



FIDE XXX KONGRESS, SOFIA, 2023

FRAGEBOGEN THEMA III: DIE EUROPÄISCHE SOZIALUNION

HAUPTBERICHTERSTATTER: PROF. SOPHIE ROBIN-OLIVIER
UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE – SORBONNE LAW SCHOOL

Einleitung

Im Rahmen dieses Themas soll erörtert werden, auf welche Weise eine echte und sinnvolle soziale Dimension in der EU entwickelt und gestärkt werden kann. Vielfach herrscht die Auffassung vor, dass in der EU die wirtschaftliche Integration zwar auf einem sehr guten Weg ist, der soziale Zusammenhalt und die soziale Integration jedoch oftmals hinterherhinken. Bei diesem Thema geht es daher um die Konzeptualisierung des Gedankens einer Europäischen Sozialunion als Möglichkeit, die EU den Menschen näherzubringen.

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Ausgestaltung eines sozialen Europas und die Herausforderungen, die mit der sozialen Integration verbunden sind.

Diese Herausforderungen sind in sieben Kapitel unterteilt:

1. Freizügigkeit der Arbeitskräfte
2. Konflikte zwischen Grundfreiheiten und sozialen Rechten
3. Besitzstand im sozialen Bereich und was nicht Teil des sozialen Besitzstands ist
4. Relevanz und Bedeutung der Grundrechtecharta
5. Die EU-Handelspolitik und der Schutz der sozialen Rechte
6. Grüner Deal und soziale Gerechtigkeit
7. Verwirklichung eines sozialen Europas: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Kapitel 1. Freizügigkeit der Arbeitskräfte

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist Teil des Binnenmarktrechts. Von daher ließe sich die Auffassung vertreten, dass sie nicht zum Bereich der sozialen Integration gehört. Bei einer solchen Sichtweise würde man jedoch den wichtigen Beitrag des EU-Rechts zum Status der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU außer Acht lassen.

Das EU-Recht ist in dieser Domäne tief verwurzelt und hat sich gegenüber zahlreichen Herausforderungen als widerstandsfähig erwiesen. Aktuelle Entwicklungen lassen jedoch erkennen, dass es immer noch Hindernisse für die Freizügigkeit gibt und dass die sozialen Rechte von Arbeitskräften in der EU zwar fest verankert, aber dennoch nicht in Stein gemeißelt sind. Dies ist eine Bedrohung für eine sehr wichtige Dimension des sozialen Europas: für die sozialen Rechte mobiler Arbeitskräfte in der EU.

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und das Recht auf Gleichbehandlung

Von Anfang an war die Freizügigkeit der Arbeitskräfte an ein Recht auf Gleichbehandlung geknüpft, das umfassend (*ratione materiae* und *ratione personae*) konzipiert war und sowohl ein Anreiz für mehr Mobilität als auch ein konstitutives Element der Unionsbürgerschaft sein sollte. Nach nunmehr sechzig Jahren scheint die Gleichbehandlung jedoch immer noch unvollständig zu sein.

Eine weitere schwierige Frage betrifft die wachsende Kluft zwischen Arbeitskräften, die von der Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen des Aufenthaltsmitgliedstaats profitieren, und anderen EU-Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere solchen, die nicht erwerbstätig sind. Ist diese Unterscheidung gerechtfertigt? Kommt es dadurch in den Mitgliedstaaten zu Spannungen?

Frage 1

Wie wird das Recht auf Gleichbehandlung mobiler Arbeitskräfte in der EU in den nationalen Rechtsvorschriften und in der nationalen Rechtsprechung umgesetzt?

- a. Wird die Gleichbehandlung befolgt oder auf unterschiedliche Weise eingeschränkt, etwa durch direkte oder indirekte Diskriminierung? Sind sich insbesondere nationale Behörden und Gerichte des europäischen Konzepts der Gleichbehandlung und der EU-Arbeitnehmerrechte voll und ganz bewusst? Gibt es spezifische Hindernisse für die Gleichbehandlung? Wer ist besonders betroffen? Arbeitslose? Arbeitskräfte in prekären Arbeitsverhältnissen? Wie sieht es mit dem Zugang zu beruflicher Bildung aus?
- b. Werden EU-Arbeitskräfte und nicht erwerbstätige EU-Bürgerinnen und Bürger unterschiedlich behandelt? Sind derartige Unterscheidungen auf Rechtsvorschriften, auf die Rechtsprechung und/oder auf die Verwaltungspraxis zurückzuführen? Gibt es Widerstand dagegen (von der akademischen Welt, der Presse, Parteien usw.)?

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wurde als notwendig erachtet, um sicherzustellen, dass die Mobilität der Arbeitskräfte nicht durch das Risiko behindert wird, dass bei einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat der soziale Schutz eingeschränkt wird oder verloren geht. Die Koordinierung auf EU-Ebene zielt darauf ab, dieses Risiko durch eine Reihe von Vorschriften (Gleichbehandlung, Zusammenrechnung berücksichtigter Zeiten, Exportierbarkeit von Leistungen usw.) zu begrenzen. Die EU-Verordnungen in diesem Bereich wurden aktualisiert, um neu entstehenden Problemen gerecht zu werden. Die jüngste Reform, an der derzeit gearbeitet wird¹, gibt Aufschluss darüber, welche zentralen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit bestehen. Ein

¹ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (COM(2016) 815 final).

Beispiel dafür ist der Zugang nicht erwerbstätiger Bürgerinnen und Bürger zu Sozialleistungen: Mit dem Kommissionsvorschlag soll – auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH – klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten es ablehnen dürfen, nicht erwerbstätigen mobilen EU-Bürgerinnen und Bürgern (die weder arbeiten noch aktiv nach einem Arbeitsplatz suchen und die kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats haben, es sei denn, sie verfügen über Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts und eine umfassende Krankenversicherung) Sozialleistungen zu gewähren. Eine solch kontroverse Lösung wäre damit festgeschrieben.

