



Brüssel, den 23. April 2019
(OR. en)

8799/19

SOC 332
EMPL 246
INST 120

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 17. April 2019

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2019) 186 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 186 final.

Anl.: COM(2019) 186 final



Straßburg, den 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik:
Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung
mit qualifizierter Mehrheit**

1. Einleitung

Die soziale Dimension der Europäischen Union ist in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankert. Danach zählt es unter anderem zu den Zielen der Union, das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, auf die nachhaltige Entwicklung und eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, hinzuwirken, die soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen zu bekämpfen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern.

In diesem Zusammenhang besteht die Rolle der Union in der Unterstützung und Ergänzung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten und der Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen, der Aufwärtskonvergenz in den Bereichen Beschäftigung und Soziales und eines gut funktionierenden Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion. Während der letzten 60 Jahre haben die Politikkoordinierung und -finanzierung auf EU-Ebene zu spürbaren Fortschritten geführt (siehe Anhang 1).

Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Arbeitsmärkte und Gesellschaften und angesichts der neuen Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung, der Digitalisierung, dem Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel, sich ändernder Arbeitsmuster, der Migration und der alternden Bevölkerung zählen soziale Fragen zu den wichtigsten Anliegen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Als Reaktion darauf legte die Europäische Kommission eine umfassende Agenda mit Initiativen zur Erneuerung und Modernisierung des sozialpolitischen Besitzstands der Union vor¹. Führende Vertreter der EU verpflichteten sich im März 2017 dazu, weiter auf ein soziales Europa hinzuwirken².

Die Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte im November 2017 war ein wesentlicher Durchbruch. Die europäische Säule sozialer Rechte³, die von der Kommission vorgeschlagen und zusammen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union proklamiert wurde, ist als erneuerter Kompass für gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen zu sehen. Als Folgemaßnahmen zur Säule und zur Modernisierung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger in einer sich rasch wandelnden Welt wurden auf Unionsebene bereits verschiedene Initiativen ergriffen⁴, die auch zu den Nachhaltigkeitszielen der VN beitragen.

In Zeiten des raschen und manchmal auch disruptiven Wandels ist es heute wichtiger denn je, dass die EU zusammen mit ihren Mitgliedstaaten in der Lage ist, zügig wirksame politische Antworten zu formulieren. Dazu zählen effiziente Entscheidungsfindungsprozesse, durch

¹ Siehe weitere Informationen unter:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf und in Anhang 2.

² Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission (Rom, 25. März 2017):

http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_de.htm

³ Die Säule wurde vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission beim Sozialgipfel für faire Arbeitsplätze und Wachstum in Göteborg proklamiert (November 2017):

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de

⁴ Siehe Anhang 2, der einen Überblick über die im sozialen Bereich von der Juncker-Kommission angenommenen Initiativen enthält.

welche die EU die nationale Politik unterstützen und ergänzen, neue Herausforderungen zeitnah angehen, die Chancen, die mit solchen Veränderungen verbunden sind, bestmöglich nutzen und die kollektiven Interessen der EU und die Bürgerinnen und Bürger der Union schützen kann.

Wie von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union vom September 2018 angekündigt,

sollte eine Bestandsaufnahme des in den Verträgen definierten Rahmens der Entscheidungsfindung für die verschiedenen Schlüsselbereiche der Politik in der Union durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass die EU alle verfügbaren Instrumente nutzen und ihren Mehrwert maximieren kann.

Diese Mitteilung ist folglich Teil des weitergehenden Engagements dieser Kommission, Wege zu prüfen, um durch einen zunehmenden Einsatz der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die Entscheidungsfindungsprozesse in Schlüsselbereichen effizienter zu gestalten⁵. Sie ist ein Follow-up zu früheren Mitteilungen zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik⁶, Steuerpolitik⁷ sowie Energie und Klima⁸.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass fast drei Jahrzehnte lang die große Mehrzahl der Beschlüsse im Bereich der Sozialpolitik mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gefasst wurde, wonach der Rat (mit qualifizierter Mehrheit) und das Europäische Parlament als gleichberechtigte gesetzgebende Organe handeln (siehe nachstehenden Abschnitt). Die Gestaltung der EU-Politik im sozialen Bereich unterscheidet sich daher grundlegend von jener in anderen Bereichen, insbesondere denen der Besteuerung und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in denen die Einstimmigkeit immer noch die Norm ist.

Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Kommission die Sozialpartner anhören muss, bevor sie Vorschläge im Bereich der Sozialpolitik vorlegt.⁹ Ferner können die Sozialpartner Vereinbarungen aushandeln, die entweder autonom gemäß nationalen Praktiken umgesetzt werden können oder aber auf ihr Ersuchen auf EU-Ebene über einen Beschluss des Rates¹⁰.

⁵ Siehe die Rede von Präsident Juncker zur Lage der Union vom 12. September 2018 und das Arbeitsprogramm der Kommission von 2019 (COM(2018) 800 final).

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177.

