

Europäische Säule Sozialer Rechte

Die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) wurde am 17. November 2017 am Rande des Sozialgipfels in Göteborg von Präsident Juncker für die Europäische Kommission, Präsident Tajani für das Europäische Parlament und dem EST-Ministerpräsidenten Ratas für den Rat der Europäischen Union feierlich unterzeichnet.

Die ESSR fasst zentrale Grundsätze aus dem Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zusammen. Die Grundsätze umfassen 20 Themenfelder, die drei Kapiteln zugeordnet sind: (I) Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang; (II) faire Arbeitsbedingungen; (III) Sozialschutz und Inklusion. Die Grundsätze betreffen Bereiche in geteilter Kompetenz von EU und Mitgliedstaaten, aber auch Bereiche in ausschließlicher Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Die ESSR soll eine soziale Aufwärtskonvergenz („social upwards convergence“) im sozial- und beschäftigungspolitischen Bereich unter den Mitgliedstaaten herbeiführen und bei der Reaktion auf die derzeitigen und künftigen Herausforderungen im Bereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik als gemeinsamer Kompass für ein stärker koordiniertes Vorgehen auf den zuständigen Ebenen dienen.

Die Säule ist kein rechtlich verbindliches Dokument, sondern rein politischer Natur. Um Verbindlichkeit zu erlangen, müssen die einzelnen Grundsätze erst auf den entsprechend der Kompetenzordnung zuständigen Ebenen - EU und v.a. EU-Mitgliedstaaten - umgesetzt werden.

Zur Umsetzung der ESSR hat die EU-Kommission bereits mehrere legislative Vorschläge sowie eine Mitteilung zur Überwachung der Umsetzung der ESSR vorgelegt. Zu den legislativen Vorschlägen zur Umsetzung der ESSR gehören der Richtlinienentwurf zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige, der Richtlinienentwurf über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (ehemals: „Nachweisrichtlinie“), der Vorschlag für eine Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige sowie - im weiteren Sinne - der Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde.

Legislative Vorschläge zur Umsetzung der ESSR

Vereinbarkeitsrichtlinie (Federführung BMFSFJ)

KOM hat im April 2017 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Elternurlaubs-Richtlinie 2010/18/EU vorgelegt. Hierdurch soll der Zugang zu Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, wie Elternzeit/-urlaub und flexiblen Arbeitsregelungen, verbessert und die Inanspruchnahme von familienbezogenen Beurlaubungen und flexiblen Arbeitsregelungen auch durch Männer erhöht werden.

Der EPSCO hat am 21. Juni 2018 eine allgemeine Ausrichtung zu diesem Dossier erreicht. Grundlage für die Einigung war ein Kompromisspaket, das u.A. eine Flexibilisierung bei der Bezahlung während der nichtübertragbaren Elternurlaubsmonate vorsieht. Vorgeschrieben ist nur noch die Bezahlung von anderthalb der zwei

nichtübertragbaren Elternurlaubsmonate. DEU hat der allgemeinen Ausrichtung auf Grundlage dieses Kompromisses zugestimmt und alle weiteren Bedenken zurückgestellt.

Voraussichtlich werden die Trilogverhandlungen zwischen Rat, KOM und EP unter der Präsidentschaft von AUT im 2. Halbjahr 2018 beginnen.

Arbeitsbedingungenrichtlinie

Im Dezember 2017 hat KOM einen Vorschlag für eine Richtlinie für transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (RL Arbeitsbedingungen) vorgelegt.

Der Richtlinienvorschlag enthält eine Erweiterung von Unterrichtungspflichten, die gegenwärtig bereits aufgrund der sogenannten Nachweisrichtlinie aus dem Jahr 1991 bestehen und in Deutschland im Nachweisgesetz umgesetzt wurden. Die Nachweisrichtlinie verpflichtet Arbeitgeber dazu, Arbeitnehmer über die wesentlichen Vertragsbedingungen innerhalb von zwei Monaten nach Aufnahme der Arbeit schriftlich zu informieren.

Darüber hinaus werden erstmals auch Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen sowie horizontale Bestimmungen (z. B. Vermutungsregelungen und Sanktionen) festgelegt.

Ziel der KOM ist es, sichere und verlässliche Beschäftigung zu fördern und gleichzeitig die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu erhalten sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Zwar begrüßt die Bundesregierung (BReg) das Ziel der Richtlinie, allerdings hatte die BReg im Rahmen der Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe (RAG) Bedenken bei einzelnen grundlegenden Regelungen (wie z.B. dem europäischen Arbeitnehmerbegriff, den Vermutungsregelungen und den Sanktionen).