Ein weiterer Anlass für Bedenken bezieht sich auf das Kindergeld. In einigen Staaten ist es zu einer Indexierung des Kindergeldes gekommen, bei der die Lebenshaltungskosten im Wohnmitgliedstaat des Kindes in Anschlag gebracht wurden, was einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung bedeutet (und kürzlich zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich geführt hat). Ob dies auf eine zunehmende Ablehnung des Grundsatzes hindeutet, dass für die Zahlung des Kindergeldes maßgeblich ist, in welchem Land ein Elternteil bzw. die Eltern arbeiten, auch wenn das Kind in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, sollte ebenso untersucht werden die Gründe für diesen aufkommenden Widerstand gegen die Gleichbehandlung.

Frage 2

Welchen Ansatz gibt es auf nationaler Ebene für die Gleichbehandlung bei Sozialleistungen?

- a. Gibt es für die Rechtsprechung des EuGH, wonach die Mitgliedstaaten nicht erwerbstätigen mobilen EU-Bürgerinnen und Bürgern (die weder arbeiten noch aktiv nach einem Arbeitsplatz suchen und die kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats haben, es sei denn, sie verfügen über Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts und eine umfassende Krankenversicherung) die Gewährung von Sozialleistungen verweigern dürfen, Unterstützung oder Ablehnung (bei der Zivilgesellschaft, den politischen Parteien, Gewerkschaften, Regierungen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern usw.)?
- b. Gibt es in Ihrem Land eine wachsende Ablehnung des Grundsatzes, wonach für die Zahlung des Kindergeldes maßgeblich ist, in welchem Land ein Elternteil bzw. die Eltern arbeiten, auch wenn das Kind in einem anderen Mitgliedstaat wohnt? Kommt dies in den Rechtsvorschriften, der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis zum Ausdruck?

Das Recht auf Freizügigkeit und die tatsächliche Mobilität von EU-Arbeitskräften

Das Recht auf Freizügigkeit und alle damit verbundenen Vorteile (Recht auf Einreise, Aufenthalt, Gleichbehandlung usw.) sollten ursprünglich die Freizügigkeit fördern und sowohl den Arbeitskräften als auch den Volkswirtschaften Nutzen bringen. Nach wie vor ist allerdings unklar, ob diese Rechte ausreichend waren, um die Mobilität zu fördern. Haben sie Branchen mit Fachkräftemangel dabei geholfen, Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten zu gewinnen?

Ein Vorschlag, der die Weiterentwicklung des Konzepts des freien Personenverkehrs betrifft, geht in die Richtung, die freie Mobilität durch „faire Mobilität“, auch als „gesteuerte Migration“² bezeichnet, zu ersetzen. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, den Staaten die Möglichkeit zu geben, die Migration von EU-Bürgerinnen und Bürgern zu steuern, um einen plötzlichen, sehr großen Zustrom von Menschen zu verhindern. Er beruht auf dem Zugeständnis, dass Solidarität Grenzen haben müsse, und auf der „politischen Realität“ eines Widerstands der Bevölkerung gegen die Freizügigkeit, der insbesondere an der britischen Abstimmung über den Brexit deutlich wurde. Im Einklang mit den derzeitigen Bestrebungen einiger europäischer Regierungen wäre demnach ein enger gefasstes Freizügigkeitskonzept ein Gebot des Pragmatismus.

Eine ganz andere Sichtweise konzentriert sich auf die Mobilität bestimmter Berufsgruppen mit dem Ziel, durch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ein bestimmtes Konzept von Gemeinwohl zu erreichen.³ Dies würde eine besondere (bevorzugte) Behandlung bestimmter mobiler Arbeitskräfte bedeuten, die als wesentlich für die Erreichung der EU-Prioritäten angesehen werden, aufbauend auf den Erfahrungen mit der COVID-19-Krise: Erwerbstätige in systemrelevanten Berufen (in Sektoren wie Gesundheit und Pflege, Landwirtschaft, Transport usw.) würden Priorität genießen, und für ihre Mobilität würde eine konkrete Unterstützung eingeführt.

Frage 3

Wie ist in Ihrem Land die tatsächliche Situation und welche Entwicklungen sind in Bezug auf die Arbeitskräftemobilität geplant?

- a. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten: Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten arbeiten in Ihrem Mitgliedstaat? In welchen Sektoren/Branchen? Wie hat sich dies im Laufe der Zeit entwickelt? Gibt es nationale Branchen, die derzeit eigenen Angaben zufolge Schwierigkeiten haben, Arbeitskräfte zu finden?
- b. Hat die Idee der „fairen Mobilität“ in Ihrem Land inzwischen mehr Unterstützung als das Konzept der „freien Mobilität“ unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, in der Zivilgesellschaft, bei Unternehmerinnen und Unternehmern sowie bei Politikerinnen und Politikern?
- c. Wird die Mobilität von „systemrelevanten Arbeitskräften“ in Ihrem Land als ein wichtiges Thema gesehen, das ein Umdenken in Bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitskräfte erfordert? Welche Arbeitskräfte in welchen Branchen sind davon betroffen?

² Vgl. zu diesem Konzept C. Barnard und S. Fraser Butlin, *Common Market Law Review*, Bd. 55, 2018, S. 203-226.

³ Vgl. dazu S. Robin-Olivier, *European Papers*, Bd. 5, 2020, Nr. 1, *European Forum, Insight* vom 16. Mai 2020, S. 613.