⁹ Artikel 154 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schreibt ein obligatorisches Verfahren der Anhörung in zwei Phasen vor: In der ersten Phase hört die Kommission die Sozialpartner zur möglichen Ausrichtung einer Initiative an, während diese in der zweiten Phase zum Inhalt der vorgesehenen Initiative angehört werden. Während beider Phasen können die Sozialpartner die Kommission über ihren Wunsch informieren, einen Verhandlungsprozess für eine Vereinbarung der Sozialpartner in diesem Bereich einzuleiten. In diesem Fall setzt die Kommission ihre Initiative für die Dauer der Verhandlungen aus. Falls diese erfolgreich abgeschlossen werden, können die Sozialpartner beantragen, dass ihre Vereinbarung von der Kommission im Rahmen eines Vorschlags für einen Beschluss des Rates umgesetzt wird. In Ermangelung einer Vereinbarung der Sozialpartner nach der Anhörung der zweiten Phase kann die Kommission beschließen, einen Vorschlag vorzulegen.

¹⁰ Artikel 155 AEUV.

2. Der derzeitige EU-Rahmen für die Entscheidungsfindung im Bereich der Sozialpolitik

Der sozialpolitische Besitzstand umfasst 125 Rechtsakte in unterschiedlichen Bereichen, die von der Gleichstellung von Mann und Frau über die Arbeitskräftemobilität, die Rechte entsandter Arbeitnehmer, den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer und Arbeitsbedingungen bis zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer reichen. Unter der Juncker-Kommission wurden 27 Vorschläge für sozialpolitische Rechtsakte vorgelegt und in Bezug auf 24 (siehe Anhang 2) wurde bislang eine Einigung erzielt.

Ein großer Teil des sozialpolitischen Besitzstandes wurde im Rahmen der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen. Außerdem haben auch auf EU-Ebene umgesetzte Vereinbarungen der Sozialpartner einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des sozialpolitischen Besitzstands der EU geleistet. Die Rechtsakte wurden in bestimmten Bereichen ausgehend vom Grundsatz der Einstimmigkeit angenommen, z. B. die ersten Gesetzesakte im Zusammenhang mit der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit¹¹ und der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

Eine beschränkte Anzahl von sozialpolitischen Bereichen unterliegt jedoch immer noch der einstimmigen Beschlussfassung im Rat und einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament kein gesetzgebendes Organ ist. Diese sind:

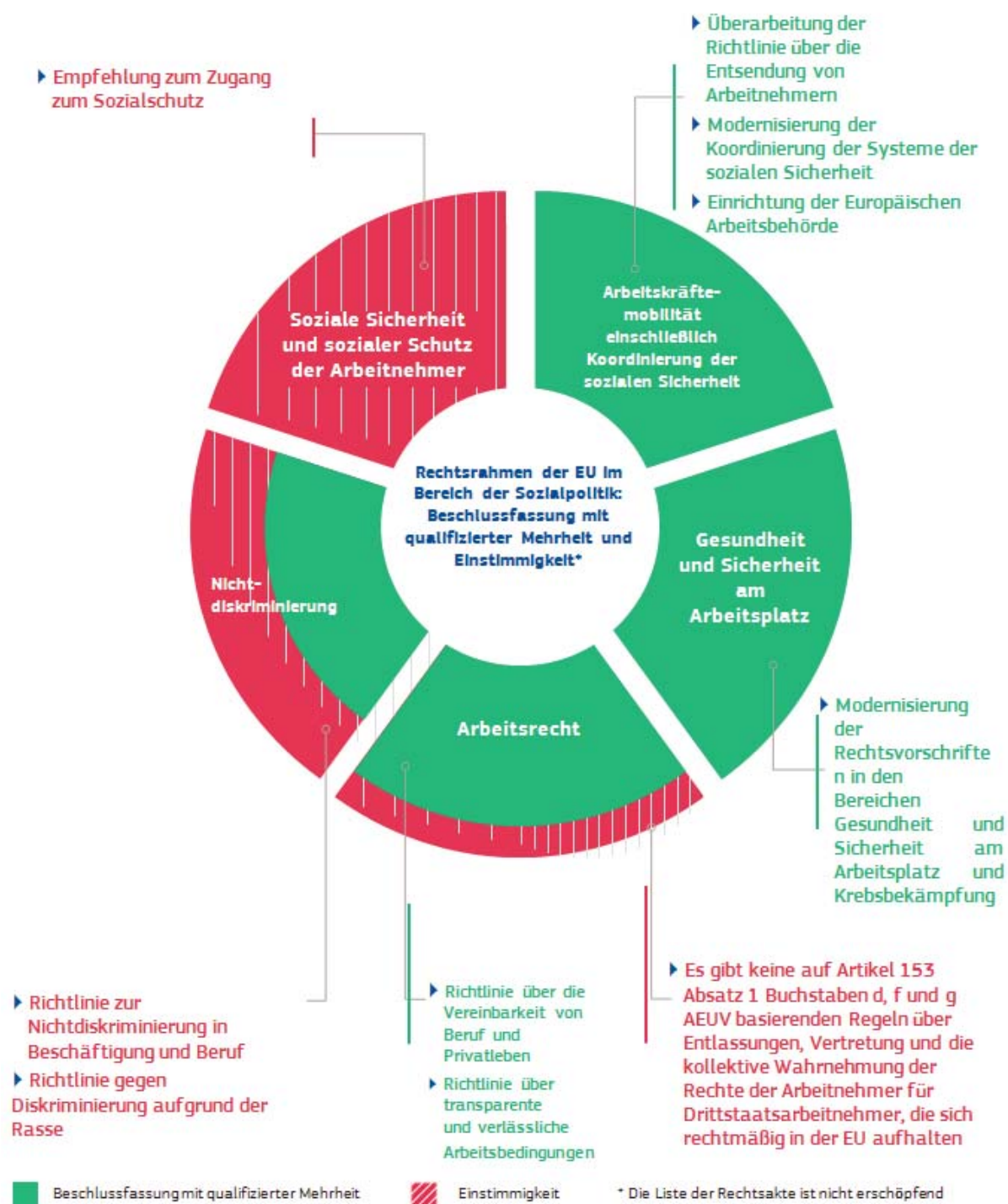
- Nichtdiskriminierung (Artikel 19 Absatz 1 AEUV);
- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (außer im grenzüberschreitenden Kontext) (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c AEUV);
- der Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe d AEUV);
- die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f AEUV) und
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe g AEUV).

