscheidungsfindungsprozesse der involvierten Akteure zur Lösung eines kollektiven Problems.³ Zu diesen Prozessen gehören Wege (d. h. Mechanismen, Verfahren und Beziehungen), durch die sich stabile Praktiken und Organisationen ergeben und bestehen bleiben. In vielen neueren [Veröffentlichungen](#) wird die Herausforderung hervorgehoben, die sich daraus ergibt, dass politische und persönliche

¹ Dies wird in Kapitel 2 näher erläutert.

² Bevir, M.: Governance: A very short introduction. Oxford University Press, 2013.

³ Hufty, M.: Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF). Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives. Wiesmann, U. und Hurni, H. (Hrsg.) mit einer internationalen Gruppe an Mitherausgebern. Band 6. Geographica Bernensia, 2011, S. 403-424.

Ansichten, verbunden mit der Komplexität des Systems und der Menge an politisch relevanten Informationen, die wichtigsten Kräfte sind, die oft politische Entscheidungen vom rationalen und strukturierten Ideal entfernen. [Andere](#) betonen, dass es bei einer guten politischen Steuerung nicht darum gehe, die richtigen Entscheidungen an sich zu treffen, sondern vielmehr um die Qualität der Koordinierung und die mit dem Problem verbundenen Entscheidungsprozesse. Sie verweisen auf die wichtigsten Eigenschaften einer guten politischen Steuerung, wie Transparenz, Beteiligung, Integration, Effizienz, Rechtmäßigkeit, Verantwortlichkeit usw.

In diesen Studien wird das Thema der sozialpolitischen Steuerung vor allem mit den Diskussionen über den Sozialstaat verknüpft. Es wird erklärt, dass derzeit die europäischen Sozialstaaten Probleme haben, die über einzelne sozialpolitische Bereiche hinausgehen. Einige sind verbunden mit alternden Gesellschaften, Jugendintegration, Jugendarbeitslosigkeit, nachhaltiger Lebensführung, Flüchtlingen usw. Die Bewältigung dieser Probleme erfordert eine Überarbeitung der politischen Steuerung des Sozialstaats über einzelne sozialpolitische Bereiche hinweg. Sozialstaaten haben außerdem ernsthafte steuerungspolitische Probleme, unabhängig vom betroffenen politischen Bereich. Während politische Steuerungsmechanismen zuvor als sekundär betrachtet wurden, als Mittel zur Umsetzung der Politik, scheint es derzeit notwendig zu sein, diese zu überdenken. Wie Sozialstaaten agieren, ist daher ein wichtiges Thema. In diesem Zusammenhang nimmt man auch Abstand von traditionellen Kategorien von Sozialstaatsmodellen, wie dem sozialdemokratischen (skandinavischen) Modell, dem korporatistischen (kontinentalen) Modell und dem liberalen (angelsächsischen) Modell, wozu heutzutage auch ein mediterranes Modell (das von Spanien, Italien und Griechenland verfolgt wird) und ein osteuropäisches Modell (in postsozialistischen Ländern) gezählt werden kann, da es zwischen den Ländern innerhalb eines vorherrschenden Systems große Unterschiede und gleichzeitig eine Vermischung der politischen Bereiche über die Systeme hinweg geben kann.⁴ Hierzu gehören beispielsweise soziale Investitionen, prädistributive Maßnahmen und die Personalisierung der Politik.

In diesem Zusammenhang gibt es zwei sozialpolitische Herausforderungen in der EU: die Stärkung der sozialen Anpassungsfunktionen in den politischen Mechanismen und Bereichen, in denen die EU Handlungslegitimität besitzt, und gleichzeitig die Vorbereitung von Definitionen für nachhaltige und rechtmäßige langfristige Richtungsvorgaben für die Sozialpolitik in der EU.⁵ Es gibt bereits einige Initiativen in Europa und weltweit, die stärker integrierte Rahmen für die politische Steuerung schaffen sollen und die die komplexen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen angehen können. Die „New approaches to economic challenges“ (Neue Ansätze für wirtschaftliche Herausforderungen, [NAEC](#)), eine Initiative der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), soll beispielsweise die Interaktionen zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Systemen gleichberechtigt analysieren, indem der analytische Rahmen der Organisation aktualisiert und die politische Beratung verstärkt wird. Als Teil des Projekts hat die OECD das Konzept des [integrativen Wachstums](#) mit einer Auswertung der Messung multidimensionaler Lebensstandards und inwieweit das Wachstum zum Wohlbefinden des Einzelnen beiträgt, sowie den [Governance-Rahmen](#) entwickelt.

⁴ Zuletzt in Taylor-Gooby, P., Leruth, B. und Chung, H. (Hrsg.): *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. OUP, 2017.

⁵ Hellström, E. und Kasanen, M.: [Governing the welfare state and beyond – Solutions for a complex world and uncertain future](#). In *Redesigning the European welfare state- ways forward*. Vision Europe, 2015.

2. Instrumente der sozialpolitischen Steuerung in der EU

Es gibt in der EU keinen Rahmen der sozialpolitischen Steuerung an sich, aber es gibt einige Mechanismen, mit denen die sozialpolitische Steuerung durchgeführt wird. Es gibt zwei Arten von Steuerungsmechanismen: die zwingenden und die nicht zwingenden. Die zwingende Steuerung funktioniert über Verordnungen und die nicht zwingende über den nicht verbindlichen „Besitzstand“, der hauptsächlich mit der [Offenen Koordinierungsmethode](#) (OKM) mit Benchmarking, Zielen und nicht verbindlichen Vorschriften harmonisiert wird. Die Herausforderung bei der sozialpolitischen Steuerung besteht darin, dass sie vor allem in den unregulierten Bereichen der politischen Steuerung stattfindet, jedoch auch von einigen verbindlichen politischen Steuerungsmechanismen beeinflusst wird.

Hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage hat sich die Sozialpolitik in der EU seit den Römischen Verträgen, in denen Vorschriften für die Einführung eines Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme festgelegt wurden, weiterentwickelt. Zu Beginn wurde eine Reihe von Gesetzgebungsiniciativen für ausgewählte Arbeitsrechte eingeführt. 1986 wurde mit der [Einheitlichen Europäischen Akte](#) eine Gemeinschaftspolitik der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion eingeführt, um die Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarktes auf die weniger entwickelten Mitgliedstaaten und die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen auszugleichen. Dieser folgte dann 1989 eine nicht verbindliche [Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer](#). Mit der [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) (Grundrechtscharta) von 2009 wurden die sozialen Rechte und Arbeitnehmerrechte rechtsverbindlich. Zu den wichtigsten Meilensteinen der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik gehören: das Sozialprotokoll des [Vertrags von Maastricht](#), mit dem die Aktionsbereiche der EU im Jahr 1992 ausgeweitet wurden; der [Vertrag von Amsterdam](#) von 1997, mit dem das Abkommen über die Sozialpolitik in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) aufgenommen sowie ein hohes Beschäftigungsniveau durch die [Europäische Beschäftigungsstrategie](#) gefördert wurde; und der [Vertrag von Nizza](#), in dem der [Ausschuss für Sozialschutz](#) zur Überwachung der Entwicklung der sozialen Bedingungen in den Mitgliedstaaten und zur Zusammenarbeit bei politischen Maßnahmen eingerichtet wurde. Seit den späten 1990er Jahren nutzen die Mitgliedstaaten die Offene Koordinierungsmethode für die nicht verbindliche Koordinierung ihrer nationalen politischen Maßnahmen. Und schließlich wurde mit [Artikel 3 Absatz 3](#) EUV das Konzept einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft eingeführt. Die [horizontale Sozialklausel](#) (Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) stellt ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung auf eine Stufe mit der Vollbeschäftigung, einem hohen sozialen Schutz, Gleichbehandlung, Förderung der sozialen Gerechtigkeit und die Achtung der Vielfalt. In dieser Klausel wird vor allem die Einbeziehung sozialer Aspekte in allen politischen Bereichen gefordert:

„Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“ (Artikel 9 AEUV)

Die für die Sozialpolitik wichtigsten Bereiche, die von EU-Richtlinien abgedeckt werden, sind: Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; Umstrukturierungsmaßnahmen; Gesundheit und Sicherheit (einschließlich Arbeitszeiten); Chancengleichheit; Integration

benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt; Entsendung von Arbeitnehmern; die Verordnung zur sozialen Sicherheit; Europäische Betriebsräte für große europäische Unternehmen; die Richtlinien über Teil- und Vollzeitarbeitsverträge; und die Richtlinien über Leiharbeit und über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Es muss erwähnt werden, dass auf einen aktiven Zeitraum von etwa 1991 bis 2004 eine Zeit der Stagnation folgte (bis zur Krise von 2008 und darüber hinaus), in der keine größeren sozialen Richtlinien ratifiziert wurden.⁶

Der neueste Rahmen für die sozialpolitische Steuerung in der EU wurde im Bericht der fünf Präsidenten über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion festgelegt und sieht drei Stufen vor: „Vertiefung durch Handeln“ (1. Juli 2015-30. Juni 2017), „Vollendung der WWU“ und die letzte Stufe, wenn eine vertiefte und echte WWU voll funktionsfähig ist, spätestens bis 2025.