Bereits sechs Monate nach Vorlage des RL-Vorschlags durch die KOM wurde die allgemeine Ausrichtung auf dem EPSCO am 21. Juni 2018 erreicht. In Anbetracht des Umfangs und der Bedeutung der Regelungen hat die BReg den Verhandlungszeitraum von lediglich 6 Monaten für zu kurz empfunden. Auf dem EPSCO am 21. Juni 2018 enthielten sich Österreich (AUT), Belgien (BEL) und DEU bei der Abstimmung zur allgemeinen Ausrichtung.

In dem RL-Vorschlag der KOM war die Definition des (europäischen) Arbeitnehmers enthalten. Auf dem EPSCO wurde die europäische Definition gestrichen und ein Verweis auf den nationalen Arbeitnehmerbegriff in den verfügbaren Teil des Richtlinienvorschlags aufgenommen. Dies war auch für DEU ein wichtiger Punkt.

Z. Zt. wird der Berichtsvorschlag des Beschäftigungsausschusses (EMPL) des Europäischen Parlaments (EP) erstellt. Voraussichtlich werden die Trilogverhandlungen zwischen Rat, KOM und EP unter der Präsidentschaft von AUT im 2. Halbjahr 2018 beginnen.

Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige

Der Vorschlag einer Ratsempfehlung „Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige“ soll der Umsetzung des Grundsatzes 12 der Europäischen Säule sozialer Rechte dienen, der lautet: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz“.

KOM begründet den Vorschlag mit der Tatsache, dass durch die Zunahme der Zahl der Beschäftigten in atypischen Beschäftigungsformen, der (Solo-) Selbstständigen und der Wechsel zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen im Laufe einer Erwerbsbiografie immer mehr Menschen unzureichend sozial abgesichert seien.

Laut KOM zielt die Empfehlung darauf ab, (rechtlich nicht verbindliche) Vorschläge für Mindeststandards dahingehend einzuführen, dass allen Arbeitnehmern/innen und selbstständig Erwerbstätigen eine formelle und tatsächliche soziale Absicherung gewährt wird, dass diese Absicherung angemessen und bei Wechseln der Erwerbsform übertragbar ist und dass die Transparenz in Bezug auf individuelle Sozialschutzansprüche verbessert wird. Formelle soziale Absicherung einer Personengruppe meint, dass diese Gruppe Anspruch auf Sozialschutz unter dem betreffenden Zweig des Systems hat. Tatsächliche soziale Absicherung meint, dass ihr dabei auch der Aufbau und die Nutzung angemessener Leistungsansprüche ermöglicht wird.

BMAS unterstützt ausdrücklich die sozialpolitische Zielrichtung der vorgelegten Ratsempfehlung. Dabei soll allerdings die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Fragen zum Zugang und zur Ausgestaltung des Sozialschutzes respektiert werden. Zentrales Verhandlungsziel ist es, dass die Empfehlung die systematischen Unterschiede der sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten berücksichtigt und ausreichend Raum für nationale Reformpfade belässt.

Die Ratsempfehlung wird zur Zeit in der RAG Sozialschutz verhandelt, nächster Termin ist im September.

Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (ELA)

Am 13. März 2018 hat KOM einen Vorschlag für eine EU-Verordnung vorgelegt, die die Einrichtung der ELA vorsieht. Nach KOM-Vorstellung soll diese neue Behörde in Zukunft sicherstellen, dass die EU-Regeln zur Arbeitsmobilität noch stärker als bisher in einer gerechten, einfachen und effektiven Weise in der Praxis umgesetzt werden. Hierzu soll sie:

- die Verwaltungszusammenarbeit verbessern, auch durch Beilegung etwaiger Streitigkeiten bei der Rechtsanwendung zwischen nationalen Behörden,
- bestehende Instrumente für grenzüberschreitende Mobilität bündeln, um für Bürger, Unternehmen und Behörden eine zentrale Anlaufstelle zu schaffen sowie
- Missbrauch von Arbeits- und Sozialgesetzgebung bekämpfen und gemeinsame grenzüberschreitende Kontrollen organisieren.

Die BReg hat im Rahmen des KOM-Konsultationsverfahrens mit Stellungnahme vom 4. Januar 2018 einen möglichen Mehrwert einer neuen EU-Einrichtung im Bereich der Unterstützung der nationalen Behörden durch folgende Maßnahmen gesehen:

- Sammlung, Analyse und Bewertung von Informationen über typische Fälle von Missbrauch und Umgehung,
- Zuverfügungstellung von Informationen über EU-Recht und nationale Verwaltungsanforderungen an Öffentlichkeit;
- Beratung nationaler Behörden, Capacity Building, Entwicklung v. Leitlinien;
- bei strikter Wahrung der bestehenden nationalen hoheitlichen (Aufsichts- und Durchsetzungs-)Kompetenzen.

