



## DER SOZIALE DIALOG

Der soziale Dialog ist ein Grundbestandteil des europäischen Sozialmodells. In seinem Rahmen erhalten die Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) die Möglichkeit, unter anderem durch Vereinbarungen aktiv an der Gestaltung der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik mitzuwirken.

### RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 151-156 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (AEUV).

### ZIELE

Gemäß Artikel 151 AEUV gilt die Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als gemeinsames Ziel der EU und der Mitgliedstaaten. Ziel des sozialen Dialogs ist es, die europäische Ordnungspolitik durch die Einbeziehung der Sozialpartner in die Beschlussfassung und Umsetzung zu verbessern.

### ERGEBNISSE

#### A. Entwicklung des (zweigliedrigen) sozialen Dialogs auf EU-Ebene

Nach den Römischen Verträgen von 1957 gehört es zu den Aufgaben der Kommission, die enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Koalitionsrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu fördern. Allerdings dauerte es viele Jahre, bis diese Bestimmung umgesetzt wurde.

Der soziale Dialog von Val Duchesse, der im Jahr 1985 auf Initiative von Kommissionspräsident Jacques Delors eingeleitet wurde, zielte darauf ab, die Sozialpartner, die vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) und dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) vertreten wurden, am Binnenmarktprozess zu beteiligen. Als Ergebnis dieses Verfahrens wurden mehrere gemeinsame Erklärungen zu Beschäftigung, allgemeiner und beruflicher Bildung und anderen sozialen Themen verabschiedet.

Im Jahr 1986 wurde mit der [Einheitlichen Europäischen Akte](#) (Artikel 118b) die Rechtsgrundlage für die Entwicklung des sozialen Dialogs auf EU-Ebene geschaffen. Von da an nahm der europäische soziale Dialog Gestalt an, zunächst mit der Einrichtung eines Lenkungsausschusses, der 1992 zum Ausschuss für den sozialen



Dialog (ASD) wurde, dem wichtigsten Forum für den zweigliedrigen sozialen Dialog auf europäischer Ebene. Der ASD tritt drei- bis viermal jährlich zusammen.

Im Jahr 1991 nahmen UNICE, EGB und CEEP eine gemeinsame Vereinbarung an, in der die obligatorische Anhörung der Sozialpartner in Hinblick auf europäische Rechtsvorschriften im sozialen Bereich sowie die Möglichkeit von Verhandlungen über Rahmenvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene gefordert wurde. Diese Forderung wurde in das Abkommen über die Sozialpolitik aufgenommen, das mit dem Protokoll über die Sozialpolitik dem Vertrag von Maastricht beigefügt wurde, wodurch den Sozialpartnern eine verfassungsmäßig anerkannte Rolle im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozess zuerkannt wurde. Auf nationaler Ebene erhielten die Sozialpartner die Möglichkeit, Richtlinien im Wege von Tarifverträgen umzusetzen.

Der [Vertrag von Amsterdam](#) (1997) übernahm das Abkommen über die Sozialpolitik, durch das schließlich ein einheitlicher Rahmen für den sozialen Dialog in der EU eingerichtet wurde. Zu den branchenübergreifenden Ergebnissen dieses Verfahrens gehörten die Rahmenvereinbarungen über Elternzeit (1995), Teilzeitarbeit (1997) und befristete Arbeitsverträge (1999), die alle durch Richtlinien des Rates umgesetzt wurden.

Im [Vertrag von Lissabon](#) (2009) wurde die Rolle der Sozialpartner (Artikel 152 AEUV) noch stärker hervorgehoben, wobei betont wurde, dass bei der Förderung des Dialogs deren Autonomie und Unterschiedlichkeit berücksichtigt werden müssen.

