

Maßnahmen der Europäischen Kommission im sozialen Sektor:

Balance zwischen EU-Kompetenz und nationalen Zuständigkeiten

Zu Beginn ihrer Amtsperiode hat Kommissionspräsidentin Dr. Ursula von der Leyen ambitionierte politische Prioritäten formuliert – darunter auch Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Säule Europas. Hierunter fallen insbesondere der Aktionsplan für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, der Richtlinienvorschlag zu gleichem Lohn bei gleicher Arbeit für Männer und Frauen, die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030 sowie die Vorlage eines Rechtsinstruments für angemessene Mindestlöhne in der EU. Diese Maßnahmen sind auch für die kommunale Ebene relevant.

Ein Beitrag von
Tanja Struve

Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft hat im ersten Halbjahr 2021 die Stärkung der sozialen Dimension der Europäischen Union zu einer ihrer Prioritäten erklärt. Auf dem von der Ratspräsidentschaft auf die Agenda gesetzten Sozialgipfel am 7. und 8. Mai 2021 in Porto wurde eine [Erklärung](#) verabschiedet, die ein Bekenntnis zum sozialen Zusammenhalt enthält, allerdings keine konkreten Maßnahmen vorsieht. Trotz sehr eingeschränkter Kompetenzen für die Festlegung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, strebt die Europäische Union eine Aufwärtskonvergenz im sozialen Bereich an, gerade um vor dem Hintergrund der aktuellen COVID-19-Pandemie einen sozialen Wiederaufbau zu gewährleisten.

Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte

Als Beitrag für den Sozialgipfel in Porto hat die Europäische Kommission am 4. März 2021 den [Aktionsplan](#) vorgelegt, der die Grundsätze der [Europäischen Säule sozialer Rechte](#) (soziale Säule) umsetzen soll. Diese war im Jahr 2017 auf dem Sozialgipfel in Göteborg von den EU-Institutionen proklamiert worden. Die 20 Grundsätze und Rechte der sozialen Säule sind für die Mitgliedstaaten nicht rechtsverbindlich.



Foto: Europäische Union / Etienne Ansotte

Mit dem Aktionsplan verfolgt die Kommission – angelehnt an die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung – drei Kernziele, die bis 2030 mit konkreten Maßnahmen erreicht werden sollen. Danach sollten mindestens 78 Prozent der 20- bis 64-Jährigen einer Beschäftigung nachgehen, mindestens 60 Prozent aller Erwachsenen sollten jedes Jahr an Fortbildungen teilnehmen und die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohter Menschen sollte um mindestens 15 Millionen verringert werden.

Die EU-Mitgliedstaaten sollen laut Kommission ihre Maßnahmen in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter, Chancengleichheit, Betreuung und Unterstützung

Die EU-Staats- und Regierungschefs haben bei ihrem Treffen im Mai 2021 in Portugal den sozialen Zusammenhalt betont

Zur Autorin:

Tanja Struve ist Leiterin des Europabüros des Deutschen Landkreistages (DLT).

von Kindern, Zugang zu essenziellen Dienstleistungen, Gesundheitswesen und Pflege sowie Arbeitsmarktzugang für Jugendliche verbessern. Zur Erreichung der Ziele sollen die Mitgliedstaaten die finanziellen Mittel des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) verwenden, die Zusammenarbeit von nationalen, regionalen und kommunalen Behörden sowie Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft verstärken und das Europäische Semester nutzen. Daneben soll der Dialog mit den Mitgliedstaaten zur Umsetzung und Implementierung des Arbeits- und Sozialrechts verstärkt werden.

Richtlinienvorschlag zu gleichem Lohn bei gleicher Arbeit

Mit dem Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter voranzutreiben, hat die Kommission ebenso am 4. März 2021 eine [Richtlinie zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen](#) vorgeschlagen. Verbindliche Maßnahmen zur Lohntransparenz gehören zu den politischen Prioritäten von Kommissionspräsidentin von der Leyen und stellen daneben eine Maßnahme im Rahmen des Aktionsplanes zur Umsetzung der sozialen Säule dar. Die Verpflichtung zur Gewährleistung des gleichen Entgelts ist unter anderem im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt. Der Richtlinienvorschlag gilt auch für Arbeitgeber im öffentlichen Sektor, wodurch eine Betroffenheit der Städte, Landkreise und Gemeinden in dieser Funktion vorliegen könnte.