Abgesehen von der Tatsache, dass bestimmte Aspekte dieser Politikbereiche Auswirkungen

¹¹ Seit dem Vertrag von Lissabon von 2009 unterliegt der Bereich der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Artikel 48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nicht mehr der Einstimmigkeit. Anhang 1 enthält einen Überblick über die Entwicklung des sozialpolitischen Besitzstandes der EU. Diese Änderung wurde begleitet durch die Einführung einer Art „Notbremse“ gemäß Artikel 48 AEUV. Demnach kann ein Mitglied des Rates erklären, dass ein Entwurf eines Gesetzgebungsakts wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit (insbesondere dessen Geltungsbereich, Kosten oder Finanzstruktur) verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde; es kann folglich beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache geht der Europäische Rat binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens wie folgt vor: er verweist den Entwurf an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird, oder er sieht von einem Tätigwerden ab, oder aber er ersucht die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags (in diesem Fall gilt der ursprünglich vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen).

auf das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Sozialsysteme haben können, gibt es keine spezifische Logik dafür, dass diese wenigen Bereiche nach mehreren Änderungen der Verträge weiterhin der Einstimmigkeit und dem besonderen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, insbesondere wenn man sie mit den Bereichen vergleicht, in denen bereits eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen ist.

Abbildung 1: Sozialpolitischer Besitzstand – Einstimmigkeit und Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, dargestellt an Beispielen bestehender Rechtsakte



3. Unterstützung der Entwicklung der EU-Sozialpolitik

a) Schließen von Lücken des sozialen Schutzes

Der auf dem Einstimmigkeitsgrundsatz beruhende Entscheidungsmodus auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Tatsache, dass es Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und Einstimmigkeit in ein und demselben Politikbereich gibt, haben zu Ungleichheit bei der Entwicklung des sozialpolitischen Besitzstandes geführt. Obgleich das Schutzniveau insgesamt hoch ist, gibt es Lücken, die dazu führen, dass einige Gruppen nicht in gleicher Weise geschützt sind. Hierzu folgendes Beispiel:

- Es gibt umfassende EU-Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen und zur Gleichbehandlung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, während die Gleichbehandlung aus Gründen der Religion oder Weltanschauung, der Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung nicht in gleichem Maße sichergestellt wird; dies ist ein Beispiel für einen Bereich, in dem zur Beschlussfassung Einstimmigkeit erforderlich ist und in dem die Bedingungen nicht gleichermaßen weiterentwickelt wurden;
- Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, wird beim Zugang zum Arbeitsmarkt und bei den Arbeitsbedingungen Gleichbehandlung mit Unionsbürgern garantiert (auch in Bezug auf den Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung, die Anerkennung von Diplomen und anderen beruflichen Befähigungsnachweisen, die soziale Sicherheit und dem Zugang zu Waren und Dienstleistungen); es gibt jedoch keine verbindlichen EU-Mindestanforderungen, die sich explizit auf die wirksame Integration in den Arbeitsmarkt beziehen. Dies ist ein Beispiel für das Bestehen der beiden Verfahren mit unterschiedlichen Beschlussfassungsregeln gemäß Vertrag, welche ähnliche Bereiche betreffen, d. h. die legale Zuwanderung und die Arbeitsbedingungen für Immigranten, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten.
- Arbeitnehmer müssen vor Beschlüssen von der Geschäftsführung unterrichtet und angehört werden, insbesondere wenn betriebliche Umstrukturierungen, Massenentlassungen oder die Verlagerung von Unternehmen vorgesehen sind, sowie im Falle von EU-weit tätigen Unternehmen (über die Europäischen Betriebsräte), aber (abgesehen von den Bestimmungen zur Beteiligung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gesellschaft)¹² gibt es keine gemeinsamen Mindestanforderungen für die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen. Ferner gibt es noch beschränkte Bestimmungen zum spezifischen Schutz einzelner Arbeitnehmer im Falle der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses.