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 geriet der soziale Dialog jedoch zunehmend unter Druck und wurde gleichzeitig durch Dezentralisierung, abnehmende Tarifbindung und staatliche Eingriffe in die Lohnpolitik geschwächt. Vor diesem Hintergrund und da die Mitgliedstaaten, in denen die Sozialpartnerschaft am stärksten ausgeprägt ist, bei der Bewältigung der Krise am schnellsten Fortschritte erzielten, kündigte Kommissionspräsident Juncker im März 2015 auf einer Konferenz auf hoher Ebene einen „Neubeginn für den sozialen Dialog“ an. Im Juni 2016 unterzeichneten die Sozialpartner, die Kommission und der Ratsvorsitz der Europäischen Union eine Vier-Parteien-Vereinbarung, in der bekräftigt wurde, dass der europäische soziale Dialog für die Politikgestaltung der EU, unter anderem im Rahmen des Europäischen Semesters, von grundlegender Bedeutung ist. Auf dem Sozialgipfel für faire Arbeitsplätze und Wachstum, der im November 2017 in Göteborg stattfand, proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission die [europäische Säule sozialer Rechte](#). In diesem Rahmen wird unter anderem die Autonomie der Sozialpartner und ihr Recht auf Kollektivmaßnahmen geachtet sowie anerkannt, dass sie das Recht haben, in die Gestaltung und Umsetzung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen einbezogen zu werden, was auch Tarifverträge einschließt. Die jüngste Gesetzgebungsinitiative im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte, der [Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union](#) (COM(2020) 682), ist insofern von Bedeutung, als dadurch der Einsatz von Tarifverhandlungen bei der Lohnfestsetzung gestärkt wird und Mitgliedstaaten mit einer Tarifbindung von weniger als 70 % verpflichtet werden, einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu erstellen.



## B. Erfolge des sozialen Dialogs auf EU-Ebene

Gemäß Artikel 154 AEUV muss die Kommission die Sozialpartner anhören, bevor sie Maßnahmen im Sozialbereich ergreift. Die Sozialpartner können dann beschließen, stattdessen unter sich eine Vereinbarung auszuhandeln. Sie haben dafür neun Monate Zeit und können anschließend

1. eine Vereinbarung schließen und gemeinsam die Kommission ersuchen, einen Durchführungsbeschluss des Rates vorzuschlagen,
2. eine Vereinbarung schließen und sie selbst entsprechend ihren jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten und denen der Mitgliedstaaten umsetzen („freiwillige Vereinbarungen“ oder später „autonome Vereinbarungen“) oder
3. zu dem Ergebnis gelangen, dass sie keine Einigung erzielen können; in diesem Fall nimmt die Kommission ihre Arbeit an dem betreffenden Vorschlag wieder auf.

Artikel 153 AEUV gibt den Mitgliedstaaten außerdem die Möglichkeit, den Sozialpartnern die Umsetzung eines Ratsbeschlusses über einen auf europäischer Ebene unterzeichneten Tarifvertrags zu übertragen.

Des Weiteren wurde im Zuge des [Beschlusses 98/500/EG](#) der Kommission vom 20. Mai 1998 auch der sektorale soziale Dialog stark weiterentwickelt. In den wichtigsten Wirtschaftsbereichen wurden mehrere Ausschüsse geschaffen, deren Tätigkeit zu wertvollen Ergebnissen führte. Die drei europäischen Vereinbarungen über die Arbeitszeitregelung von Seeleuten (1998), über die Arbeitszeitregelung mobiler Arbeitnehmer in der Zivilluffahrt (2000) und über bestimmte Aspekte der Arbeitsbedingungen mobiler Arbeitnehmer im interoperablen grenzüberschreitenden Dienst des Eisenbahnsektors (2005) wurden durch Beschlüsse des Rates abgeschlossen und umgesetzt. Das im April 2006 unterzeichnete [Übereinkommen über den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer durch gute Handhabung und Verwendung von kristallinem Siliziumdioxid und dieses enthaltender Produkte](#) war die erste branchenübergreifende Vereinbarung. Weitere branchenspezifische Vereinbarungen folgten und wurden durch Richtlinien des Rates umgesetzt: eine Vereinbarung über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschifffahrt ([Richtlinie 2014/112/EU des Rates](#)), eine Vereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen von Arbeitnehmern im Gesundheitssektor durch scharfe/spitze medizinische Instrumente ([Richtlinie 2010/32/EU des Rates](#)), eine Vereinbarung über die Arbeit im Fischereisektor ([Richtlinie 2017/159 des Rates](#)) und eine Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern im Seeverkehr ([Richtlinie \(EU\) 2018/131 des Rates](#)).

Bei anderen Vereinbarungen hat die Kommission jedoch beschlossen, keinen Beschluss des Rates vorzuschlagen.