Mit der Umsetzung der Prioritäten dieses Berichts hat die Strategie Europa 2020 an Boden verloren und hat sich der Schwerpunkt hin zu [Präsident Junckers politischen Leitlinien](#) verschoben. In diesem Zusammenhang liegt der Schwerpunkt in der EU im sozialen Bereich seither darauf, ein „AAA“-Rating zu verdienen. Für die erste Stufe sieht die Kommission bereits eine Bewegung hin zu „einer Wirtschaftsunion mit Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung“ vor, die auf vier Säulen mit Schwerpunkt auf dem Euro-Währungsgebiet ruhen sollte: einem euroraumweiten System von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, einer konsequenten Durchführung der Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP), einer größeren Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales und einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb eines umgestalteten Europäischen Semesters. Dies alles soll mit der [Gemeinschaftsmethode](#) umgesetzt werden. Bei der Stärkung der sozial- und beschäftigungspolitischen Aspekte der WWU, die als Notwendigkeit beschrieben wurde, lenkte die Kommission die Aufmerksamkeit vor allem auf die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme. Sie betonte insbesondere, dass es kein Patentrezept gibt und dass man sich, auch wenn die Systeme in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sind, darauf konzentrieren sollte, mehr Menschen jeden Alters in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die Flexibilität am Arbeitsplatz zu fördern, den gleichen Schutz sowohl für „Insider“ als auch für „Outsider“ am Arbeitsmarkt zu gewährleisten, Arbeit steuerlich zu entlasten, maßgeschneiderte Unterstützung für Arbeitslose zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt bereitzustellen und die Bildung und lebenslanges Lernen zu verbessern. Sie forderte außerdem eine tiefere Integration der nationalen Arbeitsmärkte, indem räumliche und berufliche Mobilität erleichtert, die Koordinierung der Sozialsysteme und die Anerkennung von Berufsqualifikationen verbessert werden.

Für die zweite Stufe sind im Dokument Mechanismen vorgesehen, die einen verbindlicheren Charakter aufweisen und die auf gemeinsamen strengen Standards basieren, die zu einer Harmonisierung in einigen Bereichen und länderspezifischen Lösungen in anderen Bereichen führen.

Da die sozialpolitische Steuerung vor allem in den nicht zwingenden Mechanismen Form annimmt, werden vor allem diese in den folgenden Kapiteln behandelt.

⁶ Mit Ausnahme der Richtlinien über Seeleute und über fahrendes Personal im grenzüberschreitenden Schienenverkehr von 2005. Die Richtlinie über arbeitsbedingte Erkrankungen des Bewegungsapparats wurde blockiert.

2.1. Nicht zwingende politische Steuerungsinstrumente

2.1.1. Offene Koordinierungsmethode

Die offene Koordinierungsmethode (OKM) stammt aus den 1990er Jahren, als die Europäische Beschäftigungspolitik immer wichtiger wurde. Nach dem [Beschäftigungstitel](#) (Titel IX) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit den Artikeln 145 bis 150 AEUV arbeiten die Mitgliedstaaten und die Union „auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hin, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, um die Ziele des Artikels 3 des Vertrags über die Europäische Union zu erreichen.“ Darüber hinaus besagt Artikel 9 AEUV, dass die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus berücksichtigen sollte. Das Instrument, das zum Erreichen dieser Ziele verwendet wird, ist die [Europäische Beschäftigungsstrategie](#). Im Beschäftigungstitel des AEUV (insbesondere in Artikel 148) wird der spezifische Prozess, die sogenannte OKM, zur Durchführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie festgelegt. Die OKM findet ihren Ausdruck in den [beschäftigungspolitischen Leitlinien](#). 2005 wurden sie in die [Grundzüge der Wirtschaftspolitik](#) und dann 2015 in die [integrierten Leitlinien](#) aufgenommen.

Die OKM ist eine zwischenstaatliche Methode, mit der sich die Mitgliedstaaten der EU gegenseitig überprüfen (Peer Pressure). Während die Rolle der Kommission auf die Überwachung beschränkt ist, spielen das Europäische Parlament (Parlament) und der Gerichtshof keine oder nur eine sehr geringe Rolle in diesem Prozess. Die OKM erlaubt es den Mitgliedstaaten, gemeinsame Ziele festzulegen (einschließlich mit Zustimmung des Rates) und Fortschritte mit Blick auf diese Ziele zu überwachen, im Allgemeinen durch gemeinsame Richtwerte und Zielvorgaben. Dies geschieht auch sehr häufig über die Methode des Peer-Learning, Peer-Counselling⁷ und die Festlegung bewährter Praktiken. So soll eine stärkere Annäherung an die wichtigsten Ziele der EU erreicht werden. Die OKM funktioniert in Phasen: Zunächst vereinbart der Rat politische Ziele, danach werden diese Ziele von den Mitgliedstaaten in nationale und regionale politische Maßnahmen umgesetzt und schließlich werden spezifische Richtwerte und Indikatoren für die Überwachung der von den Ministern festgelegten Ziele vereinbart.

Obwohl die Mitgliedstaaten bei diesem Mechanismus ihre Zuständigkeit behalten, bestehen Verbindungen zwischen dem Beschäftigungstitel, der Gemeinschaftspolitik und arbeitsrechtlichen Vorschriften. Artikel 147 AEUV enthält beispielsweise eine explizite Vorschrift, nach der das „Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus [...] bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt [wird]“. Darüber hinaus sehen die Sozialpartner in den Rahmenvereinbarungen, die im EU-Sozialdialog erzielt und in Unionsrichtlinien übertragen wurden, ihre Vereinbarung

⁷ *Peer-Learning* auf EU-Ebene bedeutet, dass sowohl positive als auch negative Beispiele politischer Reformen, die in anderen Ländern angenommen werden, beobachtet werden, um daraus zu lernen. Die Vorteile liegen in der Kontextualisierung der politischen Maßnahmen, dem Umfang und der Flexibilität der Diskussionsthemen, der Qualität der Informationen und der geringen Politisierung, basierend auf dem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. *Peer-Counselling* ist ein Instrument, das Fachkollegen einer kleinen Zahl nationaler Verwaltungen zusammenbringt, um ein Land bei der Entwicklung seiner politischen Maßnahmen extern zu beraten. Diese Beratung soll über die reine Weitergabe von Informationen hinausgehen und ein Forum für Problemlösungen für nationale Herausforderungen in Form eines Workshops bieten (Europäische Kommission, [Informationsvermerk](#)).

ausdrücklich als ein [Beispiel](#) für einen „Beitrag zur allgemeinen europäischen Beschäftigungsstrategie“.

Das Parlament spielt nur eine sehr begrenzte Rolle im OKM, die meist in einer Beratung besteht, und hat daher wiederholt [Bedenken](#) hinsichtlich der Rechtsinstrumente des nicht zwingenden Rechts im Allgemeinen geäußert, da sie negative Auswirkungen auf die gemeinschaftliche Rechtsetzung und auf das institutionelle Gleichgewicht haben können. Es hält die OKM für „rechtsstaatlich bedenklich, da sie ohne ausreichende parlamentarische Beteiligung und gerichtliche Kontrolle funktioniert“. Es führt an, dass die Methode somit nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen und die Möglichkeit geprüft werden sollte, das Europäische Parlament an diesem Verfahren zu beteiligen. 2010 forderte das Parlament [hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Steuerung](#) deutlich dazu auf, über die OKM hinauszugehen und eine breitere Anwendung verbindlicher Maßnahmen einzuführen.

Trotz ihres Ursprungs in der Beschäftigungspolitik wird die OKM auch in anderen politischen Bereichen angewendet, etwa Forschung, Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, Einwanderung und Sozialpolitik. Einige [Kritiker](#) weisen darauf hin, dass die Einbeziehung der Sozialpolitik in die Europäische Beschäftigungsstrategie diese auf Probleme der Armutsbekämpfung und auf ausgebildete Arbeitnehmer reduziere. Sie betonen außerdem, dass die Sozial- und Arbeitsminister von der endgültigen Entscheidungsfindung bei wichtigen Problemen der (wirtschaftspolitischen) Steuerung der EU ausgeschlossen seien. [Andere](#) erklären, dass der Umfang, in dem die OKM als Verstärker der Reformstrategien wirke, ein zwingendes politisches Instrument darstelle, das zu wesentlichen und prozeduralen Auswirkungen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten führen könne. In [Fallstudien](#), die die Auswirkungen der sozialen OKM in Belgien und Flandern untersuchen, wurden mehrere Effekte festgestellt. In Bezug auf Änderungen in den Verordnungen waren die Auswirkungen unerheblich; in Bezug auf die Auswirkungen auf die Verfahren sind die Veränderungen jedoch erheblich. Auf der einen Seite hat die OKM zu prozeduralen Veränderungen, einschließlich der Förderung der Überwachung und der Bewertung, und in diesem Zusammenhang zu besseren Sozialstatistiken geführt; sie hat die Koordinierung zwischen verschiedenen Akteuren, zwischen Regionen und auf föderaler Ebene gestärkt; sie hat die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Politik in Belgien weiter gefördert und sie hat die sektorübergreifende Koordinierung und gegenseitige Bereicherung verbessert. Auf der anderen Seite hat sie auch zu einer Verschiebung der politischen Prioritäten geführt, z. B. hat sie soziale inklusionsbezogene Probleme wie Armut stärker in den Vordergrund gerückt. Und schließlich hat die Studie gezeigt, dass der Erfolg der OKM nicht von den ursprünglichen institutionellen Gegebenheiten und den ursprünglichen Anstrengungen eines bestimmten Landes abhängt. Die wichtigsten festgestellten Mechanismen, mit denen diese Ergebnisse erzielt wurden, waren die „Hebelwirkung“ (d. h. Akteure bestimmen verschiedene Instrumente des OKM-Instrumentariums, um ihre eigenen Präferenzen zu legitimieren), politisches Lernen und Druck von außen.