Zur Sicherstellung der Lohntransparenz müssen Arbeitgeber Angaben in der Stellenausschreibung zum Einstiegsentgelt machen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen nicht nach ihrer früheren Vergütung gefragt werden dürfen und es soll ein Auskunftsrecht zum individuellen Einkommen sowie dem Durchschnittseinkommen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geben. Arbeitgeber mit mindestens 250 Beschäftigten sind zur Berichterstattung über das geschlechterspezifische Lohngefälle verpflichtet. Für interne Zwecke sollen sie zudem Informationen über das Lohngefälle nach Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bereitstellen. Bei einem geschlechtsspezifischen Lohngefälle von mindestens fünf Prozent ohne Rechtfertigungsgründe soll eine gemeinsame Entgeltbewertung mit den Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern vorgenommen werden.



Foto: European Union / John Charlton

Die Europäische Kommission will sicherstellen, dass Frauen und Männer in der Europäischen Union gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit erhalten

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern soll bei geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung eine Entschädigung zustehen. Die Beweislast soll auf Seiten des Arbeitgebers liegen. Die Mitgliedstaaten sollen Sanktionen – auch Mindestgeldstrafen – für Verstöße gegen den Grundsatz des gleichen Entgelts festlegen. Die Verpflichtung zum gleichen Entgelt soll auch von Unternehmen eingehalten werden, die sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen.

Der Richtlinienvorschlag wird momentan im europäischen Gesetzgebungsverfahren verhandelt und müsste nach Verabschiedung innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden. Regelungen zur Lohngleichheit von Frau und Mann bei gleicher Arbeit sieht in Deutschland bisher das Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) für den öffentlichen Dienst vor.

Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Als weitere im Aktionsplan zur Umsetzung der sozialen Säule vorgesehene Maßnahme hat die Europäische Kommission am 3. März 2021 die [Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen für den Zeitraum 2021 bis 2030](#) vorgelegt, die die Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen für die Jahre 2010 bis 2020 ablöst. Neu ist insbesondere die Einführung eines Europäischen Behindertenausweises bis 2023 mit Anerkennung in allen Mitgliedstaaten. Der Ausweis baut auf dem in derzeit acht Mitgliedstaaten laufenden Pilotprojekt zum EU-Behindertenausweis und dem europäischen Parkausweis für Menschen mit Behinderungen auf. Deutschland gehört noch nicht dazu.

Daneben kündigt die Kommission unter anderem in den Bereichen Barrierefreiheit, Lebensqualität, Gesundheit und unabhängiges Wohnen, Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt zahlreiche Maßnahmen an. Neuerungen sind dabei die Einführung eines

digitalen Europäischen Ressourcenzentrums „AccessibleEU“ in 2022 für einen besseren Austausch und eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten für verbesserte Möglichkeiten für ein unabhängiges Leben und Inklusion in die Gemeinschaft bis 2023. In diesem Zusammenhang kritisiert die Kommission die Grundversorgung in den Bereichen Dienstleistungen, Wohnungen, technische Hilfsmittel für Familien und Gesundheitswesen besonders in ländlichen Gebieten als unzureichend.

Die Vorgaben der Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind überwiegend nicht neu und in Deutschland größtenteils gesetzlich umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzung. Bereits im Jahr 2009 wurde die UN-Behindertenrechtskonvention durch Bundesgesetz ratifiziert. Die Kritik der Europäischen Kommission, dass die Grundversorgung für Menschen mit Behinderungen insbesondere in ländlichen Gebieten unzureichend sei, kann in Deutschland so pauschal nicht geteilt werden. In den Sozialgesetzbüchern sind durchgehend Rechtsansprüche normiert, die in verdichteten und ländlichen Gebieten gleichermaßen erfüllt werden. Bei der Erreichbarkeit und Barrierefreiheit von Dienstleistern, wie zum Beispiel Arztpraxen, ist die Situation in sehr ländlichen Gebieten auch in Deutschland allerdings verbesserungsfähig.