Die „Angebotsseite“ der Freizügigkeit der Arbeitskräfte: Braindrain und demografische Ungleichgewichte

Die Mobilität der Arbeitskräfte ist in der EU nicht einheitlich. In einigen Mitgliedstaaten wird das Recht, in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen, von einer so großen Zahl insbesondere hochqualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahrgenommen, dass dies für ernsthafte wirtschaftliche und soziale Spannungen sorgt. Das Europäische Parlament betonte in einem kürzlich veröffentlichten Bericht⁴, dass der massive Bevölkerungsrückgang in Ost- und Südeuropa – aufgrund der niedrigen Geburtsraten und einer Netto-Abwanderung aus diesen Gebieten innerhalb der Union und insbesondere der Abwanderung junger, gut ausgebildeter Fachkräfte aus Süd- und Osteuropa nach Nordwesteuropa seit Beginn der Wirtschaftskrise 2008 – zu einer Verschlechterung der Qualität der medizinischen Versorgung und Ausbildung geführt hätten. Dadurch sei es vor allem in abgelegenen und ländlichen Gebieten sowie in Gebieten in äußerster Randlage schwierig, Zugang zu hochwertiger Versorgung und Ausbildung zu erhalten. Dieses Phänomen des Braindrain, der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, spaltet die EU, da die Mitgliedstaaten um diese Fachkräfte konkurrieren. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments erfordert dieses Phänomen Maßnahmen in den betroffenen Mitgliedstaaten, um die Voraussetzungen zu schaffen, jüngere Arbeitskräfte und Familien dort zu halten⁵; dabei müsse man sich der Mittel der Kohäsionspolitik bedienen.

In einzelnen Mitgliedstaaten gebe es bereits verschiedene Initiativen, wie z. B. Anreize für Arbeitskräfte mit hochspezialisierten Fähigkeiten, um für die betreffenden Gebiete die Abwanderung von Hochqualifizierten in eine Zuwanderung umzukehren.⁶ Das Europäische Parlament forderte die Mitgliedstaaten auf, bei der Gestaltung ihrer nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, ihrer nationalen entwicklungspolitischen Maßnahmen, ihrer langfristigen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und ihrer jeweiligen kohäsionspolitischen Programme den Braindrain zu berücksichtigen, und zwar in Verknüpfung mit den Zielen des Europäischen Semesters, damit für eine angemessene Finanzierung gesorgt werde, um die Abwanderung zu bekämpfen, negative Entwicklungen umzukehren und Gebiete aufzuwerten.⁷ Ferner forderte es die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und die staatlichen Stellen auf nationaler Ebene in Regionen, die von Abwanderung bedroht sind, auf, ihre Investitionen auf die Aufwertung dieser Regionen für junge Familien sowie unter Einbindung von KMU und Unternehmen für Dienstleistungsmanagement auf die allgemeine Zugänglichkeit von hochwertigen Dienstleistungen und Infrastruktur und auf die Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere für junge Menschen und die Umschulung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu konzentrieren, indem unternehmerische Initiative gefördert wird und KMU unterstützt werden.⁸

⁴ Europäisches Parlament, Bericht über die Umkehrung demografischer Trends in den Regionen der EU mithilfe von Instrumenten der Kohäsionspolitik, 25.3.2021 (2020/2039(INI)).

⁵ Ebd., Ziffer 13.

⁶ Ebd., Ziffer 29.

⁷ Ziffer 41.

⁸ Ziffer 42.

Um die Abwanderung von Hochqualifizierten in eine Zuwanderung umzukehren, müsse auch die Rückkehr von Menschen gefördert werden, die aus einer wirtschaftlich unattraktiveren Region abgewandert sind, wobei der Schwerpunkt auf Hochschulstudentinnen und studentinnen der Bereiche Landwirtschaft und Agrarwirtschaft liegen sollte, für die es Anreize geben müsse, nach ihrem Abschluss in ihre jeweilige Heimatregionen zurückzukehren, um zu deren wirtschaftlicher Entwicklung beizutragen.⁹

Frage 4

Wie reagiert man in den Mitgliedstaaten auf das Phänomen des Braindrains?

- a. Gibt es eine erhebliche Abwanderung von Arbeitskräften aus Ihrem Land in andere Mitgliedstaaten? Welche Sektoren sind davon betroffen? Welches ist das typische Profil (Alter, Bildungsniveau, Geschlecht) einer mobilen Arbeitskraft? Sind bestimmte Regionen stärker betroffen als andere? Hat dies auch demografische Probleme verursacht?
- b. Gibt es auf nationaler Ebene Maßnahmen, die darauf abzielen, bestimmte Gruppen von Arbeitskräften (z. B. mit bestimmten Bildungsabschlüssen oder Qualifikationen) zu halten? Gibt es beispielsweise Maßnahmen, die Absolventinnen und Absolventen dazu verpflichten, für einen bestimmten Zeitraum in ihrem Herkunftsmitgliedstaat zu arbeiten, der ihnen das Studium finanziert hat, bevor sie abwandern dürfen? Gab es andere Maßnahmen, mit denen dieses Ziel verfolgt wurde?
- c. Gibt es auf nationaler Ebene Gerichtsurteile oder Verwaltungsentscheidungen, in denen die Vereinbarkeit solcher Maßnahmen mit dem Unionsrecht, insbesondere mit den in den EU-Verträgen enthaltenen Bestimmungen über die Freizügigkeit, geprüft wird?