¹² Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer und Richtlinie 2003/72/EG des Rates vom 22. Juli 2003 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer.

b) Schritt halten mit sich weiterentwickelnden sozialen Herausforderungen

Die EU und all ihre Mitgliedstaaten stehen vor gemeinsamen Herausforderungen in Bezug auf die Auswirkungen neuer Technologien, den zunehmenden Wettbewerbsdruck in der globalisierten Wirtschaft, neue Formen der Arbeit und demografische Trends (einschließlich der Alterung der Bevölkerung). Noch wichtiger ist, dass sie die Chancen, die diese Veränderungen mit sich bringen (beispielsweise die Digitalisierung), voll zu ihren Gunsten nutzen. Um die Kernpunkte des europäischen Sozialmodells für kommende Generationen zu bewahren, sind Maßnahmen in einer Vielzahl von Bereichen erforderlich, beispielsweise:

- Gewährleistung nachhaltiger und angemessener Rentenleistungen und Langzeitpflegesysteme angesichts der Alterung der Bevölkerung und vor dem Hintergrund sich wandelnder Modelle des Privat- und Familienlebens;
- Unterstützung der Menschen während ihres längeren und abwechslungsreicheren beruflichen Werdegangs, mit immer mehr Sprüngen;
- Erhöhung des Qualifikationsniveaus und Bereitstellung von einschlägigen lebensbegleitenden Weiterbildungsmöglichkeiten, um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaften sicherzustellen und
- Hervorheben der Vorteile einer von Diversität geprägten Gesellschaft, während zugleich die soziale Inklusion und Chancengleichheit für alle sichergestellt wird.

Um diese Herausforderungen anzugehen, benötigt die EU eine effiziente und flexible Methode der Beschlussfassung in der Union, sodass die Rechtsvorschriften und nicht bindende Instrumente, wie Empfehlungen, mit den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen Schritt halten können.

c) Unterstützung einer Kultur des Kompromisses

Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit basiert auf einer Kultur des Kompromisses und lässt eine Debatte und pragmatische Ergebnisse zu, die den Interessen der Union in ihrer Gesamtheit Rechnung tragen. Durch eine flexible, effiziente und zügige Beschlussfassung ist die Union in Politikbereichen wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zum Referenzmodell und Standardsetzer geworden. Die Aussicht auf eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit wirkt als starker Katalysator dafür, durch Kompromissfindung und die Einbeziehung aller Akteure eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung zu finden.

Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit geht über die Regel der einfachen Mehrheit mit mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen hinaus. Da Enthaltungen nicht als Zustimmung gezählt werden, ist es zum Erreichen einer Mehrheit erforderlich, dass die Mitgliedstaaten sich explizit für einen Vorschlag aussprechen und den Vorschlag annehmen. Es müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, um eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen:

- 55 % der Mitgliedstaaten müssen zustimmen und
- der Vorschlag wird von der Mehrheit der Mitgliedstaaten in Vertretung von mindestens 65 % der EU-Gesamtbevölkerung getragen.

Die Einstimmigkeit sieht diese Anreize nicht vor, da das Hauptmerkmal darin besteht, dass jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht hat. Dies erhöht die Gefahr, dass der gesetzgeberische Prozess stark verlangsamt wird. Beispielsweise wurde die 2005 vorgeschlagene Richtlinie zur

Wahrung von Zusatzrentenansprüchen von mobilen Arbeitnehmern im Rat sechs Jahre lang blockiert. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 wurde dann die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt und der Vorschlag wurde schließlich 2014¹³ angenommen, wodurch es möglich wurde, die Arbeitnehmer, die innerhalb der EU zu- und abwandern, besser zu schützen.

d) Stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments

Besondere Gesetzgebungsverfahren, welche im sozialpolitischen Bereich immer noch die Einstimmigkeit voraussetzen, geben dem Europäischen Parlament, das häufig nur angehört wird, keine gleichberechtigte, wichtige Rolle als Mitentscheidungsträger.

Es gibt jedoch Argumente ganz grundsätzlicher Natur dafür, dass das Europäische Parlament *gerade* im sozialpolitischen Bereich mehr zu sagen haben sollte. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments vertreten die Bürgerinnen und Bürger, denen die EU-Sozialpolitik direkt zugutekommt, und diese sollten bei ihrer Gestaltung über ihre gewählten Vertreter mitreden dürfen.

Ein Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Parlament zu einem dem Rat ebenbürtigen Gesetzgebungsorgan wird, würde es den Vertretern der Bürgerinnen und Bürger erlauben, einen umfassenden Beitrag zur Gestaltung der EU-Sozialpolitik zu leisten.