Richtlinienvorschlag über angemessene Mindestlöhne

Bereits am 28. Oktober 2020 hatte die Europäische Kommission einen [Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU](#) vorgelegt. Er basiert auf Artikel 153 Absatz 2 und Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV, der im Arbeitsrecht eine ergänzende Festlegung von Mindeststandards durch die EU ermöglicht. Nur die Festlegung des Arbeitsentgelts unterliegt nach Artikel 153 Absatz 5 AEUV der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Der Richtlinienvorschlag wird hinsichtlich der Rechtsgrundlage sehr kontrovers diskutiert. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat hatten eine mögliche Subsidiaritätsrüge thematisiert, die in beiden Fällen jedoch mehrheitlich abgelehnt wurde.

In der Sache umfasst der Richtlinienvorschlag alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der EU, die nach Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder den nationalen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten an einen Arbeitsvertrag gebunden sind oder in einem Arbeitsverhältnis stehen. Eine Pflicht zur Einführung

eines gesetzlichen Mindestlohns oder eines flächendeckenden Tarifvertrages besteht nicht. Mitgliedstaaten mit einer tarifvertraglichen Abdeckung unter 70 Prozent müssen zudem gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Sozialpartner bei Tarifverhandlungen umsetzen.

Für Mitgliedstaaten mit gesetzlichem Mindestlohn werden zur Festlegung und Anpassung der Höhe klare Mindestkriterien für die Angemessenheit festgelegt sowie in den Erwägungsgründen mögliche Richtwerte für die Höhe benannt. Diese liegen bei 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns oder 60 Prozent des Bruttomedianlohns. Unterschiedliche Höhen des Mindestlohnes für bestimmte Berufsgruppen sind ebenso zulässig wie Möglichkeiten für Abzüge.

In Deutschland wird der Mindestlohn durch einen gesetzlichen Mindestlohn sowie durch Branchenmindestlöhne zum Beispiel durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung festgelegt. Für die Lohnfestlegung sind hauptsächlich die Tarifpartner zuständig. Die Tarifautonomie ist in Artikel 9 Grundgesetz geregelt. Eine 70-prozentige Abdeckung wird in Deutschland nicht erreicht. Aktuell liegt sie bei 53 Prozent in Westdeutschland und 45 Prozent in Ostdeutschland, so dass hier Maßnahmen zu veranlassen wären. Der gesetzliche Mindestlohn hat sich am 1. Juli 2021 von 9,50 auf 9,60 Euro brutto erhöht und wird anhand einer Gesamtbewertung auf Vorschlag einer ständigen Mindestlohnkommission geändert. Die im Richtlinienvorschlag empfohlene Festlegung auf 60 Prozent des Bruttomedianlohnes würde in Deutschland einen Anstieg des gesetzlichen Mindestlohns auf etwa zwölf Euro bedeuten.

Der Richtlinienvorschlag enthält unter Verweis auf die Vergaberichtlinien 2014/24/EU, 2014/25/EU und 2014/23/EU zudem die Vorgabe an die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der öffentlichen Auftrags- beziehungsweise Konzessionsvergabe die für die jeweilige Branche und die jeweilige Region tarifvertraglich festgelegten Löhne oder gesetzlichen Mindestlöhne einhalten. Der Wortlaut des Vorschlags scheint durch das Sicherstellungskriterium über die Vorgabe in der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (2014/24/EU) hinauszugehen, nach der die Mitgliedstaaten lediglich geeignete Maßnahmen zur Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorgaben und Tarifverträge treffen. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Zusammenhang mit der Entsenderichtlinie zeigt zudem, dass die Pflicht zur Anwendung von



Foto: Dirk (Beek) Schumacher / Pixabay

Die neue EU-Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen soll mehr Teilhabe garantieren

Sektortarifverträgen bei der öffentlichen Auftragsvergabe gegen die Dienstleistungsfreiheit verstoßen kann (vgl. insbesondere Urteil „Rüffert“, Rechtssache C-346/06).