2.1.2. Folgenabschätzung⁸

Die [Messung der sozialen Auswirkungen](#) von politischen Maßnahmen und Programmen ist zu einem immer wichtigeren Element der politischen Prozesse auf europäischer Ebene geworden. Es gibt jedoch keinen wirklichen Konsens über die Definition des Konzepts, und es werden sehr unterschiedliche Methoden und Kennzahlen benutzt. Während

⁸ Dieses Thema wird in Kapitel 2.2 über das Europäische Semester näher betrachtet.

Sozialwissenschaftler eher die Auswirkungen der politischen Maßnahmen und Programme, häufig im Hinblick auf den sozialen Fortschritt, betrachten, interessieren sich soziale Investoren mehr für die nicht finanziellen (d. h. sozialen und ökologischen) Renditen ihrer Investitionen, die sie, wenn möglich, in monetären Größen beziffern und ausdrücken. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben ihre eigenen Mechanismen zur Folgenabschätzung, mit denen sie auch die sozialen Auswirkungen untersuchen.

Die Folgenabschätzung untersucht als Teil der Agenda der [besseren Rechtsetzung](#) der Kommission, ob die EU eingreifen muss, und analysiert die möglichen Folgen der verfügbaren Lösungen, bevor ein Vorschlag vorgelegt wird. Die bessere Rechtsetzung ist eine gemeinsame Verpflichtung aller drei Organe, der Europäischen Kommission, des Parlaments und des Rates. Am 13. April 2016 unterzeichneten sie eine neue [Vereinbarung](#), in der sie sich verpflichten, hochwertige Rechtsvorschriften der Union zu verfassen, die effizient, effektiv, einfach und klar sind und die eine Überregulierung und einen übermäßigen Verwaltungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Behörden und Unternehmen, insbesondere KMU, vermeiden.

Die Folgenabschätzung ist für legislative und auch nicht legislative Initiativen⁹ sowie Durchführungs- und delegierte Rechtsakte erforderlich, die wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Umwelt oder soziale Aspekte haben. Die verwendete Methodik für eine Folgenabschätzung umfasst eine Reihe von Schritten, die in den [Leitlinien zur Folgenabschätzung](#) der Kommission von 2009 beschrieben werden. In dem Papier werden die wichtigsten Bereiche festgelegt, in denen eine Folgenabschätzung durchzuführen ist, sowie die Probleme, die angegangen werden müssen, einschließlich der verwendeten Belege und Techniken zur Messung möglicher Auswirkungen. Es wird außerdem empfohlen, mit der Untersuchung zu beginnen, ob es systematische Auswirkungen auf eine genau definierte Gruppe gibt. Die Leitlinien wurden erstmals 2015 und dann erneut 2017 überarbeitet. In den [Leitlinien von 2015](#) wurden nicht viele Änderungen eingeführt, sondern weitere Anweisungen, wie die Folgen untersucht und darzustellen sind, beschrieben. Es wurde ein Instrumentarium mit insgesamt 59 Instrumenten zusammen mit praktischen Ratschlägen hinzugefügt. Einige Instrumente dienen der Vereinfachung der Feststellung spezifischer sozialer Auswirkungen, u. a. zu Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, Einkommensverteilung und sozialer Integration, Sozialschutz, Bildung, Kultur und Jugend sowie Gesundheit und Sicherheit. Auch die Transparenz des Verfahrens und die Einbeziehung von Interessenvertretern, einschließlich KMU und anderen Endverbrauchern, wurden betont. [2017](#) wurden, obwohl im Vergleich zu 2015 keine großen Änderungen stattfanden, einige [neue Instrumente](#) in Bezug auf die sozialen Aspekte der Folgenabschätzung weiterentwickelt. Die Instrumente, die sich mit Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Einkommensverteilung, Sozialschutz und Integration (Instrument 29) und mit der digitalen Wirtschaft und Gesellschaft beschäftigen, wurden umfassend überarbeitet. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen auf KMU noch stärker betont und es wurde gefordert, die Kosten und Vorteile einer Initiative wenn möglich zu bemessen und in Geldwerten auszudrücken.

In seinem [Papier von 2010](#) wies der belgische Vorsitz darauf hin, dass die Folgenabschätzung von Vorschlägen mit der Einbeziehung größerer Gruppen von politischen Entscheidungsträgern und Akteuren zur Maximierung der langfristigen sozioökonomischen Entwicklungsvorteile für die Zivilgesellschaft in den Gemeinden und Regionen

⁹ Wie Finanzprogramme und Empfehlungen für Verhandlungen für internationalen Vereinbarungen.

der Mitgliedstaaten und somit zur Umsetzung der horizontalen Sozialklausel beitragen könne.

In einer [Entschließung](#) von 2011 fordert das Parlament die Gewährleistung einer unabhängigen Folgenabschätzung (ex ante und ex post) und spricht sich für deren Anwendung im gesamten Prozess der Politikgestaltung aus – vom Entwurf eines Rechtsaktes bis zur Umsetzung, Bewertung und möglichen Überarbeitung. Das Parlament führt regelmäßig Erstprüfungen der Qualität und methodischen Stärken und Schwächen der Folgenabschätzungsberichte, die von der Kommission eingereichte Legislativvorschläge begleiten, durch. Diese berücksichtigen die Leitlinien der Kommission sowie andere Qualitätskriterien und unterstützen die parlamentarischen Ausschüsse bei ihrer Arbeit. Im [Handbuch der Folgenabschätzung](#) des Parlaments sind die Anforderungen festgelegt, u. a. für detailliertere Konsultationen der Interessenvertreter, bevor die Folgenabschätzung vorbereitet wird, um Mängel in der Methodik oder den Daten zu beheben. Gefordert wird eine ausgewogene Analyse der Auswirkungen auf die wirtschaftliche, soziale und ökologische Säule und auf das öffentliche Gesundheitswesen, detaillierte Auswirkungen auf KMU und Kleinunternehmen und regionale und lokale Auswirkungen, wie Auswirkungen auf schutzbedürftige Gesellschaftsgruppen (soziales Benchmarking) und die Gleichstellung der Geschlechter. Bei der bereits erwähnten nachfolgenden Überarbeitung der Kommissionsleitlinien wurden viele dieser Aspekte berücksichtigt.

2.1.3. Der erneuerte soziale Dialog

Das wichtigste Ziel des sozialen Dialogs besteht darin, das europäische Regierungshandeln durch die Einbeziehung der europäischen Sozialpartner in den Beschlussfassungs- und Umsetzungsprozess zu verbessern. Die Anfänge des sozialen Dialogs gehen auf das Jahr 1985 zurück, als der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors die vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) und dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) vertretenen Sozialpartner einlud, sich am Binnenmarktprozess zu beteiligen. Mit der [Einheitlichen Europäischen Akte](#) wurde die Rechtsgrundlage für die Entwicklung eines „sozialen Dialogs auf EU-Ebene“ geschaffen. Im Oktober 1991 nahmen UNICE, EGB und CEEP eine gemeinsame Vereinbarung an, in der die obligatorische Anhörung der Sozialpartner bei der Vorbereitung europäischer Rechtsvorschriften im sozialen Bereich ebenso gefordert wurde wie die Möglichkeit von Verhandlungen über Rahmenvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene. Diese wurde dann in den [Vertrag von Amsterdam](#) umgewandelt, der schließlich einen einheitlichen Rahmen für den sozialen Dialog in der EU bot.

In Artikel 152 AEUV heißt es: „Die Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.“ Artikel 154 besagt, dass „[zu] diesem Zweck [...] die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Gemeinschaftsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte“ hört. Weiter heißt es in Artikel 154: „Hält die Kommission nach dieser Anhörung eine Gemeinschaftsmaßnahme für zweckmäßig, so hört sie die Sozialpartner zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags. Die Sozialpartner übermitteln der Kommission eine Stellungnahme oder gegebenenfalls eine Empfehlung.“ Und schließlich beschreibt Artikel 155 das Verfahren für Vereinbarungen von Sozialpartnern auf EU-Ebene und besagt, dass „[der] Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene [...], falls sie es

wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen [kann]“. Während die getroffene Vereinbarung über nationale Verfahren und Mechanismen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss, erlaubt Artikel 155 AEUV den Sozialpartnern, die Kommission aufzufordern, einen Vorschlag an den Rat zu übermitteln, der in der Praxis zur Umsetzung durch eine Richtlinie des Rates führt.¹⁰

Der Mechanismus des sozialen Dialogs erlitt während der Wirtschafts- und Finanzkrise einen Rückschlag, wurde aber von der neuen Juncker-Kommission wieder erneuert und gestärkt. Im Juni 2016 wurde eine [Erklärung](#) über einen „[Neubeginn für einen starken sozialen Dialog](#)“ unterzeichnet. Hierin vereinbarten Valdis Dombrovskis, Vizepräsident mit Zuständigkeit für den Euro und den sozialen Dialog, und Marianne Thyssen, Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Qualifikationen und Arbeitskräftemobilität, mit den Sozialpartnern, diese in das Europäische Semester und in die EU-Politik und die Gesetzgebung einzubeziehen. Neben dem sozialen Dialog trifft sich der [Dreigliedrige Sozialgipfel](#) für Wachstum und Beschäftigung mindestens einmal jährlich und ermöglicht eine Konsultation zwischen dem Rat, der Kommission und den Sozialpartnern über wirtschaftliche, soziale und beschäftigungspolitische Angelegenheiten.