4. Die derzeitigen Optionen für einen Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit

Gemäß EU-Verträgen gibt es im Bereich der Sozialpolitik zwei *Überleitungsklauseln*:

- eine **spezifische Klausel** für die Sozialpolitik (Artikel 153 Absatz 2 letzter Unterabsatz AEUV) und
- eine **allgemeine Klausel** (Artikel 48 Absatz 7 EUV).

Es gibt wichtige Verfahrensunterschiede zwischen diesen beiden Klauseln.

¹³ Richtlinie 2014/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen.

Überleitungsklauseln

Artikel 48 Absatz 7 EUV sieht eine allgemeine Überleitungsklausel vor. In Fällen, in denen der Rat in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, oder vorsehen, dass Rechtsakte im Falle des besonderen Gesetzgebungsverfahrens vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.

Um diese Klausel anzuwenden, muss der Europäische Rat die Initiative ergreifen, den Geltungsbereich der geplanten Änderung des Beschlussfassungsverfahrens angeben und die nationalen Parlamente darüber unterrichten. Wird dies von keinem nationalen Parlament innerhalb von sechs Monaten abgelehnt, so kann der Europäische Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlassen, wonach die Rechtsakte mit qualifizierter Mehrheit oder gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.

Die allgemeine *Überleitungsklausel* bietet die Möglichkeit, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit unter Beibehaltung des besonderen Gesetzgebungsverfahrens einzuführen. Sie ermöglicht auch den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – bei dem das Europäische Parlament mitentscheidet.

Artikel 153 Absatz 2 letzter Unterabsatz AEUV enthält eine spezifische Überleitungsklausel für sozialpolitische Maßnahmen in den Bereichen, die unter Artikel 153 Absatz 1 Buchstaben d, f und g AEUV fallen, für die derzeit Einstimmigkeit gilt, und das besondere Gesetzgebungsverfahren.. Dies ist von Belang für Maßnahmen zur Unterstützung und Ergänzung der Aktivitäten der Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen:

- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Entlassungen);
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen und
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten.

Jeder Übergang auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in diesen Bereichen setzt einen einstimmigen Beschluss des Rates auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments voraus.

Die Verträge sehen ein anderes Mittel für die Überwindung einer Situation vor, in der ein Beschluss von einem oder mehreren Mitgliedstaaten unter Rückgriff auf ihr Vetorecht blockiert wird. Die **verstärkte Zusammenarbeit**¹⁴ erlaubt es einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, eine geplante Initiative gemeinsam voranzubringen, wenn es sich als unmöglich erweist, Einstimmigkeit im Rat darüber zu erzielen. Andere EU-Mitgliedstaaten haben ferner das Recht, der Initiative zu einem späteren Zeitpunkt beizutreten. Im Rahmen dieses Verfahrens sieht Artikel 333 AEUV auch eine spezifische *Überleitungsklausel* vor, die es den Mitgliedstaaten, die an einer spezifischen verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen,

¹⁴ Artikel 20 EUV und Artikel 326 bis 334 AEUV.

erlaubt, den Übergang zur qualifizierten Mehrheit und/oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu beschließen.

Im sozialpolitischen Bereich ist die verstärkte Zusammenarbeit jedoch keine Lösung für breitere EU-weite Probleme, da sie die Gefahr der Fragmentierung des Binnenmarktes und eines Europas der zwei Klassen sowie einer Ungleichbehandlung von EU-Bürgern, je nach Mitgliedstaat, in dem sie leben, birgt. In diesem Kontext sieht Artikel 326 AEUV vor, dass die verstärkte Zusammenarbeit weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen darf. Sie darf für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen und darf nicht zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen. Dies ist insbesondere im sozialpolitischen Bereich von Belang. Die Alternative des Rückgriffs auf die verstärkte Zusammenarbeit scheint folglich unzufriedenstellend zu sein bei Vorschlägen, die die Anwendung der Grundrechte sicherstellen sollen, die für alle Menschen in allen EU-Mitgliedstaaten gelten sollten. Bereits 2014 wurde die Idee, für den Vorschlag einer Richtlinie zur horizontalen Gleichbehandlung¹⁵ auf die verstärkte Zusammenarbeit zurückzugreifen, vom Rat mit großer Mehrheit zurückgewiesen.

Der Einsatz der *Überleitungsklauseln* zum Übergang auf die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit weist diese Nachteile nicht auf, da sie es der EU erlauben, insgesamt vorwärts zu kommen, wodurch die Integrität des Binnenmarktes und die soziale Dimension der EU beibehalten wird. Obgleich dadurch die Abstimmungs- und Entscheidungsfindungsmethode geändert werden, würde, würde der Rechtsrahmen für EU-Maßnahmen insgesamt nicht beeinflusst, insbesondere:

- i. Die Union würde sich unter uneingeschränkter Wahrung des Grundsatzes der **Subsidiarität** weiterhin auf die Bereiche konzentrieren, in denen die Ziele aufgrund des Umfangs und der Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden könnten. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen der Inhalt und die Form der Maßnahmen der Union nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen;
- ii. **Der Anwendungsbereich und die Bedingungen für die Ausübung der Befugnisse der EU ändern sich nicht.** Artikel 153 AEUV sieht eine Reihe von Kriterien vor, die von EU-Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich erfüllt werden müssen, so können z. B. Richtlinien nur *Mindestvorschriften unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen* enthalten und *dürfen der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen [nicht] entgegenstehen*. Die EU-Maßnahmen *berühren nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, und dürfen das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen*. Die EU-Maßnahmen hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen. Artikel 153 Absatz 5 AEUV *schließt* auch alle Maßnahmen in Bezug auf das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht *aus*. Artikel 151 AEUV

¹⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, KOM(2008) 426 endgültig, 2.7.2008.

schreibt vor, dass die EU-Maßnahmen *der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten Rechnung tragen*;

- iii. **Die Rolle der Sozialpartner bei der Gestaltung der Rechtsvorschriften im sozialpolitischen Bereich wird nicht beeinträchtigt.** Wie in Artikel 154 AEUV vorgesehen, würde die Kommission weiterhin eine Anhörung der Sozialpartner in zwei Phasen vor der Vorlage der Vorschläge im sozialpolitischen Bereich durchführen. Sie würde die Sozialpartner in Bezug auf die mögliche Richtung der EU-Maßnahmen und den Inhalt des vorgesehenen Vorschlags anhören. Es sei angemerkt, dass die Anwendbarkeit der qualifizierten Mehrheit in den Bereichen gemäß Artikel 153 AEUV auch für die Umsetzung der Vereinbarung der Sozialpartner im Rahmen von Beschlüssen des Rates gemäß Artikel 155 AEUV gelten würde;
- iv. **Die bessere Rechtsetzung bleibt das wesentliche Anliegen der EU-Politik:** Jeder Vorschlag würde in Übereinstimmung mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung ausgearbeitet werden. Diese stellen sicher, dass die EU-Politik und -Rechtsetzung offen, transparent und evidenzbasiert sind sowie auf einem Verständnis der Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen und die öffentlichen Verwaltungen basieren. Die Bürgerinnen und Bürger und die Interessenträger können während des gesamten Prozesses ihren Beitrag leisten und
- v. **Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ist eine Entscheidung, die voll und ganz unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten steht.** Es bedarf dazu einer weiteren einstimmigen Entscheidung des Europäischen Rates oder des Rates, um die *Überleitungsklausel* anzuwenden. Zusätzlich muss gemäß allgemeiner Klausel (Artikel 48 Absatz 7 EUV) der Übergang zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von allen nationalen Parlamenten unterstützt werden und das Europäische Parlament muss zustimmen.

5. Die Analyse spezifischer Politikbereiche unterliegt immer noch dem Grundsatz der Einstimmigkeit

Der Zweck dieses Abschnittes besteht darin, die Argumente, die für den Einsatz der *Überleitungsklauseln* im sozialen Bereich sprechen, zu bewerten. Die Analyse wird für die fünf in Abschnitt 2 bestimmten Bereiche, in denen die Beschlussfassung noch ausgehend vom Grundsatz der Einstimmigkeit und der besonderen Gesetzgebungsverfahren erfolgt, jeweils einzeln durchgeführt.

a) Nichtdiskriminierung

Die EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung setzen seit ihrer Einführung im Vertrag von Amsterdam 1997 Einstimmigkeit voraus. Der Vertrag von Nizza hat eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt, wenn es darum geht, die Grundprinzipien der Fördermaßnahmen der Union zu definieren, um die Maßnahmen der

Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Diskriminierung unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu unterstützen¹⁶.

Die derzeitigen (einstimmig angenommenen) EU-Rechtsvorschriften¹⁷ sehen ein unterschiedliches Schutzniveau je nach Grund der Diskriminierung vor. Die EU-Richtlinien bieten ein Schutzniveau in Bezug auf die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und eine Reihe weiterer Bereiche bieten einen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und der Rasse. Die Gleichbehandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ist nur mit Bezug auf Beschäftigung und Beruf geschützt. Der in diesem Bereich geltende Grundsatz der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung im Rat führte zu einem uneinheitlichen Rechtsrahmen und inkohärenten Folgen des Unionsrechts für das Leben der Bürgerinnen und Bürger, wobei einige besser geschützt sind als andere¹⁸.

Gleichheit ist einer der Grundwerte der EU. Für Diskriminierung gibt es keinen Platz in der Union¹⁹. Im März 2017 setzten sich die führenden Vertreter der Union in der Erklärung von Rom dafür ein, auf eine Union hinarbeiten zu wollen, die die Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie die Rechte und die Chancengleichheit aller fördert und die Diskriminierung bekämpft. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben die Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 unterzeichnet, die die Beseitigung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken und die Förderung angemessener Rechtsvorschriften, Politiken und Aktionen vorsieht.²⁰

¹⁶ Artikel 19 Absatz 2 AEUV.