Der Deutsche Landkreistag steht dem legislativen Instrument einer EU-Richtlinie zum europäischen Mindestlohn insgesamt ablehnend gegenüber. Dabei geht es insbesondere um die fehlende Kompetenz der EU, die Höhe des Mindestlohns in Deutschland anhand von Angemessenheitskriterien zu regeln. Daneben stellt die Veranlassung von Maßnahmen zur Erreichung der erforderlichen tarifvertraglichen Abdeckung von mindestens 70 Prozent einen Eingriff in die Tarifautonomie der Sozialpartner dar, die gerade in Deutschland immer hochgehalten wird. Vorzugswürdig sind stattdessen maßgeschneiderte Initiativen zur Bewältigung der nationalen Bedürfnisse, die die Autonomie der Sozialpartner sowie funktionierende (Tarifverhandlungs-)Systeme erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit nicht verzerren. Ebenso wird eine Erweiterung im Hinblick auf die bestehenden Regelungen in den Vergaberichtlinien kritisch gesehen. Eine solche würde zu einer Mehrbelastung der Kommunen führen und könnte zudem gegen die Dienstleistungsfreiheit verstoßen. Der Richtlinienvorschlag müsste entsprechend den Vorschriften der Richtlinie über öffentliche Aufträge 2014/24/EU angepasst werden.

Im Rat der Europäischen Union wird der Richtlinienvorschlag sehr kontrovers diskutiert. Aktuell sprechen sich elf EU-Mitgliedstaaten aus verschiedenen Gründen gegen den Richtlinienvorschlag aus, zum Teil wegen der fehlenden Kompetenz der EU, zum Teil wird ein Eingriff in die Tarifautonomie abgelehnt. Insbesondere aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten wird daneben die Furcht vor Einbußen von Wettbewerbsvorteilen für Unternehmen geäußert, wenn diese einen höheren Mindestlohn einführen müssten.

Fazit

In erster Linie sind die Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Beschäftigungs- und Sozialpolitik zuständig. Der Europäischen Union kommt eine nur sehr begrenzte Kompetenz zu, in diesen Bereichen legislativ vorzugehen. Die in der EU diskutierte Angleichung der Beschäftigungs- und Sozialstandards zielt allerdings im Kern auf einzelne Mitgliedstaaten mit erheblich niedrigeren Standards, als sie in Deutschland existieren. Die Europäische Säule sozialer Rechte ist insofern als Möglichkeit zu betrachten, die



Foto: mcstudio79 / Pixabay

Die Europäische Kommission hält das Lohngefälle in Europa für zu groß und setzt sich für bessere Mindestlöhne ein

Beschäftigungs- und Sozialpolitik der anderen Mitgliedstaaten zu verbessern.

Langfristig kann dies dazu beitragen, den sozialen Zusammenhalt in der EU zu befördern und die zunehmende sogenannte Armutszuwanderung insbesondere aus süd- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten innerhalb der EU und besonders nach Deutschland einzudämmen. Eine Angleichung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU ist insofern auch für Deutschland vorteilhaft. Bei klaren Kompetenzüberschreitungen oder Eingriffen in nationale Zuständigkeiten sollte die Europäische Kommission allerdings zur Erreichung dieser Ziele statt legislativer Maßnahmen vorzugsweise das Instrument des Europäischen Semesters oder Vorschläge für unverbindliche Ratsempfehlungen nutzen. ■

Infos

Erklärung der Staats- und Regierungschefs in Porto vom 8. Mai 2021:

🔗 <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

Aktionsplan zur Europäischen Säule sozialer Rechte vom 4. März 2021:

🔗 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23696&langId=de>

Europäische Säule sozialer Rechte vom November 2017:

🔗 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf

Vorschlag für eine Richtlinie zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen vom 4. März 2021:

🔗 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0093&from=DE>

Strategie für Menschen mit Behinderungen für den Zeitraum 2021 bis 2030 vom 3. März 2021:

🔗 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101&from=DE>

Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU vom 28. Oktober 2020:

🔗 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>