Kapitel 2. Konflikte zwischen Grundfreiheiten und sozialen Rechten

Die wichtigste Ursache für Konflikte zwischen Grundfreiheiten und sozialen Rechten ist ein Verständnis des freien Dienstleistungsverkehrs, das in den Mitgliedstaaten zu einer Aushöhlung der sozialen Rechte geführt hat (und das etwa in der weithin bekannten Rechtssache *Laval* [Urteil des Gerichtshofs, Rechtssache C-341/05, 2007] illustriert wird). Die Niederlassungsfreiheit stellt auch das nationale Arbeits- und Sozialrecht infrage, wie an den Rechtssachen *Viking* (C-438/05, 2007) und *AGET Iraklis* (C-201/15, 2016) deutlich wird. Durch die vermehrte Inanspruchnahme des Rechts der unternehmerischen Freiheit (Artikel 16 der Grundrechtecharta) ist es durchaus möglich, dass der Schutz der sozialen Rechte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene infrage gestellt oder eingeschränkt wird.

Freier Dienstleistungsverkehr und Ausbeutung entsandter Arbeitskräfte im Binnenmarkt

Die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit hat zu Sozialdumping und unlauterem Wettbewerb geführt. Diese

⁹ Ziffer 53.

Schwierigkeit sollte in der Richtlinie 96/71/EG geregelt werden. Anhaltende Probleme haben zum Erlass der Richtlinie 2004/67 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG geführt. Kürzlich wurde die Richtlinie 96/71/EG durch die Richtlinie (EU) 2018/957 geändert, um die Einhaltung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ sicherzustellen (Änderung von Artikel 3 der Richtlinie). Das Ziel der Lohngleichheit bleibt jedoch unerreichbar, wenn Löhne überwiegend in individuellen Verträgen und Tarifverträgen auf Unternehmensebene festgelegt werden, von denen entsandte Arbeitskräfte nicht erfasst werden. Darüber hinaus ist es schwer, Betrugsfälle zu erkennen, insbesondere wenn es darum geht, ob ein Arbeitgeber tatsächlich in dem Land ansässig ist, aus dem die Arbeitskräfte entsandt werden sollen. Einige der problematischsten Fälle betreffen die Entsendung durch Leiharbeitsunternehmen, wie etwa in der Rechtssache *Team Power Europe* (C-784/19, 2021).

Frage 5

Wie ist die Situation entsandter Arbeitskräfte im nationalen Recht geregelt?

- a. Wurde die Richtlinie (EU) 2018/957 in nationales Recht umgesetzt? Wie wurde insbesondere das Lohngleichheitsprinzip, wie es im geänderten Artikel 3 der Richtlinie festgelegt ist, in nationales Recht umgesetzt? Gibt es Branchen, in denen der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ im Zusammenhang mit Entsendungen keine Anwendung findet? In welchen Branchen ist die Ausbeutung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern am problematischsten (Landwirtschaft, Fleischverarbeitung, Bauwesen usw.)?
- b. Gab es auf nationaler Ebene Gerichtsurteile im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitskräften durch Leiharbeitsunternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten? Wie haben die nationalen Gerichte in diesen Fällen entschieden?

Marktfreiheiten, unternehmerische Freiheit und Arbeitsrecht

Die Argumentation des Gerichtshofs in der Rechtssache *AGET Iraklis* (C201/15, 2016) hat gezeigt, welche Auswirkungen eine weite Auslegung der Niederlassungsfreiheit, noch dazu in Kombination mit der unternehmerischen Freiheit (Artikel 16 der Grundrechtecharta), auf das nationale Arbeitsrecht hat.

Nach Auffassung des Gerichtshofs ist die unternehmerische Freiheit (Artikel 16 Grundrechtecharta) darüber hinaus unmittelbar anwendbar. Sie kann demnach geltend gemacht werden, um gegen nationale Rechtsvorschriften vorzugehen, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, wie es sich in den Rechtssachen *Achbita* und *Bouagnaoui* (C157/15 und C188/15, 2017) für den Bereich des Antidiskriminierungsrechts (Diskriminierung aus Gründen der Religion) gezeigt hat.

Was das Recht auf Streik betrifft, haben insbesondere die Urteile des EuGH in den Rechtssachen *Viking* und *Laval* (2007) deutlich gemacht, welche negativen Folgen es hat, wenn dieses Recht als „Einschränkung“ von Binnenmarktfreiheiten – insbesondere der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit – begriffen wird: Die vom EuGH

unterstützte (unangemessene) Hierarchie zwischen Grundrechten und Freiheiten ist massiv kritisiert worden. Kürzlich wurde diese Debatte vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wiederaufgenommen, der entschied, dass die wirtschaftlichen Freiheiten der EU nicht als Gegengewicht zu den in Artikel 11 EMRK festgelegten Grundrechten der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und dem Recht, Gewerkschaften zu gründen, zu betrachten sind, sondern vielmehr als Elemente, die berücksichtigt werden müssen, wenn die Verhältnismäßigkeit einer Einschränkung eines in der EMRK verankerten Rechts beurteilt wird.¹⁰

Frage 6

Werden die Niederlassungsfreiheit und das Recht auf unternehmerische Freiheit (Artikel 16 der Grundrechtecharta) geltend gemacht, um nationales oder EU-Sozialrecht vor nationalen Gerichten anzufechten?

- a. Wenn ja, welche Bereiche des Arbeitsrechts sind davon betroffen?
- b. Wie wird das Recht auf Streik derzeit im nationalen Recht geschützt, und wie wird es im nationalen Recht (in der nationalen Rechtsprechung) im Verhältnis zur Dienstleistungsfreiheit und zur Niederlassungsfreiheit angewandt? Wird das Recht auf Streik als gleichwertig, wichtiger oder weniger wichtig als die Freiheiten des Binnenmarkts behandelt (d. h. als eine Ausnahme, die verhältnismäßig sein muss)?

