



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 der ganzen EU 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. Vom Römischen Vertrag 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 des Römischen Vertrags 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](#)).

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, dessen Anwendungsbereich 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 (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 der Kommission (Artikel 160 AEUV) im Bereich des sozialen Schutzes zu fördern, aber sämtliche Vorschläge zur Erweiterung des Anwendungsbereichs 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 geschaffen, um Arbeitnehmer 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 EUV 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.

Am 26. April 2017 hat die Kommission eine Mitteilung zur Errichtung der europäischen 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 Prinzipien und Rechte 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 haben das Parlament und der Rat am 20. Juni 2019 die Verordnung (EU) 2019/1149 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde mit Sitz in Bratislava angenommen. Diese soll in erster Linie die Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen der EU überwachen.

Ferner haben das Parlament und der Rat am 20. Juni 2019 die Richtlinie (EU) 2019/1158 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige verabschiedet. Mit diesen neuen Bestimmungen soll die Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt weiter vorangebracht werden.

Am selben Tag trat die Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in Kraft. 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 soll 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 soll begrenzt werden, die Möglichkeiten, einer zusätzlichen Beschäftigung nachzugehen, sollen erweitert werden, indem Exklusivitätsbestimmungen untersagt werden, und es soll eine vorherige Angabe der Referenzstunden sowie die Bereitstellung von unentgeltlichen Schulungen vorgeschrieben werden.

Außerdem nahm der Rat am 8. November 2019 die Empfehlung über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbstständige an. Hiermit sollen Lücken bei der formellen Absicherung geschlossen werden, indem dafür gesorgt wird, dass Arbeitnehmer und Selbstständige, die unter vergleichbaren Bedingungen arbeiten, entsprechenden Sozialversicherungssystemen beitreten können. Eine der Empfehlungen lautet ferner, dass die Übertragung von Sozialversicherungsansprüchen bei einem Wechsel des Beschäftigungsverhältnisses erleichtert wird.

Die neue Präsidentin der Kommission, Ursula von der Leyen, hob 2019 hervor, dass die neue Kommission die europäische Säule sozialer Rechte weiterentwickeln will. Am 26. Februar 2020 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.



ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Obwohl das Parlament lange Zeit eine reine Berater- und Beobachterrolle innehatte, war es an 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 angemessene Arbeitsbedingungen umfassen.

Außerdem steht das Parlament Maßnahmen, die außerhalb des supranationalen Rahmens ergriffen werden – wie beispielsweise makroökonomischen Anpassungsprogrammen –, 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 zudem 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 einer 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.

Am 4. Juli 2017 nahm das Parlament eine Entschließung zu Arbeitsbedingungen und prekären Beschäftigungsverhältnissen an, in der es darauf hinwies, dass zunehmend auf atypische, nicht dem Standard entsprechende Beschäftigungsformen zurückgegriffen wird. Am 11. September 2018 nahm es eine Entschließung zu den Möglichkeiten der Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in hochwertige Beschäftigung nach einer Verletzung oder Erkrankung an.

In seiner Entschließung vom 13. März 2019 zum Europäischen Semester forderte das Parlament die Mitgliedstaaten auf, die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen, die beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte umfassen.

Aoife Kennedy / Stefan Schulz / Monika Szejna
03/2020

