



## SOZIAL- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK: ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Die Integration Europas hat im Laufe der Jahre bedeutende soziale Entwicklungen hervorgebracht. Jüngstes Beispiel ist die Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte, mit der das Engagement der EU für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen in ganz Europa bekräftigt wird.

### RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und die Artikel 9, 10, 19, 45-48, 145-150 und 151-161 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### ZIELE

In Artikel 151 AEUV ist festgehalten, dass die EU und die Mitgliedstaaten in den Bereichen Soziales und Beschäftigung gemeinsam die folgenden Ziele verfolgen: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessener sozialer Schutz, sozialer Dialog, Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und Vorbeugung von sozialer Ausgrenzung.

### ERRUNGENSCHAFTEN

#### A. Von den Römischen Verträgen zum Vertrag von Maastricht

Um Arbeitnehmern und ihren Familien die Möglichkeit zu geben, das Recht auf Freizügigkeit in vollem Umfang zu nutzen und überall im Binnenmarkt einen Arbeitsplatz zu suchen, wurden die Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten im Rahmen der Römischen Verträge aufeinander abgestimmt. Im Vertrag ist der Grundsatz der gleichen Entlohnung für Männer und Frauen verankert, dessen unmittelbare Anwendbarkeit vom Gerichtshof anerkannt wurde, und es wurden die Grundlagen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) geschaffen (2.3.2).

Später führten Bedenken hinsichtlich eines strukturellen Ungleichgewichts und ungleichmäßigen Wachstums in Europa zu einer vorausschauenderen Sozialpolitik auf Gemeinschaftsebene. Im Jahr 1974 verabschiedete der Rat das erste sozialpolitische Aktionsprogramm.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurden die Bestimmungen zur Harmonisierung im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz



eingeführt. Mit qualifizierter Mehrheit und in Zusammenarbeit mit dem Parlament erließ der Rat eine Reihe von Richtlinien zur Festlegung von Mindestanforderungen auf diesem Gebiet. Zudem wurde es durch die EEA für die Sozialpartner möglich, Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene zu führen, und es wurde eine Gemeinschaftspolitik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt geschaffen.

Es herrschte zunehmend Einigkeit darüber, dass den sozialen Faktoren im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarkts mehr Aufmerksamkeit zuteilwerden müsse. Nach langwierigen Debatten wurde im Dezember 1989 auf dem Gipfel von Straßburg die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Sozialcharta) von den Staats- und Regierungschefs von elf Mitgliedstaaten – das Vereinigte Königreich entschied sich gegen eine Beteiligung – verabschiedet.

## **B. Vom Vertrag von Amsterdam zum Vertrag von Lissabon**

Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam wurde dem misslichen Zustand einer doppelten Rechtsgrundlage, die infolge der Entscheidung des Vereinigten Königreichs gegen eine Beteiligung entstanden war, schließlich ein Ende gesetzt, da sich alle Mitgliedstaaten einschließlich (nach einem Regierungswechsel) des Vereinigten Königreichs darauf einigten, das Abkommen über die Sozialpolitik mit geringfügigen Änderungen in den Text des EG-Vertrags einzubinden (Artikel 151-161 AEUV). Mit Artikel 153 wurde die Zusammenarbeit durch das Verfahren der Mitentscheidung ersetzt, das darüber hinaus auf Bestimmungen zum Europäischen Sozialfonds (2.3.2), zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie zur sozialen Sicherheit der EU-Wanderarbeitnehmer (2.3.4) ausgeweitet wurde. Aufgrund des neu eingeführten Artikels 19 verfügt die Europäische Gemeinschaft über die Befugnis, „geeignete Vorkehrungen [zu] treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Auf dieser Grundlage wurden bald darauf zwei Richtlinien erlassen: die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und die Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

In den Vertrag von Amsterdam wurde außerdem die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus als ein Ziel der EU aufgenommen, und der Gemeinschaft wurde die Zuständigkeit dafür übertragen, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zu unterstützen und zu ergänzen, die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu fördern und eine auf einer Methode der offenen Koordinierung (OKM) (2.3.3) beruhende „koordinierte Strategie“, die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) (Artikel 145-150 AEUV), zu entwickeln.

Im Jahr 2000 wurde beim Gipfel in Nizza die von einem eigens dafür eingesetzten Konvent ausgearbeitete Charta der Grundrechte der EU angenommen. Zwar wurde ein Ausschuss für Sozialschutz eingesetzt, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission (Artikel 160 AEUV) im Bereich des



sozialen Schutzes zu fördern, aber sämtliche Vorschläge zur Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens wurden abgelehnt.

Aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung der Strategie von Lissabon im Jahr 2005 wurden die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die im Rahmen der EBS angenommen worden waren, in die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung aufgenommen.