Im Parlament legt insbesondere der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) großen Wert auf den sozialen Dialog und lädt daher häufig Sozialpartner auf Ebene der EU ein, ihre Ansichten vorzutragen, bevor ein Bericht oder eine Stellungnahme zu einem bestimmten Thema abgegeben wird. Das Parlament hat in mehreren Entschlüssen die Bedeutung des sozialen Dialogs betont, insbesondere in Bezug auf die wirtschaftspolitische Steuerung und das Europäische Semester. Hinsichtlich der Programme zur wirtschaftlichen Anpassung in den Ländern, die am stärksten von der Krise betroffen sind, hob das Parlament in einer [Entschließung](#) von 2014 zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten, der Rolle und der Tätigkeiten der Troika (Europäische Zentralbank, Kommission und Internationaler Währungsfonds) in Bezug auf Programmländer des Euro-Währungsgebiets ausdrücklich hervor, dass die Sozialpartner auf nationaler Ebene von Anfang an in die Konzeption der Programme einbezogen bzw. dazu angehört werden müssen. Darüber hinaus wies das Parlament in seiner [Entschließung](#) zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten im Europäischen Semester 2017 erneut mit Nachdruck auf die Bedeutung des sozialen Dialogs hin und forderte, dass die Rolle der Sozialpartner in dem neuen Prozess zur wirtschaftspolitischen Steuerung gestärkt werden sollte. Schließlich forderte das Parlament 2017 in seiner [Entschließung](#) über eine [Europäische Säule sozialer Rechte](#) die Kommission auf, eine konkrete Unterstützung zur Stärkung und Achtung des sozialen Dialogs auf allen Ebenen und in allen Bereichen zu fördern. Darüber hinaus haben der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) in zahlreichen Stellungnahmen die Bedeutung eines starken sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen hervorgehoben, insbesondere im Hinblick auf Verhandlungen über arbeitsrechtliche Reformen.

In der [Bewertung der Kommission](#) über den erneuerten sozialen Dialog nach dem ersten Jahr wurde gefordert, dass der institutionelle Rahmen für den nationalen Dialog verbessert wird, und darauf hingewiesen, dass der zweiseitige soziale Dialog, sowohl auf

¹⁰ Wenn die Sozialpartner keine Vereinbarung erreichen, kann die Kommission ein normales Gesetzgebungsverfahren einleiten.

europäischer als auch auf nationaler Ebene, eine Voraussetzung für die dreigliedrige Konsultation mit Einbeziehung der Behörden ist.

Eine [Studie von 2016](#) untersuchte die Mechanismen des sozialen Dialogs in der EU und gelangte zu dem Ergebnis, dass die Sozialpartner aufgrund neuer Herausforderungen neue Praktiken annehmen, um diese Herausforderungen über mehrere politische Bereiche hinweg anzugehen. Die Studie zeigt, dass ältere und neuere Mitgliedstaaten sich in Bezug auf den Umfang, in dem neue Themen angegangen werden, und in Bezug auf ihre Motivation, diese anzugehen, erheblich unterscheiden. Es werden drei Gruppen von Ländern unterschieden: Länder, bei denen die nationalen Sozialpartner hauptsächlich Probleme angehen, die von der politischen Agenda der EU aufgeworfen werden (Länder, die der EU seit 2004 beigetreten sind und das Vereinigte Königreich); Länder, die über den „Mindestkatalog“ hinausgehen und Probleme hinsichtlich neuer Gruppen am Arbeitsmarkt, niedriger Gehälter, Kompetenzen und der sozialen Sicherheit angehen (vor allem zentral-, ost- und südeuropäische Länder), und eine dritte Gruppe von Ländern mit einem größeren Umfang an neuen Themen (nord- und westeuropäische Länder). Die Studie stellt eine enge Beziehung zwischen der innovativen Stärke und dem Potenzial der Sozialpartner und ihrer Autonomie fest.

2.2. Europäisches Semester

Das im Jahr 2010 eingeführte Europäische Semester ermöglicht es den EU-Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik im Laufe des Jahres zu koordinieren und sich den wirtschaftlichen Herausforderungen der EU zu stellen. Gemäß seinen [ursprünglichen Zielen](#) dient es dazu, solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten (Vermeidung einer übermäßigen Staatsverschuldung), übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte in der EU zu verhindern, Strukturreformen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum zu unterstützen und Investitionen zu fördern. Der jährliche Zyklus des Europäischen Semesters ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre wirtschafts- und haushaltspolitischen Pläne mit ihren EU-Partnern zu bestimmten Zeiten in der ersten Jahreshälfte zu besprechen, sodass nationale Maßnahmen entsprechend in der zweiten Jahreshälfte ergriffen werden können, insbesondere durch die Annahme der Haushalte für das folgende Jahr. Der Jahreszyklus beginnt im November und umfasst die Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichts, des Warnmechanismus-Berichts, des Entwurfs des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts und Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet. Darüber hinaus legte die Kommission 2016 – erstmals – eine [Mitteilung](#) über den fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet vor. Während Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet im Februar des Folgejahres veröffentlicht werden, werden einzelne Länderberichte über die aktuelle wirtschaftliche Situation und den Fortschritt in Bezug auf die geplanten Reformen von der Kommission erstellt. Länder, in denen das Risiko von Ungleichgewichten besteht, werden eingehend geprüft. Im April übermitteln die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme, und basierend auf ihren Bewertungen entwirft die Kommission für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen. Diese politischen Empfehlungen werden zwischen den Mitgliedstaaten im Rat diskutiert. Die EU-Staats- und Regierungschefs billigen sie im Juni, bevor der Rat sie im Juli annimmt. Die Regierungen nehmen die Empfehlungen dann in ihre Reformpläne und nationalen Haushalte für das folgende Jahr auf. Die Überwachung der Haushalte wird im Herbst für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets intensiviert: Sie müssen der Kommission die Entwürfe ihrer Haushaltspläne für das folgende Jahr bis zum 15. Oktober vorlegen. Nach Prüfung und Stellungnahme der Kommission werden die Haushaltspläne vom Rat Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) besprochen.

Das Europäische Parlament überwacht die Prüfung zweifach: Im Spätherbst gibt es eine Stellungnahme zum laufenden Zyklus des Europäischen Semesters und im Februar zum Jahreswachstumsbericht und zum Warnmechanismus-Bericht ab. Außerdem führt das Parlament mehrere [wirtschaftliche Dialoge](#) mit anderen EU-Institutionen und Vertretern der Länder, die länderspezifischen Empfehlungen unterliegen (etwa im Rahmen der jährlichen [europäischen parlamentarischen Woche](#)).

Während soziale Probleme nicht Schwerpunkt des Semesterzyklus sind, sind sie in den letzten Jahren immer wichtiger geworden, teilweise durch Veränderungen des Semesterverfahrens und teilweise durch die Untersuchungen und Empfehlungen.

Wie im Bericht der fünf Präsidenten vorgesehen, legte die Europäische Kommission konkrete Schritte zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion, einschließlich Vorschlägen für ein [neugestaltetes Europäisches Semester](#), vor. Diese Neugestaltungsmaßnahmen betreffen die EU-28 sowie das Euro-Währungsgebiet. In dem Dokument wird vorgeschlagen, Aspekte des Euro-Währungsgebiets und nationale Dimensionen effektiver einzubeziehen und Folgewirkungen anzugehen. Dementsprechend wurden die Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet 2016 erstmals zu Beginn des Semesterverfahrens im November 2015 veröffentlicht.