Kapitel 3. Besitzstand im sozialen Bereich und was nicht Teil des sozialen Besitzstands ist

Der soziale Besitzstand ist sehr umfangreich, aber die Sozialgesetzgebung der EU deckt nach wie vor nur einen begrenzten Teil der arbeits- und sozialrechtlichen Probleme ab. Für viele wichtige Bereiche des Arbeits- und Sozialrechts sind nach wie vor die nationalen Gerichte zuständig. Immer noch ist umstritten, wo die Grenze verläuft zwischen dem Besitzstand und dem, was außerhalb der Zuständigkeit der EU liegt, entweder weil die Befugnisse auf EU-Ebene fehlen (Recht auf Streik, Harmonisierung von Löhnen und Gehältern), oder weil die Ausübung der Zuständigkeit der EU schwierig ist (soziale Sicherheit). Eine wichtige Frage ist, was alles abgedeckt werden sollte, damit eine vollständige Sozialunion entstehen kann. Parallel dazu sollten der Umfang des Besitzstands bewertet werden sowie die Fähigkeit, den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in sich wandelnden Arbeitsmärkten zu gewährleisten.

Der Umfang des sozialen Besitzstands

Das Antidiskriminierungsrecht der EU ist ein wichtiger Teil des Besitzstands. Die umfassende und umfangreiche Rechtsprechung und die Entwicklungen in der Gesetzgebung zeigen, dass insbesondere Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts frühzeitig auf EU-Ebene ergriffen wurden. Im Vertrag von Amsterdam wurde der EU die Zuständigkeit für die

¹⁰ EGMR, Norwegischer Gewerkschaftsbund (Landsorganisasjonen i Norge, LO) und Norwegische Transportarbeitergewerkschaft (Norsk Transportarbeiderforbund, NTF)/Norwegen, Antrag Nr. 45487/17, Urteil vom 10. Juni 2021.

Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Alters, der Religion, der sexuellen Ausrichtung oder einer Behinderung übertragen (Artikel 19 AEUV). Im Jahr 2000 wurden zwei Richtlinien verabschiedet (Richtlinie 2000/43/EG und Richtlinie 2000/78/EG), mit denen ein neuer Entwicklungsbereich im EU-Sozialrecht geschaffen wurde. Zu den Anliegen im Zusammenhang mit diesen aktuellen Entwicklungen in der Antidiskriminierungspolitik der EU gehört die Herstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen dem Diskriminierungsverbot und der unternehmerischen Freiheit der Arbeitgeber (Artikel 16 der Grundrechtecharta). Wenn es beispielsweise um Diskriminierung aus Gründen der Religion geht, muss der Gerichtshof das Recht, nicht aufgrund der Religion diskriminiert zu werden (Basis der Religionsfreiheit), gegen die Forderung von Arbeitgebern nach einem „neutralen Arbeitsplatz“ abwägen. Die damit befasste Rechtsprechung der letzten Zeit (Urteile des Gerichtshof in den Rechtssachen *WABE*, C804/18, und *Müller Handels GmbH*, C341/19, 2021) erfordert einen Wandel der nationalen Konzepte der Religionsfreiheit und des Verbots der Diskriminierung aufgrund der Religion. Eine weitere Frage betrifft den Geltungsbereich und den Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“; ob diese Anforderung nur in Bezug auf Menschen mit Behinderungen gilt (wie die Richtlinie 2000/78/EG nahelegt) oder auch in anderen Fällen, ist nach wie vor unklar.

Ein weiterer wichtiger Bereich des sozialen Besitzstands der EU ist die Arbeitszeit. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Schutz suchen (u. a. besonders gefährdete Personen und auf Online-Plattformen beschäftigte Arbeitskräfte), berufen sich häufig auf die Richtlinie 2003/88/EG über die Arbeitszeitgestaltung. Diese hat in jüngster Zeit für scharfe Kritik gesorgt, nämlich als der Gerichtshof befand, dass die Richtlinie 2003/88/EG für Militärangehörige gilt (Urteil des Gerichtshofs, *Ministrstvo za obrambo*, C742/19, 2021). In dieser Situation werden erneut Fragen nach dem Ermessensspielraum aufgeworfen, über den die Mitgliedstaaten bei der Arbeitszeitgestaltung verfügen sollten, und – radikaler formuliert – nach der Rechtfertigung einer Regulierung der Arbeitszeit auf EU-Ebene.

Ein sehr wichtiges aktuelles Thema ist in der Tat die Regulierung der Plattformarbeit. Zusätzlich zu der relativ neuen Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen (Richtlinie (EU) 2019/1152) hat die Kommission die Annahme einer Richtlinie vorgeschlagen, die speziell auf den mangelnden Schutz von auf Online-Plattformen Beschäftigten abzielt (Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit, COM(2021) 762 final, vom 9. Dezember 2021). In der Zwischenzeit haben einige Mitgliedstaaten begonnen, die Plattformarbeit zu regulieren, und viele nationale Gerichte mussten über die (ungerechtfertigte) Einstufung von Plattformbeschäftigten als Selbstständige entscheiden.

Schließlich stellen sich auch ganz allgemeine Fragen, die das Verhältnis zwischen dem EU-Besitzstand und dem internationalen Arbeitsrecht betreffen. Nur in seltenen Fällen wird in der Sozialgesetzgebung oder in der Rechtsprechung der EU ausdrücklich auf IAO-Übereinkommen oder die Europäische Sozialcharta Bezug genommen. Dies kann für Mitgliedstaaten, die sich für die Entwicklung eines internationalen Arbeitsrechts einsetzen, als problematisch angesehen

werden und wirft auch die Frage der Integration des internationalen Arbeitsrechts in das Konzept des sozialen Europas auf.

Frage 7

Wie wird der soziale Besitzstand in Ihrem Mitgliedstaat umgesetzt, und in welcher Beziehung steht er zum nationalen Recht?