Im Zuge der Wiederbelebung der Strategie von Lissabon wurde 2005 eine neue sozialpolitische Agenda für den Zeitraum 2006-2010 angenommen. Im Jahr 2007 wurde der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) geschaffen, um Menschen zu unterstützen, die aufgrund struktureller Veränderungen im Welthandel ihren Arbeitsplatz verloren haben ([2.3.2](#)).

Der Vertrag von Lissabon von 2007 ermöglichte weitere Fortschritte bei der Konsolidierung der sozialen Dimension der europäischen Integration. Der Vertrag über die Europäische Union betont nun die sozialen Ziele der EU, darunter Vollbeschäftigung und Solidarität zwischen den Generationen (Artikel 3). In Artikel 6 wird der Charta der Grundrechte die gleiche Rechtskraft zuerkannt wie den Verträgen. In der Charta selbst werden die sogenannten „Solidaritätsrechte“ festgeschrieben, darunter das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung sowie das Recht auf Tarifverhandlungen, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und soziale Unterstützung. Es wurde eine horizontale Sozialklausel in den AEUV aufgenommen (Artikel 9), mit der die EU verpflichtet wird, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen in anderen Bereichen den vorstehend genannten sozialen Zielen Rechnung zu tragen.

### C. Die Entwicklung seit dem Vertrag von Lissabon

Zu einem der Schwerpunktbereiche der Strategie Europa 2020, die 2010 angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeführt wurde, gehört integratives Wachstum, das heißt die Förderung einer Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsniveau sowie sozialem und territorialem Zusammenhalt. Zu der Strategie gehören außerdem fünf Kernziele, darunter ein grundlegendes soziales Ziel (Verringerung der Zahl der von Armut bedrohten Personen um 20 Millionen bis 2020) sowie ein erneuertes Engagement im Beschäftigungsbereich (75 % Beschäftigung in der Altersgruppe zwischen 20 und 64 Jahren). Es wurden sieben Leitinitiativen lanciert, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Dazu gehören die Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten mit dem Schwerpunkt auf der Erneuerung von Flexicurity-Konzepten, die Initiative Jugend in Bewegung, mit der die Mobilität sowie die allgemeine und berufliche Bildung verbessert werden sollen, und die Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung ([2.3.9](#)). Die im Zuge dieser Initiativen erzielten Fortschritte werden im Jahreszyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, dem Europäischen Semester, überwacht. Als Reaktion auf die wachsende Armut wurde 2014 der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen eingerichtet. Aus ihm werden Nahrungsmittelhilfe und materielle Basisunterstützung zusammen mit Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion finanziert.



Im April 2017 hat die Kommission eine Mitteilung über die europäische Säule sozialer Rechte veröffentlicht, die 20 grundlegende Prinzipien und Rechte enthält, mit denen ein neuer Prozess der Konvergenz in Richtung besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen unterstützt werden soll. Diese sind in drei Kategorien unterteilt: i) Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, ii) gerechte Arbeitsbedingungen und iii) soziale Absicherung und Inklusion. Das Parlament, der Rat und die Kommission haben auf dem Sozialgipfel in Göteborg im November 2017 ihr gemeinsames Engagement durch die Annahme einer gemeinsamen Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte bekräftigt. Die Umsetzung der Säule geht mit einer Reihe legislativer und nicht legislativer Initiativen in Bereichen wie Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung, Zugang zu sozialem Schutz und Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben einher. Zu der Säule sozialer Rechte gehören auch ein „sozialpolitisches Scoreboard“ zur Fortschrittsmessung (2.3.9) sowie ein neuer Ansatz, mit dem soziale Prioritäten durchgängig in allen Politikbereichen, wie zum Beispiel in der Investitionsoffensive für Europa und der Energieunion, verankert werden sollen. Außerdem hat die Kommission die Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde vorgeschlagen, zu der das Parlament und der Rat im Februar 2019 eine vorläufige Einigung erzielt haben.

Im Dezember 2017 hat die Kommission eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen vorgeschlagen. Mit dieser Richtlinie sollen Arbeitnehmer – definiert als natürliche Personen, die während einer bestimmten Zeit für eine andere Person nach deren Weisung Leistungen erbringen, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhalten – mit einer Reihe grundlegender neuer Rechte ausgestattet werden. Unter anderem sollen hierdurch Arbeitnehmern das Recht gewährt werden, genauere Informationen über die grundlegenden Aspekte ihrer Tätigkeit zu erhalten, die Länge der Probezeit bei Aufnahme eines neuen Beschäftigungsverhältnisses festgelegt werden, die Möglichkeiten, einer zusätzlichen Beschäftigung nachzugehen, erweitert werden, indem Exklusivitätsbestimmungen untersagt werden, und eine vorherige Angabe der Referenzstunden sowie die Bereitstellung von unentgeltlichen Schulungen vorgeschrieben werden. Das Parlament und der Rat erzielten eine vorläufige Einigung über die Richtlinie, die im April 2019 vom Parlament angenommen wurde und nun vom Rat bestätigt werden muss.