¹⁷ Richtlinie 2004/113/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen; Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

Andere Instrumente wurden mit qualifizierter Mehrheit angenommen, da sie auf einer anderen Bestimmung des Vertrags basierten, jedoch ähnliche Bereiche betreffen: Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates.

¹⁸ Der Vorschlag von 2008 für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM(2008) 426 endgültig), in dem diese Bedenken angegangen wurden und der Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung auch auf andere Bereich als den der Beschäftigung ausgedehnt werden sollte, ist im Rat blockiert.

¹⁹ Insbesondere Artikel 2 EUV und Artikel 8 AEUV.

²⁰ Eines der Ziele, das Entwicklungsziel 10 (Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern) besteht darin, Chancengleichheit sicherzustellen und Ungleichheiten der Ergebnisse zu reduzieren.

Ziel 10.2: Bis 2030 alle Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht, Behinderung, Rasse, Ethnizität, Herkunft, Religion oder wirtschaftlichem oder sonstigem Status zu Selbstbestimmung befähigen und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion fördern und Ziel 10.3: Chancengleichheit gewährleisten und Ungleichheit der Ergebnisse reduzieren, namentlich durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken und die Förderung geeigneter gesetzgeberischer, politischer und sonstiger Maßnahmen in dieser Hinsicht.

In einer 2018 vom Europäischen Parlament²¹ durchgeführten Studie wurde auf das Ausmaß der nachteiligen Auswirkungen hingewiesen, welche Lücken und Hindernisse der EU-Rechtsvorschriften und -Maßnahmen auf den Alltag der Bürgerinnen und Bürger und auf die Gesellschaft haben (in Bezug auf das BIP, die Steuereinnahmen und die soziale Kohäsion). Der Mangel an gemeinsamen EU-Regeln zum Schutz vor Diskriminierung beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen, untergräbt die Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen, die für einen wirksamen und fairen Binnenmarkt unabdingbar sind. Privatpersonen und Unternehmen sollten unter gleichen Bedingungen einen nahtlosen Zugang zu den vier Grundfreiheiten haben.

Das Unionsrecht schreibt vor, dass jeder Mitgliedstaat mit der Förderung der Gleichbehandlung befaste Stellen einrichtet²². Der Auftrag dieser Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung ist es, die Opfer von Diskriminierung auf unabhängige Weise zu unterstützen, unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchzuführen, jedoch nur bei Diskriminierung wegen Rasse, ethnischer Herkunft und Geschlecht. Aufgrund der rechtlichen Beschränkungen erließ die Kommission nur nicht bindende Leitlinien in Bezug auf deren Tätigkeit²³. Die Unterstützung der Opfer und die sonstigen Tätigkeiten zur Förderung der Gleichbehandlung sind folglich in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geartet und die Schutzgründe unterscheiden sich.

In der nächsten Zukunft könnte der Rückgriff auf *Überleitungsklauseln* zur Erleichterung der Entwicklung des gleichen Schutzes vor Diskriminierung mit wirksamen Rechtsdurchsetzungsmechanismen in Erwägung gezogen werden.

²¹ European Parliamentary Research Service, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report* (PE 615.660, März 2018);

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660)

²² Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG, Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU, Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG und Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG.

²³ Empfehlung der Kommission C(2018) 3850 final vom 22.6.2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen;

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

Nichtdiskriminierung: Fakten und Zahlen

- Eine Erhebung von Eurobarometer²⁴ zeigt, dass 12 % der Bevölkerung der EU davon ausgehen, zu einer diskriminierungsgefährdeten Bevölkerungsgruppe zu gehören. Fast ein Fünftel der Befragten berichtete, während der vorangegangenen 12 Monate Opfer von Diskriminierung oder Belästigung geworden zu sein. Die Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft wird als die am weitesten verbreitete Form der Diskriminierung betrachtet, gefolgt von der Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung, der geschlechtlichen Identität, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung und des Alters.
- Für die Betroffenen kann jede Rechtsverweigerung aufgrund von Diskriminierung zur materiellen und/oder immateriellen Schäden führen, z. B. Verdienstaustausch und/oder ein schlechterer Gesundheitszustand. Gesellschaftlich kann die Diskriminierung nachteilige Auswirkungen auf das BIP und die Steuereinnahmen sowie auf die soziale Kohäsion haben²⁵.

b) Soziale Sicherheit und sozialer Schutz für Arbeitnehmer (außerhalb von grenzüberschreitenden Fällen)

Die EU unterstützt und ergänzt die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer²⁶. Seit der Einführung dieser Befugnisse im Vertrag von Maastricht 1992 unterliegt dieser Bereich der einstimmigen Beschlussfassung im Rahmen des besonderen Gesetzgebungsverfahrens.

Das Erfordernis der Einstimmigkeit in diesem Bereich ist mit der Tatsache verbunden, dass die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes eng mit den nationalen wirtschaftlichen, Steuer- und Einkommensumverteilungsmodellen verbunden sind. Die Systeme sind in der EU sehr unterschiedlich, sowohl was die Höhe der Haushaltsmittel angeht, als auch, was die Art und Weise der Verwendung der Mittel, die Finanzierungsquelle, den Grad der Abdeckung der Risiken in der Bevölkerung und die Rolle der Sozialpartner anbelangt.