Es wurden einige Schritte unternommen, um die sozialen Folgen der wirtschaftlichen Anpassung effektiver anzugehen. Mit dem neuen Kommissionsvorschlag sollte die Rolle anderer Organe, einschließlich des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, gestärkt werden. Es wurde vorgeschlagen, sie mehr in die Diskussionen über den Jahreswachstumsbericht und den Warnmechanismus-Bericht einzubeziehen. Der neue Vorschlag verlangte zudem eine stärkere Einbeziehung der Sozialpartner bei der Erstellung nationaler Reformprogramme und die Entwicklung gemeinsamer Benchmarks für eine höhere Konvergenz, z. B. durch Messung der Qualität der Arbeitsverträge. In seiner [Entschließung](#) von 2015 begrüßt das Parlament den Vorschlag der Kommission im Allgemeinen, „bedauert“ jedoch, dass er keine ausreichende parlamentarische Kontrolle gewährleistet. Seither hat es neue Vorschläge vorgebracht. In seiner [Entschließung](#) zum Jahreswachstumsbericht 2017 fordert das Parlament die Kommission nachdrücklich auf, Verhandlungen über eine interinstitutionelle Vereinbarung über die wirtschaftspolitische Steuerung aufzunehmen, und fordert, dass mit dieser Vereinbarung im Rahmen der Verträge sichergestellt wird, dass die Struktur des Europäischen Semesters eine sinnvolle und regelmäßige parlamentarische Kontrolle des Prozesses ermöglicht, insbesondere was die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts und die Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet betrifft. Außerdem fordert das Parlament in seiner [Entschließung](#) von 2017 zu sozialen und beschäftigungspolitischen Aspekten im Jahreswachstumsbericht, seine Ansichten stärker zu berücksichtigen, bevor der Rat Beschlüsse fasst, und stellt den EMPL-Ausschuss auf eine Stufe mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON), wenn es darum geht, eine Stellungnahme zu einer beliebigen Phase des Semesters abzugeben. Es betont außerdem die Idee, bei der Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen ein Verfahren für soziale Ungleichgewichte einzuführen. Mit Zustimmung des Parlaments [schlägt](#) der AdR eine stärkere territoriale Dimension für das Europäische Semester vor, sowohl in analytischer Hinsicht als auch in operativer Hinsicht, da regionale Behörden eine wichtige Rolle in diesen Bereichen der politischen Entscheidungen spielen und am nächsten an den Bürgerinnen und Bürgern sind. In diesem Zusammenhang schlägt er vor, einen Verhaltenskodex einzuführen, der von allen relevanten EU-Institutionen entwickelt wird. Dies würde dem Europäischen Semester eine stärkere territoriale Dimension verleihen, die dann von den einzelnen

Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Kompetenzen und der Teilung von Kompetenzen zwischen der nationalen und subnationalen Ebene umgesetzt werden könnte.

Um innerhalb des Europäischen Semesters eine bessere Überwachung gewährleisten zu können, nachdem die Kommission die Debatte mit dem [Bericht der vier Präsidenten](#) von 2012 mit dem Titel „Towards a genuine economic and monetary Union“ (Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion) im Februar 2013 begonnen hat, einigte sich der Rat darauf, wichtige beschäftigungs- und sozialpolitische Herausforderungen in der WWU festzustellen und anzugehen. Mit der [Mitteilung der Kommission](#) vom Oktober 2013 mit dem Titel „Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union“ (Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion) wurden die politischen Entscheidungsträger auf die Tatsache aufmerksam gemacht, dass eine Verschlechterung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Bedingungen in einem Mitgliedstaat das Wirtschaftswachstum und das Wohlergehen nicht nur in dem betreffenden Land, sondern im gesamten Euro-Währungsgebiet behindern könnte. Die Kommission schlug daher ein neues [Scoreboard](#) für beschäftigungs- und sozialpolitische Indikatoren vor, um besser und früher größere beschäftigungs- und sozialpolitische Probleme feststellen zu können, insbesondere solche, bei denen die Gefahr besteht, dass sie sich über die nationalen Grenzen hinweg auswirken. Das Scoreboard wurde vollständig in den Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung aufgenommen und erstmals im [Europäischen Semester 2014](#) angewendet. Es umfasst fünf Indikatoren: Arbeitslosenrate, Jugendarbeitslosigkeit und Rate der Jugendlichen, die sich weder in Arbeit noch in Ausbildung befinden (NEET), verfügbares Bruttoeinkommen von Haushalten, die Risikoarmutsquote der erwerbstätigen Bevölkerung und Ungleichheit bei der Einkommensverteilung. Teilweise in Reaktion auf die Forderung des Parlaments wurde mehr auf sozial- und beschäftigungspolitische Probleme bei der Analyse und der Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen 2015 geachtet. Im gleichen Jahr entschied die Kommission außerdem, drei Indikatoren in Bezug auf Probleme der Arbeitsmarktanpassung zu den Hauptindikatoren des [MIP-Scoreboards](#)¹¹ hinzuzufügen: [Erwerbsquote](#), [Langzeitarbeitslosenquote](#) und [Jugendarbeitslosenquote](#). Das Parlament [forderte](#) von der Kommission, „dass diese Indikatoren den bereits vorhandenen Indikatoren wirklich gleichgestellt werden“, und schlug ein mögliches Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten bei der Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen vor. Der ECOFIN-Ausschuss äußerte Bedenken hinsichtlich der Aufnahme der drei zusätzlichen Indikatoren und machte geltend, dass das MIP-Verfahren eingeführt wurde, um vor allem makroökonomische Ungleichgewichte festzustellen, zu verhindern und zu korrigieren. Der [Warnmechanismus-Bericht von 2016](#) enthält als Teil des MIP in seinem Scoreboard drei neue sozial- und beschäftigungspolitische Indikatoren zur Erwerbsquote, Langzeitarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit.

¹¹ Das MIP-Scoreboard besteht aus einer Reihe von Schlüssel- (oder Haupt-)Indikatoren und Hilfsindikatoren zu wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Trends, die das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung, die soziale Kohäsion und das Humankapital wesentlich beeinflussen können. Es besteht derzeit aus 11 Hauptindikatoren und 28 Hilfsindikatoren. Von den 28 beziehen sich 10 auf die Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die beschäftigungs- und sozialpolitischen Indikatoren unter den Hilfsindikatoren des MIP stammen vom Scoreboard der Schlüssel- und Hilfsindikatoren, das von der Kommission für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und die soziale offene Koordinierungsmethode entwickelt wurde. Von den 11 Hauptindikatoren ist nur die [Arbeitslosenquote – Durchschnitt über 3 Jahre](#) mit einem Grenzwert von 10 % beschäftigungs- und sozialpolitisch relevant.

In seiner [Entschließung](#) von 2017 zum Europäischen Semester und die beschäftigungspolitischen und sozialen Aspekte im Jahreswachstumsbericht begrüßte das Parlament den Fortschritt auf dem Weg zur Erreichung eines Gleichgewichts zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Dimension des Europäischen Semesters, forderte jedoch größere Anstrengungen, „damit das Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Indikatoren von der Politik besser wahrgenommen wird und dessen Auswirkungen verbessert werden“. Es begrüßte außerdem den Vorschlag der Kommission, die Verordnung über das [Europäische Statistische Programm](#) zu ändern, indem neue sozialpolitische Indikatoren einbezogen werden, um beschäftigungs- und sozialpolitische Daten in Verbindung mit der Entwicklung der makroökonomischen Daten zu präsentieren, und betonte, dass beschäftigungspolitische Indikatoren mit den wirtschaftlichen Indikatoren gleichgestellt werden sollten, damit anhand von ihnen eingehende Analysen und Korrekturmaßnahmen in die Wege geleitet werden können.¹² Dies sei bislang nicht der Fall.

Für mehr soziale Gerechtigkeit und um sicherzustellen, dass die Auswirkungen des neuen makroökonomischen Anpassungsprogramms gerecht verteilt werden und die Schutzbedürftigsten geschützt werden, forderte das [Parlament](#) außerdem, soziale Folgenabschätzungen durchzuführen, bevor den Programmländern größere Reformen auferlegt werden, und die Übertragungseffekte dieser Maßnahmen zu berücksichtigen. Dies wurde im Fall von Griechenland im August 2015 [weiterverfolgt](#) und sollte auch in Bezug auf weitere [Programme zur Unterstützung von Strukturreformen](#) durchgeführt werden. Um Konflikte zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen auszuräumen, wird in der [Stellungnahme](#) des EWSA von 2015 vorgeschlagen, „[alle] Maßnahmen im Europäischen Semester – gemäß horizontaler Sozialklausel – [...] einem sozialen Impact Assessment zu unterziehen“. Für eine stärkere wirtschaftliche Konvergenz soll die Kommission schrittweise Richtwerte und politische und thematische Bereiche übergreifende Prüfungen vorschlagen, um ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen und politischen Reaktionen zu fördern und die Durchführung von Reformen zu verstärken.

Betrachtet man den [Inhalt der länderspezifischen Empfehlungen](#), zeigt sich, dass aufgrund der weiter entwickelten Überwachungsmethoden in immer mehr länderspezifischen Empfehlungen die sozial- und beschäftigungspolitischen Probleme in den Vordergrund gestellt werden. Die Studien zeigen, dass obwohl die Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen im Allgemeinen im Laufe der Jahre reduziert wurde, die länderspezifischen Empfehlungen sozial- und beschäftigungspolitische Probleme sowohl direkt als auch indirekt bekämpfen können. Darüber hinaus haben die verstärkte Einbeziehung des [Beschäftigungsausschusses](#) (EMCO) und des Ausschusses für Sozialschutz und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) sowie die Annahme des Prinzips der erweiterten qualifizierten Mehrheit¹³ bei Änderungsanträgen zu den länderspezifischen Empfehlungen zur Unterstützung der Änderungen des Vorschlags der Kommission diesen Trend verstärkt. Zu den weiteren organisatorischen Schritten gehören die [Neubelebung](#) der sozialen OKM und die Vorbereitung des [Gemeinsamen Evaluierungsrahmens](#) des EMCO und des Ausschusses für Sozialschutz auf Verlangen des Rats für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO). All diese Maßnahmen haben den sozial- und beschäftigungspolitischen Akteuren der EU geholfen, in den Diskussionen über die

¹² Dieser Vorschlag wurde am 25. Oktober 2017 als [Verordnung \(EU\) 2017/1951](#) angenommen.