- a. Wie wird insbesondere der Besitzstand im Bereich des Antidiskriminierungsrechts in Ihrem Land umgesetzt? Haben die jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH erhebliche Auswirkungen auf die Diskriminierung aus Gründen der Religion auf nationaler Ebene gehabt? Wird das Konzept angemessener Vorkehrungen ordnungsgemäß umgesetzt? Welche Entwicklungen sind gegebenenfalls im Bereich des Antidiskriminierungsrechts noch erforderlich? Sollten solche Entwicklungen auf EU-Ebene eingeleitet werden?
- b. Wie wird der Besitzstand im Bereich der Arbeitszeit in Ihrem Land umgesetzt? In welchen Bereichen profitieren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am meisten vom Besitzstand? In welchen Bereichen wird der Besitzstand vor nationalen Gerichten am häufigsten geltend gemacht (Beschränkung der täglichen oder der wöchentlichen Arbeitszeit; bezahlter Jahresurlaub; andere Angelegenheiten)? Gibt es ablehnende Reaktionen auf die Rechtsprechung des EuGH?
- c. Ist Plattformarbeit in Ihrem Land reguliert? Gibt es Rechtssachen, in denen es um die (ungerechtfertigte) Einstufung von Plattformbeschäftigten als Selbstständige geht? Welche Rolle spielen die Sozialpartner oder andere Gruppen bei der Regulierung der Plattformarbeit in Ihrem Land?
- d. Haben sich der nationale Gesetzgeber und die nationalen Gerichte zum Verhältnis zwischen EU-Recht und internationalem Arbeitsrecht positioniert? Gibt es beispielsweise Konflikte zwischen EU-Recht und internationalem Recht, mit denen sich die Gerichte befassen mussten? Wird die Europäische Sozialcharta häufig vom Gesetzgeber oder in der Rechtsprechung zitiert?

Lücken im EU-Sozialrecht

Der soziale Besitzstand ist umfangreich, aber fragmentiert: Er deckt nur manche Bereiche des nationalen Arbeits- und Sozialrechts ab, während andere außerhalb seines Geltungsbereichs bleiben (z. B. Beendigung von Arbeitsverträgen, Arbeitnehmervertretung oder Sozialschutz). Dies ist nicht nur eine Frage der Zuständigkeiten (ob sie vorhanden sind und wie sie wahrgenommen werden), sondern auch des politischen Willens, in diesen Bereichen auf EU-Ebene tätig zu werden. Der jüngste Vorschlag der Kommission für einen angemessenen Mindestlohn in der EU deutet jedoch darauf hin, dass diese Hindernisse überwunden werden können. Sollte der soziale Besitzstand der EU neue Bereiche abdecken? Oder ist eine Regulierung auf nationaler Ebene sinnvoller?

Eine weitere wichtige Beschränkung ist der personenbezogene Anwendungsbereich der EU-Sozialgesetzgebung. Der soziale Besitzstand gilt generell für abhängig Beschäftigte, nicht aber für Selbstständige. Dies ist eine vermeintliche Vorgabe des AEUV. Ist diese Auslegung des AEUV unumstößlich? Oder kann diese Beschränkung dahingehend abgeändert werden, dass (tatsächlich) selbstständig Erwerbstätige, die auf Plattformen arbeiten, einbezogen werden?

Zu Frage 8

Wo sollte die neue Grenze für die EU-Sozialpolitik verlaufen?

- a. Gibt es einen Bedarf an neuen Entwicklungen in der EU-Sozialpolitik in Ihrem Land? In welchen Bereichen? Wird die Einschränkung der Zuständigkeit der EU in Bezug auf eine Harmonisierung in den Bereichen Entlohnung, Vereinigungsfreiheit und Recht auf Streik als Hindernis für sämtliche EU-Maßnahmen in diesen Bereichen angesehen?
- b. Ist man in Ihrem Land der strikten Auffassung, dass die EU-Rechtsvorschriften nur für abhängig Beschäftigte gelten, oder werden sie auch auf Selbstständige ausgedehnt? In welchen Bereichen des Arbeitsrechts? Unter welchen Voraussetzungen?

Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion auf den sozialen Besitzstand und die Rolle der europäischen Säule sozialer Rechte

Die Auswirkungen, die die WWU seit der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten hatte, wurden häufig kritisiert. Dies führte zu einer Weiterentwicklung der Rechtsprechung des EuGH und zur Errichtung der europäischen Säule sozialer Rechte. Die Säule wurde von der Europäischen Kommission als eine Möglichkeit beschrieben, um sowohl zu einer „Sozialisierung“ der WWU zu kommen als auch die EU-Sozialpolitik zu erneuern.

Frage 9

Hat sich die WWU auf das Arbeitsrecht oder die Sozialpolitik in Ihrem Land ausgewirkt?

- a. Wie wirken sich das Europäische Semester und die länderspezifischen Empfehlungen allgemein auf das Sozialrecht und die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten aus?

- b. Welches sind die Probleme bzw. Vorteile, die sich aus der Verlagerung der europäischen Sozialpolitik in die WWU ergeben bzw. ergeben würden?

Kapitel 4. Relevanz und Bedeutung der Grundrechtecharta

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält ein breites Spektrum sozialer Rechte in einem eigenen Kapitel „Solidarität“. Dieses Kapitel ist für den Schutz der sozialen Rechte von enormer Bedeutung. Da die Charta mit dem Vertrag von Lissabon in das Primärrecht der EU gehoben wurde, sind die darin verankerten sozialen Rechte gleichrangig mit anderen Grundrechten und mit anderen Bestimmungen der EU-Verträge.