BM Heil hat in seiner Besprechung mit BK'in am 9. April 2018 vereinbart, gemeinsam mit BMF und anschließend BK eine gemeinsame deutsche Position zu entwickeln. Anschließend wird angestrebt, sich mit Frankreich auf eine gemeinsame deutsch-französische Positionierung für die weiteren Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe zu verständigen. KOM hat ihren Vorschlag erstmals in der Ratsarbeitsgruppe Soziales am 23. April 2018 vorgestellt, seitdem wurde das Dossier in einer Reihe weiterer Sitzungen verhandelt. Die nächste Sitzung ist für Mitte September vorgesehen. Am 9. Mai 2018 hat BMAS dem französischen Arbeitsministerium das mit BK und BMF abgestimmte Positionspapier übermittelt. Eine Rückmeldung von französischer Seite wurde zwar angekündigt, steht aber bislang aus.

KOM Mitteilung zur Überwachung der Umsetzung der ESSR

In einer Mitteilung vom März 2018 (COM(2018) 130 final) stellt KOM dar, dass sie bei der Umsetzung der ESSR auf EU-Ebene weiterhin alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzen wolle. In den Bereichen, in denen die Umsetzung der ESSR auf der Ebene der Mitgliedstaaten liege, wolle sie unterstützend wirken. Zur Überwachung der Umsetzung der ESSR wolle KOM das Europäische Semester nutzen. Damit sollen Fortschritte in zentralen Bereichen der ESSR analysiert werden. Das Europäische Semester solle außerdem zur besseren Umsetzung der ESSR dienen und zu diesem Zweck um drei Elemente erweitert werden:

1. Durchgängige Berücksichtigung der Prioritäten der ESSR im Rahmen des Europäischen Semesters und ausführliche jährliche Berichterstattung zu ausgewählten Themen der ESSR;
2. Bereitstellung technischer Hilfe, Förderung von Leistungsvergleichen und Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung der ESSR;
3. Bewertung und Überwachung von Leistungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Beschäftigung und Soziales mithilfe des neuen sozialpolitischen Scoreboards.

Bereits in diesem Jahr fand die ESSR prominent Eingang in die Länderberichte im Rahmen des Europäischen Semesters. Die Kommission stuft diesbezüglich das in Deutschland sozialpolitisch erreichte Niveau als überdurchschnittlich ein.

Sachstand und Bewertung zum neuen sozialpolitischen Scoreboard

Das Social Scoreboard wurde seitens KOM zeitgleich mit dem Vorschlag zur Schaffung einer ESSR vorgelegt. Es ist kein gemeinsam entwickeltes Instrument von EU-KOM und MS sondern eine eigenmächtige Entwicklung der EU-KOM, die mit den MS nicht abgestimmt wurde. Dadurch unterscheidet es sich von anderen Instrumenten zur Beobachtung der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Entwicklungen wie JAF, EPM und SPPM.

Die Übergehung der MS führte zu erheblichen Unmut bei den MS und zum Start eines Diskussionsprozesses innerhalb von EMCO, SPC und den entsprechenden Indikatorengruppen, auf den KOM derzeit nur sehr zögerlich eingeht. BMAS kritisiert unter anderem, dass das Social Scoreboard die 20 Prinzipien der ESSR nur sehr unscharf abbildet. Durch die Wahl der Indikatoren werden einzelne Prinzipien deutlich stärker als andere gewichtet, zum Teil ist nur ein loser Zusammenhang zu den Prinzipien erkennbar, bestimmte Themenbereiche fehlen gänzlich. Dadurch wird implizit eine Gewichtung der Prinzipien vorgenommen, die nicht politisch unterlegt ist. Außerdem spricht sich BMAS gegen die Sekundärindikatoren im Scoreboard aus, die von den bereits zwischen MS und KOM vereinbarten Indikatoren abweichen. Grundsätzlich wird kein Bedarf für neue Indikatoren gesehen, da es im Bereich Beschäftigung und Sozialschutz bereits eine umfangreiches und ausgewogenes hierarchisches Indikatorensystem gibt.

Das Social Scoreboard ist somit noch im fachlichen Diskussionsprozess und kein fertiges Produkt. Damit das Social Scoreboard in irgendeiner geeigneten Art Bestandteil der EU2020-Nachfolgestrategie werden kann, bedarf es aus Sicht des BMAS einer erheblich kooperativeren und kompromissbereiteren Haltung der KOM. Das Social Scoreboard sollte dann nicht mehr in der alleinigen Kompetenz der KOM liegen, sondern es müsste sich um eine gemeinsam abgestimmte und vereinbarte Indikatorenliste handeln. Für den Herbst ist eine Fortführung der Diskussion geplant.