

Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Deutliche Tendenzen der Divergenz, der Differenzierung und sogar der Spaltung kennzeichneten die europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Zum einen verbessert sich die soziale Lage in der Europäischen Union und auf dem Arbeitsmarkt nur sehr schleppend und ungleichmäßig zwischen den Mitgliedstaaten; zum zweiten deutet sich eine Differenzierung zwischen der Eurozone und der Europäischen Union der 28 Mitgliedstaaten (EU-28) auch auf dem Felde der Sozial- und Beschäftigungspolitik an und zum dritten zeichnet sich ein innereuropäischer Ost-West-Konflikt bei der Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit und dem Anspruch auf Sozialleistungen ab.

Die soziale Lage und die Lage auf dem Arbeitsmarkt

Die langsame Erholung auf den europäischen Arbeitsmärkten hielt weiter an. Das Fazit des am 21. Januar 2016 von der Europäischen Kommission vorgestellten Beschäftigungs- und Sozialbericht 2015 lautete deshalb, dass sich die Lage auf den Arbeitsmärkten in der Europäischen Union insgesamt leicht positiv entwickelt habe.¹ Allerdings seien zwischen den Mitgliedstaaten noch große Unterschiede bei Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu verzeichnen.

Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote verzeichnete einen leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr und lag im Euroraum im Mai 2016 bei 10,1 Prozent gegenüber 11,0 Prozent im Mai 2015. Das war die niedrigste Quote in der Eurozone seit Juli 2011. Auch in der EU-28 lag die Quote mit 8,6 Prozent im Mai 2016 so niedrig wie seit März 2009 nicht mehr. Eurostat schätzte die Zahl der arbeitslosen Männer und Frauen im Mai 2016 auf rund 21 Mio. in der EU-28 und in der Eurozone auf 16,3 Mio.² Gegenüber dem Vorjahr fiel die Zahl der arbeitslosen Männer und Frauen in der EU-28 somit um 2,1 Mio. Personen und im Euroraum um 1,4 Mio. Die niedrigsten Arbeitslosenquoten verzeichneten im April 2016 die Tschechische Republik mit einer Quote von 4,0 Prozent, Deutschland mit 4,2 Prozent und Malta mit 4,1 Prozent. Die höchsten Quoten hingegen registrierten die Krisenstaaten Griechenland mit einer Arbeitslosenquote von 24,1 Prozent und Spanien mit 19,8 Prozent.

Besonders betroffen von dieser hohen Arbeitslosigkeit sind noch immer zwei Gruppen: (1) Der Anteil der Langzeiterwerbslosen, also derjenigen, die zwölf Monate oder länger ohne Arbeit sind, ist mit rund 11,4 Mio. Menschen in der Europäischen Union noch immer sehr hoch. (2) Die Jugendarbeitslosigkeit konnte zwar leicht abgebaut werden, blieb allerdings auch weiterhin auf einem immens hohen Niveau, vor allem im Euroraum. Im Mai 2016 lag die Jugendarbeitslosenquote in der EU-28 bei 18,6 Prozent und im Euroraum bei 20,7 Prozent. Damit waren in der EU-28 noch immer rund 4,2 Mio. Personen im Alter

1 European Commission: Employment and Social Developments in Europe 2015, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160121_de.htm (letzter Zugriff: 9.9.2016).

2 Eurostat: Arbeitslosenquote im Euroraum bei 10,1%. In der EU28 bei 8,6%, Pressemitteilung, 1. Juli 2016, 129/2016.

unter 25 Jahren arbeitslos, davon im Euroraum rund 2,9 Mio. Die niedrigsten Quoten verzeichneten Deutschland mit einer Jugendarbeitslosigkeit von 7,2 Prozent, Malta mit 6,9 Prozent und die Tschechische Republik mit einer Quote von 10,1 Prozent. In Griechenland mit einer Quote von 50,4 Prozent und in Spanien mit 43,9 Prozent wurde die höchste Jugendarbeitslosigkeit gemessen.