¹³ Wenn der Rat im Rahmen des Vertrags von Lissabon eine Entscheidung auf der Grundlage einer Mehrheit von 72 % der Mitgliedstaaten, die 65 % der Bevölkerung der Union entsprechen, trifft.

länderspezifischen Empfehlungen und bei der Überarbeitung der Rechtsvorschriften für das Europäische Semester mehr Einfluss auszuüben.

Das Europäische Semester und seine Entwicklung haben Probleme in Bezug auf die Beziehung zwischen der wirtschaftspolitischen und der sozialpolitischen Koordinierung aufgeworfen. [Kritiker](#) der sozialpolitischen Dimension des Verfahrens haben drei Behauptungen aufgestellt: dass sozialpolitische Ziele wirtschaftspolitischen Zielen untergeordnet sind, wobei der Schwerpunkt auf der makroökonomischen Politik, Wettbewerbsfähigkeit und Finanzdisziplin liegt; dass wirtschaftspolitische Entscheidungsträger bei der Entscheidungsfindung sozial- und beschäftigungspolitische Akteure dominieren, wobei wirtschaftliche Akteure in Bereichen dominieren, in denen es auf EU-Ebene zwingende Rechtsvorschriften gibt, wohingegen ihre sozialpolitischen Gegenspieler in Bereichen dominieren, in denen nur nicht zwingende Instrumente verfügbar sind; und schließlich, dass das Europäische Semester für viele ein zentralisierter Mechanismus ist, der den Mitgliedstaaten Strukturreformen in Bereichen der nationalen Kompetenz auferlegt (wie in der Sozial- und Beschäftigungspolitik), verstärkt durch Sanktionsdrohungen nach dem [Stabilitäts- und Wachstumspakt](#) und dem MIP.

Im Gegensatz zu diesen Kritiken argumentieren andere Wissenschaftler, dass eine schrittweise Sozialisierung im Europäischen Semester stattgefunden habe. Sie sehen eine wachsende Konzentration auf sozialpolitische Ziele im Jahreswachstumsbericht und in den länderspezifischen Empfehlungen, eine verstärkte Überwachung der nationalen und europäischen Politik durch sozial- und beschäftigungspolitische Akteure und ihre stärkere Rolle bei der Erstellung, Überarbeitung und Änderung der länderspezifischen Empfehlungen und schließlich eine weniger hierarchische Entscheidungsfindung im Europäischen Semester.

Darüber hinaus wurde in einer neueren [Studie](#) darauf hingewiesen, dass das Erreichen eines Gleichgewichts zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten in Bezug auf die Wirtschaft (um mögliche asymmetrische Störungen auszugleichen), die Sozialpolitik (um mehr Investitionen in Humankapital zu erreichen, um Ungleichheiten und Armut zu bekämpfen) und die Politik (große Unterschiede können die Glaubwürdigkeit des EU-Projekts unterminieren), insbesondere im Euro-Währungsgebiet, notwendig ist.

2.3. Fonds und Programme

Einige europäische Fonds unterstützen die Stärkung der sozialen Aspekte der politischen Steuerung; dies sind vor allem die europäischen Struktur- und Investmentfonds (ESI-Fonds).¹⁴ Sie machen etwa ein Drittel des EU-Haushalts im Programmplanungszeitraum von 2014 bis 2020 aus. Ihre Ziele, Auflagen und Haushaltszuteilung haben einen starken Einfluss darauf, wie die Ziele der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU heute und in Zukunft erreicht werden.

Seit ihrer Einrichtung sind die ESI-Fonds die wichtigsten Instrumente der EU zur Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. Um sie effektiver zu machen, wurden sie in den [Gemeinsamen Strategischen Rahmen](#) im Programmplanungszeitraum von 2014 bis 2020 eingebaut. Sie werden von den Mitgliedstaaten mithilfe von [Partnerschaftsvereinbarungen](#) verwaltet und über [operationelle Programme](#) umgesetzt. 2010 wurde als Ziel der Strategie Europa 2020 erklärt, ein intelligentes, nachhaltiges und

¹⁴ Es gibt fünf ESI-Fonds: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Fischereifonds (EFF).

integratives Wachstum zu erreichen, d. h. höhere Beschäftigungsniveaus, Produktivität und soziale Kohäsion. Im Gemeinsamen Strategischen Rahmen wurden die [fünf Hauptziele](#) der Strategie (Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Bildung, Armutsbekämpfung und Klimawandel und Energie) in [elf Ziele](#) übersetzt, die mit den ESI-Fonds unterstützt werden.

Nach der Krise wurde die Entwicklung der Fonds verstärkt mit der wirtschaftspolitischen Steuerung und makroökonomischen Auflagen verknüpft. Mit der Annahme der neuen [ESI-Fonds-Verordnung](#) (Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen) im Jahr 2013 wurden die Fonds weiter an die Ziele der wirtschaftspolitischen Steuerung angepasst. Mit der Verordnung soll die Umsetzung der Strukturreformen in den Mitgliedstaaten gefördert, den bedürftigsten Regionen geholfen und sichergestellt werden, dass nicht weniger als 23,1 % für die soziale Integration ausgegeben werden, um so die bedürftigsten Gesellschaftsgruppen zu unterstützen. Es wurden außerdem neue Verfahren, einschließlich länderspezifische Empfehlungen und relevante Empfehlungen des Rates eingeführt. Die [Kommission wollte](#) die Verbindung zwischen den Reformen in den Mitgliedstaaten und den ESI-Fonds verbessern. Praktisch betrachtet [versuchte sie](#) die ESI-Fonds mit dem Erreichen der Ziele der länderspezifischen Empfehlungen in den entsprechenden Mitgliedstaaten zu verknüpfen und so Strukturreformen zu unterstützen. Darüber hinaus führte sie zusätzliche Instrumente, wie Ex-ante-Auflagen und strengere makroökonomische Auflagen ein. Auf diese Weise wurden die Fonds zu einem wichtigen Instrument zur Verteidigung der makroökonomischen Umgebung der WWU. [Kritiker](#) dieser Entwicklung stellten fest, dass diese „Politiküberlastung“ teilweise zum Verlust der Solidaritätsfunktion der Fonds geführt habe.

In seiner [EntschlieÙung](#) von 2013 stellt das Parlament fest, dass die neue makroökonomische Auflagengebundenheit „die Regionen und sozialen Gruppen bestrafen würde, die sowieso schon aufgrund der Krise geschwächt sind, wobei eine Zahlungseinstellung möglicherweise unverhältnismäßige Auswirkungen in mehreren Mitgliedstaaten und insbesondere Regionen hätte“ (Artikel 23 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen). Nichtsdestotrotz stimmte das Parlament dem Vorschlag zu, nachdem Änderungen in den Vorschlag aufgenommen wurden, die gewährleisten, dass das Parlament detailliert über geplante Maßnahmen informiert wird und in der Lage ist, alle Entscheidungsverfahren, die zur Aussetzung von Fonds führen, eingehend zu prüfen. Darüber hinaus gelang es dem Parlament, [Änderungen](#) einzuführen, die sicherstellen, dass die Aussetzung von Fonds entsprechend den sozialen und wirtschaftlichen Umständen der betreffenden Mitgliedstaaten angepasst wird. In seiner [EntschlieÙung](#) von 2015 zu den europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäÙen wirtschaftspolitischen Steuerung war das Parlament „der Auffassung, dass Artikel 23 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen nur als letztes Mittel eingesetzt werden darf, um zu einer effizienten Umsetzung der ESI-Fonds beizutragen“. In diesem Zusammenhang forderte das Parlament von der Kommission, dass sie „das Parlament umgehend über länderspezifische Empfehlungen und Empfehlungen des Rates, die im Rahmen der ESI-Fonds [...] relevant sind“, sowie über „eine Aufforderung zur Anpassung nach Artikel 23“ informiert. Darüber hinaus forderte das Parlament in mehreren EntschlieÙungen eine spezifische Zusammensetzung des Rates für die Kohäsionspolitik, und stellte fest, dass eine solche institutionelle Entwicklung zu einem besseren Informationsfluss und einer schnelleren kohäsionspolitischen Entwicklung führt.

Derzeit wird die EU-Kohäsionspolitik [überarbeitet](#). Im [siebten Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt](#) wird der Schluss gezogen,

dass es, da Artikel 23 bisher noch nicht angewendet werden musste, nicht notwendig sei, den Vorschlag zu überarbeiten.