Im April 2012 schlossen die Sozialpartner im Bereich des Friseurgewerbes eine Vereinbarung über Gesundheits- und Sicherheitsleitlinien für Friseure ab und forderten einen Durchführungsbeschluss des Rates. Einige Mitgliedstaaten lehnten dies jedoch ab. Im Juni 2016 unterzeichneten die Sozialpartner im Friseurgewerbe eine neue europäische Rahmenvereinbarung über die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und forderten erneut die Umsetzung durch einen Beschluss des Rates. Entsprechend



der Agenda für bessere Rechtsetzung beschloss die Kommission, eine angemessene Folgenabschätzung durchzuführen, bevor sie einen Beschluss des Rates vorschlägt. In einem offenen Brief an Kommissionspräsident Juncker erhoben die Sozialpartner Einwände dagegen, dass das Folgenabschätzungsverfahren als Rechtfertigung diene, dem Rat die Vereinbarung nicht vorzulegen. Anfang 2018 teilte die Kommission den Sozialpartnern mit, dass sie keinen Beschluss des Rates vorschlagen werde. Stattdessen schlug sie vor, die autonome Umsetzung der Vereinbarung durch einen Aktionsplan zu unterstützen. Die Sozialpartner waren einverstanden, behielten sich jedoch das Recht vor, zu einem späteren Zeitpunkt einen Beschluss des Rates einzufordern, falls die Ergebnisse nicht zufriedenstellend sein sollten. Im Dezember 2019 einigten sich die Sozialpartner im Friseurgewerbe und die Kommission gemeinsam auf eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung der autonomen Umsetzung der Vereinbarung.

Am 5. März 2018 teilte die Kommission den Sozialpartnern auf der Ebene der Zentralregierungen mit, sie werde deren Vereinbarung von 2015 über Rechte auf Unterrichtung und Anhörung dem Rat nicht als Vorschlag für die Umsetzung in Form einer Richtlinie unterbreiten (2.3.6). Nach einer Klage des Europäischen Gewerkschaftsverbands für den öffentlichen Dienst (EGÖD) hat der Europäische Gerichtshof am 24. Oktober 2019 entschieden, dass der Kommission durch das Initiativrecht das Recht eingeräumt wird, zu entscheiden, ob die Vereinbarungen der Sozialpartner in allen EU-Mitgliedstaaten rechtsverbindlich gelten sollten oder nicht. Der EGÖD hat gegen diese Entscheidung Rechtsmittel eingelegt.

Die Vereinbarung über Telearbeit (2002) war die erste Vereinbarung, die im Einklang mit der zuvor genannten zweiten Option als „autonome Vereinbarung“ umgesetzt wurde. Auf diese folgten weitere autonome Vereinbarungen über arbeitsbedingten Stress und über eine europäische Fahrerlaubnis für Zugführer in grenzüberschreitenden interoperablen Verkehrsdiensten (beide 2004), über Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz (2007), über inklusive Arbeitsmärkte (2010), über aktives Altern und einen generationenübergreifenden Ansatz (2017) und über Digitalisierung (2020).

Entsprechend der dritten Option konnten die Sozialpartner in einigen Fällen keine Einigung erzielen. Die Verhandlungen über eine Rahmenvereinbarung zur Zeitarbeit zum Beispiel scheiterten im Mai 2001. Daher schlug die Kommission im März 2002 eine Richtlinie vor, die auf dem Konsens beruhte, der zwischen den Sozialpartnern erreicht wurde, und im Jahr 2008 wurde die Richtlinie über Leiharbeit ([Richtlinie 2008/104/EG](#)) angenommen. Ebenso schlug die Kommission 2004 eine Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie ([Richtlinie 2003/88/EG](#)) vor, nachdem die Sozialpartner die Aufnahme von Verhandlungen abgelehnt hatten. Diesbezüglich konnte zwischen Parlament, Kommission und Rat im Jahr 2009 keine Einigung erzielt werden, und auch der Verhandlungsprozess der europäischen Sozialpartner musste nach einem Jahr im Dezember 2012 abgebrochen werden, weil es erhebliche Differenzen darüber gab, wie der Bereitschaftsdienst eingestuft werden sollte. Im Jahr 2013 nahm die Kommission das Überprüfungs- und Folgenabschätzungsverfahren wieder auf, führte 2015 eine öffentliche Anhörung durch und veröffentlichte im Jahr 2017 einen Bericht über die Durchführung sowie eine [Auslegungsmitteilung](#). Einige Aspekte im



Zusammenhang mit der Arbeitszeit wurden seitdem in andere Rechtsvorschriften aufgenommen, beispielsweise in die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, die Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen sowie in die geänderte Lenkzeiten-Verordnung.