Der europäische Arbeitsmarkt wurde durch die starke Migration von Flüchtlingen in der zweiten Jahreshälfte 2015 vor die Aufgabe gestellt, die Migranten in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Nach den Eurostat-Erhebungen lag die Erwerbstätigenquote von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern im Alter von 20 bis 64 Jahren mit durchschnittlich 70 Prozent knapp unter der Erwerbsquote von Unionsbürgerinnen und -bürgern mit einer Quote über 77 Prozent.³ Der Ausschuss für Beschäftigung des Europäischen Parlaments hatte bereits am 18. Februar 2016 eine öffentliche Anhörung zur Frage der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen durchgeführt, deren Ergebnisse in einem Initiativbericht des Parlaments berücksichtigt wurden. Der Berichtsentwurf des italienischen Abgeordneten Brando Benifei fordert den Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge und stärkere Anstrengungen zur Unterstützung der sozialen Inklusion und Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt.⁴

Angesichts dieser Entwicklung auf den Arbeitsmärkten und der nur leicht zurückgehenden Arbeitslosigkeit bleibt der Druck auf die Sozialschutzsysteme in vielen Mitgliedstaaten hoch. Der Ausschuss für Sozialschutz der Europäischen Union bestätigte in seinem jährlichen Bericht über die wesentlichen sozialen Entwicklungen in der Europäischen Union für das Jahr 2015 die leichte Erholung auf dem europäischen Arbeitsmarkt und Anzeichen für eine positive Entwicklung der sozialen Lage.⁵ Allerdings ist auch hier die Entwicklung innerhalb der Europäischen Union sehr unterschiedlich; insgesamt stagniere die Zahl der betroffenen Männer und Frauen auf einem hohen Niveau.

Eurostat errechnete für das Jahr 2015, dass der Anteil von Menschen in der Europäischen Union, die von erheblicher Armut betroffen sind, zwar seit 2012 stetig zurückgeht.⁶ Dennoch müssen noch immer insgesamt 8,2 Prozent der EU-Bevölkerung oder rund 41 Mio. Personen unter prekären finanziellen Bedingungen leben und sind zum Beispiel nicht in der Lage, ihre Rechnungen zu bezahlen, ihre Wohnung angemessen zu beheizen oder eine einwöchige Urlaubsreise zu finanzieren. Im Oktober 2015 hatte die Behörde errechnet, dass im Jahr 2014 noch 24,4 Prozent der Bevölkerung oder rund 122 Mio. Menschen in der Europäischen Union von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren.⁷

3 Eurostat: Integration von Migranten in den EU-Arbeitsmarkt im Jahr 2015. Erwerbsquote bei Nicht-EU-Bürgern niedriger als bei Staatsbürgern. Höhere Arbeitslosenquote und niedrigere Erwerbstätigenquote, Pressemitteilung, 6. Juni 2016, 110/2016.

4 Europäisches Parlament: Bericht über das Thema „Flüchtlinge – soziale Inklusion und Integration in den Arbeitsmarkt“, 10. Juni 2016, A8-0204/2016.

5 Social Protection Committee: 2015 Social Protection Performance Monitor (SPPM) dashboard results, SPC/ISG/2016/02/4 FIN, abrufbar unter: <https://webgate.ec.europa.eu/emplcms/social/BlobServlet?docId=15180&langId=en> (letzter Zugriff: 9.9.2016).

6 Eurostat: Erhebliche materielle Deprivation – frühzeitige Schätzungen für das Jahr 2015. Anteil der Personen, die unter erheblicher materieller Deprivation leiden, in der EU auf 8,2% gefallen, Pressemitteilung, 4. April 2016, 71/20161.

7 Eurostat: 17. Oktober: Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut. Jeder Vierte war im Jahr 2014 in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, Pressemitteilung, 16. Oktober 2015, 181/2015.