Bis vor Kurzem schienen die sozialen Rechte der Charta jedoch gleichsam auf Eis zu liegen, und das in einer Zeit, in der sie besonders nötig gewesen wären, nämlich als Ausgleich zu den Sparmaßnahmen, die den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise auferlegt wurden. Auch war unklar, ob ein vermehrter Widerstand gegen die „wirtschaftlichen Freiheiten“ aus den sozialen Rechten abgeleitet werden könne oder ob sich Beschäftigte bei Meinungsverschiedenheiten mit Arbeitgebern des Privatsektors auf diese Rechte berufen könnten. Die diesbezügliche Einstellung hat sich erst in der letzten Zeit langsam gewandelt, was an verschiedenen Urteilen deutlich wird, die Artikel 31 der Charta betreffen (Urteile des Gerichtshofs, Rechtssache *Max Planck* (C684/16), Rechtssache *Bauer* (C569/16 und C570/16, 2018) und Rechtssache *CCOO* (C55/18, 2019)). Der Einfluss und die Wirkungsmacht der in der Charta verankerten sozialen Rechte sind in der Rechtsprechung des EuGH jedoch nach wie vor begrenzt.

Frage 10

Welche Rolle und welche rechtliche Bedeutung haben die sozialen Rechte der Charta in der nationalen Rechtsprechung und Verwaltungspraxis?

- a. Sind diese Rechte „gleich wichtig“ wie die übrigen Grundrechte, insbesondere in der Rechtsprechung der nationalen Gerichte?
- b. Entfalten sie „volle Wirksamkeit“, wie es der Gerichtshof formuliert (Urteil des Gerichtshofs, Rechtssache *AMS*, C176/12, 2014), oder trifft dies nur auf einige wenige zu?
- c. Werden (bestimmte) soziale Rechte in der Rechtsprechung der nationalen Gerichte als „Grundsätze“ im Sinne von Artikel 52 Absatz 5 der Charta angesehen? Wenn ja, welche Konsequenzen wurden aus dieser Einstufung gezogen?
- d. Berufen sich nationale Behörden und Gerichte auf Artikel 52 Absatz 2 der Charta, um den Geltungsbereich der in der Charta verankerten sozialen Rechte einzuschränken oder zu erschweren? Vertreten nationale Gerichte insbesondere die Auffassung, dass die in der Charta verankerten sozialen Rechte den gleichen Inhalt haben wie im Sekundärrecht der EU, und dass sie demzufolge keinen „autonomen“ Inhalt haben?
- e. Wie sind Gerichte in Ihrem Land mit der Frage der in der Charta verbrieften sozialen Rechte in Rechtsstreitigkeiten zwischen Privatpersonen („horizontale Klagen“) umgegangen?

Kapitel 5. Die EU-Handelspolitik und der Schutz der sozialen Rechte

Der internationale Handel kann den Schutz der sozialen Rechte auf unterschiedliche Weise beeinträchtigen. Es besteht in der Tat die Gefahr, dass ein verstärkter internationaler Wettbewerb zu einem Unterbietungswettlauf führt, wenn Waren und Dienstleistungen in Entwicklungsländern mit niedrigeren Arbeitskosten produziert werden. Um einen solchen Wettlauf zu vermeiden, gibt es verschiedene Möglichkeiten, „Sozialklauseln“ in internationale Abkommen aufzunehmen. Die neue Generation von Handelsabkommen der EU enthält einen Bezug zu sozialen Rechten, und die Vertragsparteien müssen sich verpflichten, die durch die IAO-Übereinkommen geschützten Grundrechte zu achten.

Der Schutz der sozialen Rechte bei der Entwicklung des Freihandels ist das Ergebnis einer langjährigen Verknüpfung zwischen Menschenrechten und Handelsliberalisierung. Heute haben nicht nur die EU, sondern auch andere wichtige Handelsmächte wie die USA und Kanada Bestimmungen über Menschen- und Arbeitnehmerrechte in ihre neuen Handelsabkommen integriert. Für die EU besteht das Ziel nicht nur darin, regressiven Druck auf die sozialen Rechte zu vermeiden, sondern auch darin, die Grundrechte, einschließlich der sozialen Grundrechte, durch auswärtiges Handeln zu stärken. Darüber hinaus kann die Förderung des europäischen Sozialmodells zu einem Bestandteil der „Soft Power der EU“ werden und zu ihrer geopolitischen Attraktivität und Einflussmacht beitragen.

In ihrer Mitteilung „Überprüfung der Handelspolitik“ vom 18. Februar 2021¹¹ hat sich die Europäische Kommission verpflichtet, den EU-Unternehmen Leitlinien an die Hand zu geben, die mit internationalen Leitlinien und Grundsätzen der Sorgfaltspflicht im Einklang stehen, damit sie geeignete Maßnahmen gegen die Gefahr von Zwangsarbeit in ihren Betriebsabläufen und Lieferketten ergreifen können. Anschließend veröffentlichte sie im Juli 2021 ein Dokument mit den erforderlichen Leitlinien¹². Die Kommission erarbeitet derzeit außerdem einen Legislativvorschlag zur nachhaltigen Unternehmensführung, um langfristig nachhaltiges und verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten zu fördern. Mit diesem Vorschlag soll eine obligatorische Sorgfaltspflicht in Bezug auf Menschenrechte und Umweltschutz eingeführt werden, die auch die Gefahren im Zusammenhang mit Zwangsarbeit einschließt.

¹¹Mitteilung der Europäischen Kommission, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, COM(2021) 66 final; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.

¹² https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf

Die zentrale Frage besteht darin, welche Art von Regelung geeignet ist, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kontext des internationalen Handels zu schützen. Bei der Gestaltung geeigneter Instrumente zum Schutz sozialer Rechte auch globale Lieferketten und die Rolle privater Akteure (Wirtschaftsunternehmen) zu berücksichtigen, ist in den letzten Jahrzehnten zu einer wachsenden Herausforderung geworden.