Die Bewertung der oben beschriebenen Entwicklungen der Fonds ist jedoch nicht eindeutig. Eine [Studie](#), die diese Entwicklungen und ihre Ergebnisse untersucht, ergab, dass das Fehlen von Belegen bis heute teilweise auf die unzureichende Anpassung der ESI-Fonds und der Strukturreformen, einschließlich ihres zeitlichen Rahmens, d. h. den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung und die langfristige Perspektive der ESI-Fonds, zurückzuführen sei. Sie lieferte jedoch Hinweise darauf, dass Ex-ante-Auflagen Investitionen verbessern und sich positiv auf die öffentliche Verwaltung auswirken könnten. Nichtsdestotrotz wurde betont, dass die Mitgliedstaaten und Regionen die Reformen in die Hand nehmen sollten. Hinsichtlich der Rolle der makroökonomischen Auflagen wurde auf die Notwendigkeit einer umfassenderen Überprüfung hingewiesen, um zu sehen, wie sie zu den Strukturreformen beitragen. Insgesamt zeigte sie, dass die Anhäufung unterschiedlicher Ziele in Bezug auf die ESI-Fonds (d. h. makroökonomische Stabilität oder echte wirtschafts- und sozialpolitische Steuerung) die Gründe und das Primärziel der Strukturreformen verwischt hat. Darüber hinaus kann die Ausdehnung der wirtschaftspolitischen Steuerung auf die Kohäsionspolitik ihre Fähigkeit, langfristiges Wachstum und Investitionen zu schaffen, und ihren Solidaritätsethos behindern. In diesem Zusammenhang ist die [Idee aufgekommen](#), die sozialen Indikatoren im MIP stärker zu nutzen sowie die territoriale Entwicklung enger zu überwachen und die Kohäsionspolitik zum Teil einer breiteren politischen Richtung zu machen.

Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI), der 2015 eingeführt wurde, könnte auch zu mehr Investitionen in Humankapital beitragen. Während der Fonds zwischen 2015 und 2017 hauptsächlich auf zwei Komponenten – Innovation und Infrastruktur sowie KMU – basierte, schlug die Kommission vor, den Fonds bis 2020 zu stärken und zu erweitern. Ursprünglich war eine Mobilisierung von 315 Mrd. EUR öffentlicher und privater Investitionen vorgesehen, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern. In der zweiten Phase stieg das Ziel durch eine zusätzliche Garantie von 26 Mrd. EUR auf eine Mobilisierung von 500 Mrd. EUR bis 2020. Es wurde kritisiert, dass der EFSI nicht genügend Anreize für soziale Investitionen biete, abgesehen von Investitionen in rein physische Infrastrukturen wie den sozialen Wohnungsbau, innovative Infrastrukturen und die Personalausbildung. 2016 waren die [sozialen Investitionen](#) eher gering: Weniger als 4 % wurden für soziale Infrastrukturen und 1 % für soziale Dienstleistungen verwendet. Einige Beobachter argumentieren außerdem, dass der Schwerpunkt der sozialen Dimension des Fonds über die sozialen Investitionen hinausgehen, sektorübergreifend sein und den sozialen Zusammenhalt in den Mittelpunkt stellen sollte. In einem kürzlich erschienenen [Papier](#) erklärt das Europäische Zentrum für politische Strategie (EPSC), dass die Lösung darin bestehen könnte, dass dem EFSI ein spezifisches Instrument hinzugefügt wird, das gebündelte Finanzmittel für zusätzliche Investitionen in bestehende Programme wie [Erasmus+](#) oder das [EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation](#) (EaSI) bereitstellt. Dies könnte die Antwort auf die Kritik sein, dass der EFSI für soziale Akteure nicht verständlich genug ist, gleichzeitig würden Doppelungen der Ziele der Fonds, insbesondere des ESF, vermieden und diese somit eher gestärkt.

Nach Artikel 25 der [Verordnung](#) zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens muss die Kommission bis zum 1. Januar 2018 einen Vorschlag für einen mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 vorlegen. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung der Kohäsionspolitik nach 2020 äußerst wichtig. In einer [Entschließung](#) des Parlaments zu diesem Thema wurde Folgendes gefordert: bessere Synergien zwischen den Fonds und

„dass der EFSI die strategische Kohärenz, die territoriale Konzentration und die langfristige Perspektive der Programmplanung der Kohäsionspolitik nicht [untergräbt]“. Außerdem wurde eine bessere Harmonisierung zwischen der Kohäsionspolitik und der Wettbewerbspolitik, insbesondere in Bezug auf staatliche Beihilfen, gefordert; Zuschüsse sollten auch in Zukunft der Finanzierung der Kohäsionspolitik zugrunde liegen und es wurde darauf hingewiesen, „dass Kredite, Kapitalbeteiligungen oder Garantien eine ergänzende Rolle spielen können, jedoch mit Vorsicht [...] eingesetzt werden sollten“. In ähnlicher Weise forderte der AdR in seiner [Stellungnahme](#) einen neuen gemeinsamen Strategierahmen zur Abdeckung aller europäischen Politikbereiche und Fonds mit territorialer Dimension, sodass es eine strategische Kontinuität bei den Zielen und Instrumenten gibt, „um Doppelungen und mangelnde Koordination der Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene zu vermeiden“.

3. Ausblick

Am 1. März 2017 startete die Europäische Kommission einen [Weißbuch-Prozess](#) zur Zukunft Europas. Für die Übergangsphase zwischen der ersten und zweiten Stufe in dem Prozess zur Vertiefung der WWU wurde im Bericht der fünf Präsidenten ein Weißbuch geplant, um die Fortschritte in Stufe 1 zu bewerten und die notwendigen nächsten Schritte festzulegen, einschließlich Maßnahmen rechtlicher Natur zur Vollendung der WWU in Stufe 2. Infolge der Größe und des Umfangs der Herausforderungen, denen sich die EU gegenüber sah, als das Weißbuch veröffentlicht wurde, ist es nicht nur ein Weißbuch über die Zukunft der WWU, sondern von ganz Europa geworden. Begleitend zum Weißbuch wurden fünf Reflexionspapiere veröffentlicht, ebenfalls Entwicklungsszenarien zu spezifischen Themen von besonderer Bedeutung auf europäischer Ebene, insbesondere zur [sozialen Dimension Europas](#), zum [Meistern der Globalisierung](#), zur [Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion](#), zur Zukunft der [europäischen Verteidigung](#) und zur Zukunft der [EU-Finzen](#).

Während das Weißbuch die größten Herausforderungen Europas erläutert und fünf entsprechende Szenarien für die Zukunft und deren Umsetzung beschreibt, liefern die Reflexionspapiere Szenarien zu bestimmten Themen hinsichtlich dieser Szenarien. Der gesamte Reflexionsprozess mit einer breiteren Beteiligung der Interessenvertreter und der Zivilgesellschaft sollte bis zu den nächsten Wahlen des Europäischen Parlaments im Jahr 2019 fortgeführt werden und ein eindeutiges Mandat der Mitgliedstaaten für ein weiteres europäisches Vorgehen erteilen. Präsident Juncker präsentierte bereits in seiner [Rede zur Lage der Union](#) im September vorläufige Ergebnisse der Zukunftspläne. Darüber hinaus werden im [Arbeitsprogramm](#) der Kommission für 2018 konkrete Pläne auch in Bezug auf die Zukunft der sozialen Dimension der europäischen Politik vorgebracht. Diese beinhalten: Maßnahmen für besseren Sozialschutz und bessere Arbeitsbedingungen in einem sozialen Fairnesspaket sowie einen umfassenden Vorschlag für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020, gefolgt von Vorschlägen für die nächste Generation an Programmen und neue Eigenmittel. Es sind eine weitere Nutzung des Europäischen Semesters zur Förderung von hochwertigem Wachstum und Struktur-reformen sowie Kapazitätsaufbau in den Behörden der Mitgliedstaaten vorgesehen.

Hinsichtlich der sozialpolitischen Steuerung bestehen die Hauptprobleme darin, wie die bestehenden europäischen Instrumente kombiniert und weiterentwickelt werden, sowohl in Bezug auf Verfahren als auch in Bezug auf Inhalte, sodass die Idee des hochwertigen Wachstums unterstützt wird, indem Wirtschaftswachstum mit hochwertigen sozialen Standards verbunden wird. In der Praxis gehören hierzu die Fragen, ob und wie

bestehende politische Steuerungsmechanismen partizipativer und verbindlicher gemacht werden sowie ob neue Mechanismen oder Instrumente notwendig sind und wenn ja, welche.

In der jüngsten [Stellungnahme](#) des EWSA zu den Auswirkungen der sozialen Dimension und der europäischen Säule sozialer Rechte – als wichtigstem zukünftigen europäischen Rahmen für die Sozialpolitik auf Ebene der EU – auf die Zukunft der EU wird neben den drei von der Kommission angeführten Szenarien ein viertes Szenario vorgeschlagen. Die drei Szenarien der Kommission reichen von der reinen Konzentration auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer über die Entwicklung eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten bis zur echten Vertiefung der WWU in den 27 verbleibenden Mitgliedstaaten. Das vierte Szenario des EWSA konzentriert sich auf die „Vertiefung der sozialen Dimension wo möglich und [ist] stärker ergebnisorientiert“. Dies würde wiederum eine stärkere Aufwärtskonvergenz unterstützen. In diesem Zusammenhang werden in der Stellungnahme verbindlichere Maßnahmen im Europäischen Semester und ein Fahrplan mit gemeinsamen Initiativen in Schlüsselbereichen gefordert, in denen ein – ergebnisorientiertes – Handeln der EU einen klaren Mehrwert erbringt.