Am höchsten waren demnach die Anteile der bedrohten Bevölkerung in Rumänien (40,2 Prozent), Bulgarien (40,1 Prozent) und Griechenland (36 Prozent); die niedrigsten Werte wiesen die Tschechische Republik (14,8 Prozent), Schweden (16,9 Prozent) und die Niederlande (17,1 Prozent) auf. Damit ist die Europäische Union also noch immer weiter von ihrem Vorhaben entfernt, Armut und Armutsgefährdung deutlich abzubauen und die Zahl der Betroffenen um 20 Mio. zu senken.

Die soziale Säule der Eurozone

Angesichts dieser nur leichten Verbesserung und der noch immer hohen Zahlen der von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Armut betroffenen oder gefährdeten Menschen in der Europäischen Union hat die Europäische Kommission ihre Bemühungen um eine deutlichere soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses intensiviert. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatte bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses gestärkt werden müsse und sprach dabei vom Ziel eines ‚Triple-AAA‘-Status für das soziale Europa. Hierfür verstärkte die Kommission auch ihre Bemühungen zur Wiederbelebung und Stärkung des sozialen Dialogs der europäischen Sozialpartner.⁸ Juncker sprach sich darüber hinaus dafür aus, bei künftigen Hilfsprogrammen der Europäischen Union die sozialpolitischen Folgen der Reformprogramme in den Krisenstaaten stärker zu beachten.

Am 8. März 2016 legte sie ihren Entwurf für einen sozialpolitischen Mindestsockel in der Europäischen Union, eine europäische Säule sozialer Rechte, vor.⁹ Die Sozialpolitik sei ein Kernelement des europäischen Wachstumsmodells und insofern auch ein zentraler Aspekt der wirtschaftspolitischen Agenda der Europäischen Union. Die Kommission will ihre Initiative zunächst auf die Eurogruppe beschränken, sie müsse allerdings offen bleiben für alle anderen Mitgliedstaaten.

Mit der sozialpolitischen Säule für die Eurozone sollen gemeinsame Grundsätze für drei Politikfelder festgelegt werden: (1) Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt; (2) faire Arbeitsbedingungen, die für ein ausgewogenes und zuverlässiges Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten von Beschäftigten und Arbeitgebern sorgen, sowie (3) angemessener und nachhaltiger Sozialschutz. Die drei Bereiche wiederum werden in der Mitteilung in 20 Unterpolitikbereiche aufgeteilt. Die Kommission will mit ihrer Initiative grundsätzlich die Sozialagenda und die sozialpolitische Legislativtätigkeit der Europäischen Union an die aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Trends anpassen und das europäische Sozialmodell insgesamt stärken. Ziel der Initiative sei es, ein eigenständiges Referenzdokument vorzulegen, mit dem das bestehende Regelwerk der europäischen Sozialrechte zusammengestellt und definiert werde.

Die vorgeschlagene Säule sozialer Rechte solle auf dem sozialen Besitzstand der Europäischen Union aufbauen und diesen, wo notwendig, ergänzen. Angesichts der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft, der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt und häufigeren Unterbrechungen von Erwerbsbiographien sollen europäische Schlüsselprinzipien und gemeinschaftliche soziale Rechte zusammengestellt werden, die ein gemeinsames sozialpolitisches Fundament und damit die Richtschnur für einen sozialpolitischen Konvergenzprozess bilden könnten. In einer Anlage zu ihrer Mitteilung legte

8 Rat der Europäischen Union, Ein Neubeginn für den sozialen Dialog – Sachstand, Bericht der Europäischen Kommission, Dok. 6232/16, Brüssel, den 2. März 2016.

9 Europäische Kommission: Einleitung einer Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, KOM(2016) 0127 final.

die Kommission einen ersten Entwurf für eine solche europäische Säule vor, den sie in einer öffentlichen Konsultation bewerten und diskutieren lassen will. Diese öffentliche Online-Konsultation mit dem Europäischen Parlament, den Sozialpartnern, NGOs, Unionsbürgerinnen und -bürgern sowie der Wissenschaft soll Ende 2016 abgeschlossen werden und im Frühjahr 2017 will die Kommission dann ihren endgültigen Vorschlag für eine sogenannte ‚europäische Säule sozialer Rechte‘ vorlegen.