Frage 11

Auf welche Weise werden soziale Rechte im Kontext von internationalem Handel und globalen Lieferketten in Ihrem Land geschützt?

- a. Werden die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge genutzt, um soziale Rechte auszubauen?
- b. Sind private Akteure, insbesondere Unternehmen, involviert? Wurden in bestimmten Branchen Verhaltenskodizes oder Chartas verabschiedet? Auf Unternehmensebene? Welche Wirkungen haben sie?
- c. Haben nationale Unternehmen länderübergreifende Tarifverträge geschlossen? Mit welchen Hindernissen sind sie konfrontiert?
- d. Lassen nationale Gerichte zivil- oder strafrechtliche Klagen zu, wenn soziale Rechte im Ausland verletzt wurden?
- e. Gibt es Möglichkeiten von Sammel- oder Gemeinschaftsklagen?
- f. Schreiben die nationalen Gesetze eine Sorgfaltspflicht im Bereich der sozialen Rechte vor? Wenn ja, welche Verpflichtungen werden Unternehmen auferlegt?

Kapitel 6. Klimawandel und soziale Gerechtigkeit

Am 11. Dezember 2019 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Der europäische Grüne Deal“. Dieser europäische Grüne Deal wird beschrieben als ein Fahrplan, der die Wirtschaft in der EU nachhaltiger machen soll, „indem die klima- und umweltpolitischen Herausforderungen in allen Politikbereichen in Chancen umgewandelt und der Übergang für alle gerecht und inklusiv gestaltet wird“.

In der Mitteilung heißt es, es müsse „genau auf mögliche Konflikte zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen geachtet werden“, und „[d]amit niemand auf der Strecke bleibt, werden die Maßnahmen an der europäischen Säule sozialer Rechte ausgerichtet sein“. Diese Formulierung lässt jedoch im Unklaren, was ein „gerechter und inklusiver“ Übergang im Hinblick auf Sozialpolitik und soziale Rechte bedeutet.

Frage 12

Wie wird bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels auf nationaler Ebene der sozialen Gerechtigkeit Rechnung getragen, und mit welchen Methoden (Instrumente, juristisches Handeln usw.) wird der Zusammenhang zwischen Klimawandel und sozialer Gerechtigkeit hergestellt?

Kapitel 7. Verwirklichung eines sozialen Europas: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Auf welche europäischen sozialen Werte stützt sich ein tragfähiges soziales Europa, das in der Lage ist, die europäische Integration zu festigen? In welcher Beziehung stehen diese Werte zu der von den Mitgliedstaaten einzuhaltenden Rechtsstaatlichkeit? Angesichts der zunehmenden Gefährdung der europäischen Demokratien sind soziale Rechte und soziale Gerechtigkeit sowie die Haltung gegenüber diesen Rechten von herausragender Bedeutung. Dennoch wurde dem Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz sozialer Rechte bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Um die soziale Dimension der EU konkreter herauszuarbeiten, sollte die Rolle der Unionsbürgerschaft und der EU-bezogenen Staatsbürgerkunde untersucht werden. Im Vertrag von Maastricht wurde 1992 die Unionsbürgerschaft festgeschrieben und mit einer begrenzten Anzahl von Bürgerrechten ausgestattet. Im Vertrag von Lissabon von 2009 wurde der Unionsbürgerschaft in Titel II EUV mit den „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ eine politische Dimension hinzugefügt. Mehr als ein Jahrzehnt später wäre es sinnvoll, die in der EU-bezogenen Staatsbürgerkunde in der regulären Bildung vermittelten Kenntnisse über die Unionsbürgerschaft und die demokratischen Grundsätze zu überprüfen, um eine Europäische Sozialunion zu verwirklichen. Mit Blick auf eine Union, die sich auf die Werte von Artikel 2 EUV gründet, die über eine marktwirtschaftliche Logik hinausgehen, braucht der europäische öffentliche Raum eine Bildungsgrundlage, die eine stärkere Verbindung zwischen den Menschen in der EU und eine Solidarität über Landesgrenzen hinweg ermöglicht; dies würde die EU ihren Bürgerinnen und Bürgern näherbringen. Über die Ziele scheint Konsens zu bestehen. Doch wie sollte die Umsetzung vonstattengehen? Welche konkreten Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten ergriffen?

Frage 13

Wurden in Ihrem Land Maßnahmen ergriffen, um Kenntnisse über die Unionsbürgerschaft und die in den Verträgen verankerten Werte in der regulären Bildung (Primar-, Sekundar- und Hochschulbildung) zu vermitteln? Wie sehen diese Maßnahmen aus?

- a. Sind diese Themen Bestandteil der Lehrpläne? In welcher Form?
- b. Gibt es diesbezüglich Vorgaben oder Leitlinien?
- c. Gibt es Beispiele für bewährte Verfahren, die zur Verfügung gestellt werden können?

Frage 14

Welche nationalen (rechtlichen und politischen) Entwicklungen im Bereich der sozialen Grundrechte können mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Verbindung gebracht werden (Geschlechtergleichstellung, Bekämpfung von Rassendiskriminierung und Hassreden, gleichberechtigter Zugang zu sozialen Dienstleistungen, Sozialleistungen, Wohnraum usw.)

Frage 15

Wird die EU in Ihrem Mitgliedstaat als Sozialunion wahrgenommen, insbesondere im akademischen, juristischen und politischen Diskurs? Werden die in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen europäischen Werte, insbesondere Gleichheit und Solidarität, als die verfassungsmäßige Grundlage für eine Europäische Sozialunion betrachtet?