In der Zwischenzeit scheint die Vermeidung eines Europas mit mehreren Geschwindigkeiten, wenn möglich, ein wichtiges Element für die Zukunft Europas zu sein, das vom [Parlament](#) und dem [AdR](#) unterstützt wird. Sie unterstützen somit die Idee, dass die europäische Säule sozialer Rechte zum Referenzrahmen nicht nur für die Länder des Euro-Währungsgebiets, sondern letztendlich für alle EU-Mitgliedstaaten werden sollte. In der [Proklamation](#) zur europäischen Säule sozialer Rechte, die schließlich von der Kommission, dem Parlament und dem Rat angenommen und offiziell auf dem [Göteborger Sozialgipfel](#) im November 2017 unterzeichnet wurde, wird diese Ansicht vertreten: Die Säule wurde „in besonderem Maße für das Euro-Währungsgebiet konzipiert, doch an alle Mitgliedstaaten gerichtet“.

Bessere, d. h. angemessene und geeignete, Indikatoren zur Überwachung des sozialen Fortschritts, möglicherweise gleichwertig mit den wirtschaftspolitischen Indikatoren, sind immer noch ein wichtiges Thema. Einige Initiativen sollen die soziale Dimension des Wachstums über das BIP hinaus [messen](#); es wird argumentiert, dass das BIP an sich nicht genügend Informationen über den sozialen Fortschritt enthalte. Darüber hinaus wird auch gefordert, die [gesellschaftliche Rendite](#) von politischen Maßnahmen und Programmen zu messen. Hierzu müssen wiederum Bewertungsrahmen gefunden werden, die sowohl wirtschaftliche als auch soziale Bewertungskriterien enthalten. Der AdR fordert in der oben genannten Stellungnahme ein „Protokoll über den sozialen Fortschritt im Hinblick auf die Gleichstellung der sozialen und der wirtschaftlichen Rechte“. Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2018 legt das Ziel fest, eine „Union der sozialen Standards“ zu schaffen, und verspricht, das [sozialpolitische Scoreboard](#) für die Säule in das Europäische Semester aufzunehmen, um den Fortschritt zu überwachen. Die Beziehung zwischen diesem Scoreboard und dem bestehenden Scoreboard wird jedoch nicht deutlich. In der zuvor genannten Stellungnahme des EWSA wurden angemessenere und geeignetere Indikatoren für das neue sozialpolitische Scoreboard gefordert. Darüber hinaus wurde die Debatte über eine Gleichstellung der wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren im MIP immer noch nicht abgeschlossen. Die drei Indikatoren, die den Hauptindikatoren hinzugefügt wurden, wurden in der Praxis „neutralisiert“, d. h. ein Überschreiten dieser Indikatoren führt nicht zu einer eingehenden Überprüfung, wohingegen das Überschreiten der Grenzwerte der anderen Indikatoren zu einer eingehenden Überprüfung führen kann. Die Kommission

entscheidet nach dieser eingehenden Überprüfung, ob es in dem zu prüfenden Land makroökonomische Ungleichgewichte gibt.

In Bezug auf die Mittel zur Stärkung der sozialpolitischen Steuerung sind ebenfalls einige Ideen angeführt worden. In der oben genannten EntschlieÙung des Parlaments zur Säule sowie in [anderen EntschlieÙungen](#) zur Zukunft der europäischen Institutionen gibt es die Empfehlung, einen „[Konvergenzkodex](#)“, d. h. Ziele, z. B. in den Bereichen Steuern, Arbeitskräftemobilität und Renten, einzuführen. Dies würde dazu dienen, die Erfüllung der für die sozialpolitische Steuerung relevanten Ziele mit dem Zugang zu EU-Fonds zu verknüpfen und andere EU-Instrumente für Wirtschaftsreformen in Verbindung mit steuerlichen Anreizen zu stärken. Eine weitere Idee, die hauptsächlich von den sozialen Interessenvertretern stammt, ist die einer „[Goldenen Regel](#)“ für öffentliche soziale Investitionen. Diese würde mehr Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt erzeugen und es den Regierungen im gesamten Wirtschaftszyklus ermöglichen, Geldmittel nur für Investitionen und nicht zur Finanzierung aktueller Ausgaben zu leihen. Dies wiederum würde es den Mitgliedstaaten erlauben, produktive soziale Investitionen aufrechtzuerhalten, die ansonsten von Haushaltskürzungen betroffen wären, um die Defizitziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erfüllen.

Und schließlich kann die sozialpolitische Steuerung auch gestärkt werden, indem den sozial- und beschäftigungspolitischen Akteuren der EU eine größere Rolle bei der Überwachung, Überprüfung und Änderung der länderspezifischen Empfehlungen zugesprochen wird. Dieser Prozess [läuft bereits](#) und das Europäische Semester ist bereits weniger hierarchisch, dafür interaktiver, und die länderspezifischen Empfehlungen sind schon weniger einheitlich und weniger präskriptiv geworden. In der EntschlieÙung des Parlaments zur Sozialen Säule jedoch wurden mehr gemeinsame Sitzungen zwischen den Ratsgremien EPSCO und ECOFIN zur Förderung einer besser koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie regelmäßige Sitzungen der Arbeits- und Sozialminister des Euro-Währungsgebiets zur Verbesserung der politischen Koordinierung im Euro-Währungsgebiet und zur richtigen Befassung mit sozialen Ungleichgewichten gefordert.

Angesichts seiner Komplexität kann das derzeitige System der politischen Steuerung der EU und seine komplexen Verfahren die Ergebnisse der politischen Auseinandersetzungen nicht genau vorherbestimmen; es können jedoch mehrere Möglichkeiten und Ressourcen für strategische Mittel von konkurrierenden Gruppen von Akteuren bereitgestellt werden, deren effektive Nutzung von den Fähigkeiten und der Bereitschaft Letzterer, diese zu erkennen und danach zu handeln, abhängt.¹⁵ Somit liegt die Umsetzung weiterhin in den Händen der Akteure der Mitgliedstaaten, gute Rahmenbedingungen und Anreize hierfür können jedoch auf europäischer Ebene geschaffen werden. Untersuchungen zeigen, wie wichtig ein besseres Verständnis der Umsetzungsmechanismen der europäischen Politik ist. Und schließlich sind sowohl die Wirtschaft als auch die Gesellschaft komplexe Systeme und es ist entscheidend, ihr Zusammenspiel zu verstehen, um die Herausforderungen, die sich aus Ungleichheiten und anderen globalen Problemen ergeben, zu bewältigen.

¹⁵ Vannhercke, B. und Zeitlin, J.: [Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond](#). Journal of European Public Policy. Taylor & Francis Online, 2017, S. 21.

4. Wichtige Quellen

Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen: [Die europäische Säule sozialer Rechte und das Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas](#), 10. Oktober 2017.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: [Auswirkungen der sozialen Dimension und der europäischen Säule sozialer Rechte auf die Zukunft der Europäischen Union](#), 19. Oktober 2017.

[Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer europäischen Säule sozialer Rechte](#), 19. Januar 2017.

[Entschließung des Europäischen Parlaments zum Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschäftigungspolitische und soziale Aspekte im Jahreswachstumsbericht 2017](#), 15. Februar 2017.

[Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Europäischen Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschäftigungspolitische und soziale Aspekte im Jahreswachstumsbericht 2016](#), 25. Februar 2016.

Fernandes, S.: [Social investment and the Juncker plan](#). Jacques Delors Institute, 17. Juli 2017.

Huguenot-Noël, R., Hunter, A. und Zuleeg, F.: [Can the EU structural funds reconcile growth, solidarity and stability objectives?](#) A study on the role of conditionalities in spurring structural reforms and reducing macroeconomic imbalances. EPC Issue Paper, Nr. 83, Oktober 2017.

Love, P. und Stockdale-Otárola, J. (Hrsg.): *Debate the Issues: Complexity and Policy making*. OECD, 6. Juni 2017.

Studie für den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments: [Mainstreaming social and employment indicators into macroeconomic surveillance](#). Fachabteilung für Wirtschaft und Wissenschaft, Europäisches Parlament, 2016.

Milotay, N.: [Social convergence and EU accession](#). Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst, Europäisches Parlament, September 2017.

[Redesigning European Welfare States – Ways forward](#). Vision Europe, 2015.

Taylor-Gooby, P., Leruth, B. und Chung, H. (Hrsg.): [After austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession](#). Oxford University Press, August 2017.

[The Macroeconomic Imbalance Procedure: Rationale, Process, Application: A Compendium](#). Europäische Kommission, November 2016.

Zeitlin, J. und Vannhercke, B.: [Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond](#). *Journal of European Public Policy*. Taylor & Francis, 2017.

Während die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU heute über einen regulierten zwingenden Rahmen durchgeführt wird, gibt es für die sozialpolitische Steuerung keinen vergleichbaren Rahmen. Die sozialpolitische Steuerung findet sich vor allem in den nicht zwingenden unregulierten Politikbereichen, es gelten jedoch auch einige zwingende politische Steuerungsmechanismen. Diese Veröffentlichung soll einen Überblick über die sozialen Aspekte der politischen Steuerung in der EU bieten. Sie enthält einen Überblick über die bestehenden sozialpolitischen Steuerungsmechanismen und -instrumente der EU. Ferner werden deren aktueller Stand sowie die Debatten darüber und Möglichkeiten für ihre Weiterentwicklung beschrieben.

Veröffentlichung des

Wissenschaftlichen Dienstes für die Mitglieder

Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst, Europäisches Parlament



PE 614.579
ISBN 978-92-846-2230-6
doi:10.2861/659605

Dieses Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.