Bereits im Oktober 2015 hatte die Kommission ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der sozialpolitischen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorgelegt.¹⁰ Sie schlug vor, zusätzliche soziale Indikatoren im makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren für die WWU aufzunehmen und bei den Hilfsprogrammen des Europäischen Stabilitätsmechanismus künftig auch eine soziale Folgenabschätzungen vorzusehen. Damit wollte sie den sozialen Kontext und die Beschäftigungslage stärker als Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen heranziehen. Die notwendigen Strukturreformen und Anpassungsleistungen sollten, so die Kommission in ihrer Mitteilung, nicht zu Lasten der schwächsten Glieder der Gesellschaft gehen, sondern gleichmäßig verteilt werden. Der sozialen Gerechtigkeit sollte bei den makroökonomischen Anpassungsprogrammen eine größere Beachtung geschenkt werden. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik will die Kommission gemeinsame Maßstäbe („Benchmarks“) definieren, die sich an Elementen des sogenannten ‚Flexicurity-Konzepts‘ orientieren sollen und so die notwendige Flexibilität des Arbeitsmarkts mit sozialer Sicherheit verbinden soll.

Freizügigkeit, Sozialleistungen und britische Sonderregelungen

Das Verhältnis von Arbeitnehmerfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt und dem Anspruch auf Bezug von Sozialleistungen in einem anderen Mitgliedstaat wurde von einigen Grundsatzurteilen des Gerichtshofes der Europäischen Union neu austariert. So bestätigte der Gerichtshof die deutsche Regelung, dass während der ersten drei Monate des Aufenthalts zugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger keinen Anspruch auf Sozialleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts haben, als europarechtskonform.¹¹

Diese Frage war auch von besonderer Bedeutung für die Verhandlungen der Europäischen Kommission mit dem Vereinigten Königreich über neue Sonderregelungen für den Fall, dass das britische Referendum mit dem Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union enden würde. Der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, hatte am 2. Februar 2016 einen Vorschlag für Reformen und eine Vereinbarung mit dem Vereinigten Königreich vorgelegt. Er reagierte damit auf britische Forderungen, insbesondere bei Fragen der Einwanderung und Freizügigkeit zu Sonderregelungen zu kommen. Tusk schlug die Änderung von zwei EU-Verordnungen vor: So sollte künftig die Höhe des Kindergeldes bei Zahlungen ins Ausland an den Lebensstandard im Empfangsstaat angepasst werden können. Diese Regelung sollte ab dem Jahr 2020 auch auf bereits bestehende Kindergeldansprüche angewandt werden können.

10 Europäische Kommission: Mitteilung über Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, KOM(2015) 600 final.

11 Siehe Urteile des Europäischen Gerichtshofs: „Dano“ (C-333/13), „Alimanovic“ (C-67/14) und „Garcia-Nieto“ (C-299/14).

Darüber hinaus schlug er eine „Notbremse“ bei Sozialleistungen an EU-Ausländer vor. Demnach sollten die Mitgliedstaaten künftig über die Möglichkeit verfügen, den Bezug von Sozialleistungen für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren aussetzen zu können, wenn diese Maßnahme durch den Ministerrat genehmigt würde. Voraussetzung für eine solche lange Aussetzung des Leistungsbezugs sollte der Nachweis einer Überlastungssituation des nationalen Sozialsystems sein. Dieses Paket mit weiteren Reformen und Sonderregelungen zugunsten des Vereinigten Königreichs wurde nach intensiven Verhandlungen vom Europäischen Rat am 18./19. Februar 2016 angenommen.¹² Mit der Entscheidung der Britinnen und Briten für den Brexit und das Ausscheiden aus der Europäischen Union erübrigte sich dieser schwierige Kompromiss über britische Sonderregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und dem Bezug von Sozialleistungen in anderen Mitgliedstaaten. Allerdings wurde mit diesem Kompromiss nicht nur der Spielraum für britische Sondervereinbarungen als Anreiz für den Verbleib in der Europäischen Union abgesteckt, sondern zugleich auch die Möglichkeit für potentielle Ausnahme- oder Sonderregelungen zugunsten anderer Mitgliedstaaten aufgezeigt.