Im März 2018 legte die Kommission zudem einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbstständige vor. Hiermit sollen Lücken bei der formellen Absicherung geschlossen werden, indem dafür gesorgt wird, dass Arbeitnehmer und Selbstständige, die unter vergleichbaren Bedingungen arbeiten, Mitglieder entsprechender Sozialversicherungssysteme sein können. Eine der Empfehlungen lautet ferner, dass die Übertragung von Sozialversicherungsansprüchen von einem Beschäftigungsverhältnis auf das nächste erleichtert wird.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Obwohl das Parlament lange Zeit eine reine Berater- und Beobachterrolle innehatte, war es bei der Entwicklung von EU-Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik seit jeher aktiv beteiligt. Seit den Anfängen der europäischen Integration



hat das Parlament häufig eine aktivere Politik im Sozialbereich gefordert, die die zunehmende Bedeutung der EU im Bereich der Wirtschaft widerspiegeln soll, und hat die verschiedenen Vorschläge der Kommission in diesem Bereich unterstützt. Das Parlament war in die Vorbereitung des Vertrags von Amsterdam enger einbezogen als bei früheren Vertragsrevisionen, und seine Empfehlungen sind in einige wichtige Neuerungen wie etwa die Eingliederung des Abkommens über die Sozialpolitik in den Vertrag und die Aufnahme eines Kapitels über Beschäftigung eingeflossen.

Bei der Ausarbeitung der Strategie von Lissabon wies das Parlament verstärkt auf die Rolle hin, die beschäftigungs- und sozialpolitische Erwägungen bei der Gestaltung von auf europäischer und nationaler Ebene umzusetzenden Wachstumsstrategien spielen sollten. Es erklärte, dass ein hohes Maß an sozialer Absicherung zu den zentralen Elementen der Strategie von Lissabon zählen sollte, und bezeichnete es als unannehmbar, dass Menschen unterhalb der Armutsgrenze leben oder sozial ausgegrenzt sind. Es vertrat ferner die Ansicht, dass im Rahmen der Strategie von Lissabon keine ausreichend verbindlichen Zielvorgaben für den sozialen Bereich festgelegt wurden, und es forderte die Mitgliedstaaten auf, die Auswirkungen der im Rahmen der Strategie Europa 2020 umgesetzten Reformen auf die Bereiche Beschäftigung und Soziales eingehend zu überwachen. In diesem Sinne forderte das Parlament während der Debatte über die Wirtschaftskrise unter anderem, dass die EU sich eindeutig zum Erhalt der europäischen Sozialmodelle und zu einem starken sozialen Europa bekennen solle.

Seitdem die Kernziele der Strategie Europa 2020 im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht und umgesetzt werden, hat sich das Parlament wiederholt dafür ausgesprochen, die beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele wirkungsvoller in das Europäische Semester zu integrieren, indem beispielsweise soziale Indikatoren verpflichtend gemacht und andere Indikatoren dahin gehend erweitert werden, dass sie unter anderem Kinderarmut und menschenwürdige Arbeit umfassen.

Außerdem steht das Parlament Maßnahmen, die außerhalb des supranationalen Rahmens ergriffen wurden – wie beispielsweise makroökonomischen Anpassungsprogrammen –, äußerst kritisch gegenüber. Im März 2014 erklärte es, dass nur wirklich demokratische Institutionen den politischen Prozess der Entwicklung und Umsetzung der Anpassungsprogramme für Länder in ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten steuern sollten.

Mit seinen Beschlüssen über den Einsatz der finanziellen Ressourcen aus dem Haushalt der EU bekräftigte das Parlament sein Engagement für soziale Werte. Dank des Parlaments stammen 23,1 % aller Kohäsionsmittel der EU im gegenwärtigen Programmplanungszeitraum von 2014 bis 2020 aus dem Europäischen Sozialfonds (2.3.2), Europas wichtigstem Instrument im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung, und 20 % aller den Mitgliedstaaten aus dem ESF zugewiesenen Mittel müssen für soziale Inklusion ausgegeben werden.

In seiner Entschließung vom 25. Februar 2016 zu dem Thema „Europäisches Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ hat das Parlament die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, tätig zu werden, um die aufwärts gerichtete soziale Konvergenz in der EU zu fördern. Es hat die Kommission zudem aufgefordert, ihr



Konzept der gesellschaftlichen Gerechtigkeit zu definieren und zu quantifizieren. Eine ähnliche Forderung hat es in seiner Entschließung vom 15. Februar 2017 erhoben.

Am 19. Januar 2017 hat das Parlament eine Entschließung zu der europäischen Säule sozialer Rechte angenommen. Darin wurde die Initiative der Kommission in diesem Bereich zwar vorbehaltlos begrüßt, jedoch auch betont, wie wichtig es ist, ein Grundpaket an Rechten für alle durchzusetzen, und die Sozialpartner und die Kommission wurden aufgefordert, gemeinsam einen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie über angemessene Arbeitsbedingungen vorzulegen.

Stefan Schulz  
04/2019