### C. Der dreigliedrige soziale Dialog

Seit Beginn der europäischen Integration wurde es als wichtig erachtet, wirtschaftliche und soziale Interessengruppen in die Ausarbeitung von EU-Rechtsvorschriften einzubeziehen. Der Beratende Ausschuss der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss legen davon Zeugnis ab. Seit den 1960er-Jahren wurde die Kommission von mehreren beratenden Ausschüssen unterstützt. Von 1970 bis 2003 war der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen eines der wichtigsten Foren für den dreigliedrigen sozialen Dialog auf europäischer Ebene. Der ständige Ausschuss wurde 2003 durch den Dreigliedrigen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung ersetzt. Auf diesem Gipfel treffen hochrangige Vertreter des jeweils amtierenden EU-Ratsvorsitzes, der zwei künftigen Vorsitze, der Kommission und der Sozialpartner zusammen, um eine kontinuierliche Konsultation in wirtschaftlichen Fragen zu ermöglichen. Er findet mindestens zweimal jährlich vor den Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Frühjahr und im Herbst statt.

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament hält den sozialen Dialog für ein wesentliches Element in der Tradition der Mitgliedstaaten. Der parlamentarische Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten hat die Sozialpartner auf EU-Ebene wiederholt aufgefordert, ihren Standpunkt darzulegen. Auch hat das Parlament die Kommission oft daran erinnert, dass die EU eine kohärente Industriepolitik benötigt, in der den Sozialpartnern eine wichtige Rolle zukommen sollte. Der Vertrag von Lissabon räumt dem Parlament das **Recht** ein, über die Umsetzung der auf EU-Ebene abgeschlossenen Tarifverträge (Artikel 155 AEUV) ebenso unterrichtet zu werden wie über Initiativen der Kommission zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Artikel 156 AEUV), darunter auch Angelegenheiten in Bezug auf das Koalitionsrecht und Tarifverhandlungen.

Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise wies das Parlament in seiner [Entschließung vom 6. Juli 2010 zu atypischen Verträgen, gesicherten Berufslaufbahnen, Flexicurity und neuen Formen des sozialen Dialogs](#) darauf hin, dass der soziale Dialog für die Verwirklichung der Beschäftigungsziele der Strategie Europa 2020 unverzichtbar ist. Im Januar 2012 betonte es, dass die Empfehlungen des Jahreswachstumsberichts, deren Schwerpunkt in erster Linie auf der Haushaltskonsolidierung liegt, nicht nur die Schaffung von Arbeitsplätzen und den sozialen Wohlstand, sondern auch den sozialen Dialog behindern würden. In seiner [Entschließung vom 13. März 2014 zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten der Rolle und der Tätigkeiten der Troika](#) und in seiner [Entschließung vom 15. Februar 2017 zur Binnenmarkt-Governance im Rahmen des Europäischen Semesters 2017](#) forderte das





Europäische Parlament, dass die Rolle der Sozialpartner in dem neuen Prozess der wirtschaftspolitischen Steuerung gestärkt wird.

In diesem Sinne forderte das Parlament in seiner [Entschließung vom 19. April 2018 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten](#) die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, konkrete Unterstützungsmaßnahmen für einen echten Dialog, der über die bloße Konsultation hinausgeht, zu intensivieren. In seiner [Entschließung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen](#) und seiner [Entschließung zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde](#) bekräftigte das Europäische Parlament am 16. April 2019, dass die Autonomie der Sozialpartner, ihre Fähigkeit, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu vertreten, und die Vielfalt der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen stets geachtet werden müssen.

Seit dem Ausbruch der COVID-19-Krise hat das Parlament betont, dass ein angemessener sozialer Dialog auf allen Ebenen erforderlich ist, um den Aufbauplan für Europa erfolgreich umzusetzen ([Entschließung vom 22. Oktober 2020 zu der Beschäftigungs- und Sozialpolitik des Euro-Währungsgebiets 2020](#)). In der Entschließung wird hervorgehoben, dass der soziale Dialog und Tarifverhandlungen wichtige Instrumente für Arbeitgeber und Gewerkschaften sind, um gerechte Löhne und faire Arbeitsbedingungen einzuführen, und dass die Resilienz der Mitgliedstaaten in Zeiten der Wirtschaftskrise durch stärkere Tarifverhandlungssysteme verbessert wird. Außerdem forderte das Parlament die Kommission und die Mitgliedstaaten erneut auf, den Kapazitätsaufbau der Sozialpartner zu unterstützen und sicherzustellen, dass die Sozialpartner umfassend in die Politikgestaltung, einschließlich des Europäischen Semesters, einbezogen werden und dass Tarifverträge bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eingehalten werden.

[Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)  
11/2020