Die britischen Forderungen nach Ausnahme- und Sonderregelungen im Bereich der Zahlungen von Sozialleistungen an zugezogene EU-Bürgerinnen und -Bürger war insbesondere bei den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten auf Ablehnung und heftige Kritik gestoßen, richteten sich doch die Forderungen deutlich gegen die Ansprüche ihrer Staatsbürgerinnen und -bürger, die im Vereinigten Königreich leben. Dieser inner-europäische Ost-West-Konflikt in Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit fand seine Fortsetzung bei dem Versuch, die EU-Entsenderichtlinie zu novellieren. Am 8. März 2016 hatte die Kommission ihren Vorschlag zur Überarbeitung der Entsenderichtlinie vorgelegt.¹³ Sie schlug Änderungen in den Bereichen der Entlohnung entsandter Arbeitnehmer, bei den Vorschriften und bei tarifvertraglichen Regelungen für Leiharbeiter und bei langfristigen Entsendungen vor. Kernelement des Vorschlags war die Einführung des Prinzips der gleichen Entlohnung für gleiche Arbeit am gleichen Ort; die Lohnvorschriften sollten nicht mehr wie bislang auf Mindestlohnsätze beschränkt sein, sondern alle Lohnbestandteile von Rechtsvorschriften oder allgemeinverbindlichen Tarifverträgen erfassen. Zudem sollte nach Ablauf einer Entsendungsdauer von 24 Monaten auch das Arbeitsrecht des Aufnahmemitgliedstaates anwendbar sein, insbesondere beim Kündigungsschutz.

Bereits bei den Beratungen im Rat der Europäischen Union wurde schnell deutlich, dass insbesondere die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten starke Vorbehalte gegen den Entwurf hatten. Die nationalen Parlamente in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten und das dänische Folketing nutzten schließlich den Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätsprüfung, um eine sogenannte „gelbe Karte“ gegen den Kommissionsvorschlag zur Revision der Entsenderichtlinie auszusprechen. Bis zum Stichdatum 10. Mai 2016 waren genügend Stimmen in den nationalen Parlamenten zusammen gekommen, um eine förmliche Subsidiaritätsrüge auszusprechen. Die Parlamente mahnten einen Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz an und rügten insbesondere das Fehlen einer umfassenden Begründung, warum die Kommission überhaupt eine Änderung der bestehenden

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, EUCO 1/16.

13 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996, KOM(2016) 128 final.

Entsenderichtlinie als notwendig erachte. Auch im Rat zeigte sich die Spaltung in Ost und West. Nahezu alle osteuropäischen Staaten kritisierten die Kommission dafür, mit ihrem Vorschlag die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt einschränken zu wollen. Sie drängten die Kommission dazu, ihren Vorschlag zurückzuziehen; sie müsse den Willen der nationalen Parlamente respektieren. Dagegen wollten die Vertreter einiger westeuropäischer Mitgliedstaaten an der Überarbeitung der Entsenderichtlinie festhalten. Auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) forderte die Kommission in einem offenen Brief auf, an dem Gesetzgebungsverfahren festzuhalten und es rasch voranzutreiben, während der Europäische Arbeitgeberverband Business Europe die gelbe Karte begrüßte. Die Europäische Kommission entschied sich schließlich, an ihrem Legislativvorschlag zur Novellierung der Entsenderichtlinie festzuhalten. Dazu legte sie eine begründete Stellungnahme vor, in der sie versuchte, die Subsidiaritätsbedenken der nationalen Parlamente zu entkräften.¹⁴

Weiterführende Literatur

Peter Becker: Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, SWP-Studien 2015/ S 21, Berlin, November 2015.

Karen M. Anderson: Social Policy in the European Union, The European Union Series, Basingstoke 2015.

¹⁴ European Commission: Communication on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2, COM(2016) 505 final.