Gleichzeitig entwickeln sich jedoch die Arbeitsmärkte weiter und die Systeme des sozialen Schutzes müssen auf einzelstaatlicher Ebene reformiert werden, um sicherzustellen, dass sie modernisiert werden und unser Sozialmodell gebrauchstauglich bleibt, niemand zurückgelassen wird und die Bürgerinnen und Bürger der EU die sich wandelnde Arbeitswelt bestmöglich nutzen. Demografische Änderungen, wie die Alterung der Bevölkerung, niedrigere Geburtenraten und eine längere Lebenserwartung werden die Fähigkeit der Mitgliedstaaten beeinflussen, einen angemessenen sozialen Schutz zu gewährleisten. Die Sozialbeiträge der erwerbstätigen Bevölkerung werden weiter zurückgehen, weshalb der Bedarf besteht, nicht auf Arbeitsentgelten basierende Finanzierungsquellen für die Systeme des sozialen Schutzes zu suchen. Die Verbreitung einer Vielzahl von Beschäftigungsverhältnissen, verschärft durch den technologischen Wandel und die digitalen

²⁴ Eurobarometer 437, *Discrimination in the EU in 2015*.

²⁵ Siehe Fußnote 21.

²⁶ Dies ist in Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c AEUV vorgesehen, während die EU gemäß Artikel 48 AEUV das Recht hat, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen zu beschließen. Diese Maßnahmen unterliegen der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und sind folglich nicht Gegenstand der vorliegenden Mitteilung.

Plattformen, hat bereits zu Lücken beim sozialen Schutz geführt. Schließlich wird die Arbeitswelt von morgen massive Investitionen in das lebensbegleitende Lernen, die Weiterbildung, Weiterqualifizierung und Umschulung erforderlich machen, die heute von den nationalen Sozialversicherungssystemen nicht ausreichend vorgesehen sind.

Aufbauend auf den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte, die eine Art Kompass darstellen, hat die Kommission vorgeschlagen, die Maßnahmen auf EU-Ebene auf die Ausgabe von Empfehlungen, wie die Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, zu konzentrieren. Zu der Empfehlung wurde im Dezember 2018 im Rat einstimmig eine Einigung erzielt und sie steht jetzt vor der endgültigen Annahme. Wenn die Empfehlung angenommen worden ist, wird mit der Umsetzung begonnen. Die Auswirkungen der Empfehlung auf die Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes müssen dann bewertet werden.

Wenn der Rat die Überleitungsklausel gemäß Artikel 48 Absatz 7 EUV nutzt und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im betroffenen Bereich oder Fall anwendbar wird, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen und es ist keine Einstimmigkeit mehr für die Annahme von Empfehlungen in diesem Bereich oder Fall ausgehend von Artikel 292 AEUV erforderlich. Ein Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wäre für die Annahme derartiger Empfehlungen, mit welchen der Prozess der Konvergenz angeleitet und unterstützt wird, vorteilhaft, um so die Systeme des sozialen Schutzes für das 21. Jahrhundert zu rüsten.

Doch auch in diesem Fall muss die EU bei ihrer Tätigkeit den Grundsatz der Subsidiarität einhalten und den großen Unterschieden zwischen den Systemen des sozialen Schutzes der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Ferner garantiert Artikel 153 Absatz 4 AEUV das Recht der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, und das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme darf nicht erheblich beeinträchtigt werden.

Zur Unterstützung des Prozesses der Modernisierung und der Konvergenz zwischen den Systemen des sozialen Schutzes könnte **der Rückgriff auf die Überleitungsklauseln zur Annahme von Empfehlungen im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer** in der näheren Zukunft in Erwägung gezogen werden.

c) *Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten*

Mehrere EU-Richtlinien zur legalen Migration regeln die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt sowie die Rechte verschiedener Kategorien von Drittstaatsangehörigen, wie Studierende, Wissenschaftler, Saisonarbeiter und unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer.²⁷ Die Richtlinien wurden nach Artikel 79 Absatz 2 AEUV auf der Grundlage

²⁷ Der Besitzstand auf dem Gebiet der Zuwanderung umfasst:

- Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung;
- Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen;

der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit angenommen - mit Mitentscheidungsbefugnis für das Europäische Parlament.

Diese Vorschriften zielen auf eine gerechte Behandlung von EU-Staatsangehörigen in unterschiedlichen Kontexten ab, darunter die Beschäftigungsbedingungen (z. B. Entgelt, berufliche Qualifikationen usw.). Gleichzeitig gilt der umfassende Beschäftigungs- und Sozialrechtsbesitzstand der EU²⁸, insbesondere die Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen und der Schutz der Sicherheit am Arbeitsplatz, für alle Arbeitnehmer, die in einem Mitgliedstaat unter das nationale Arbeitsrecht fallen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Darüber hinaus hat die Union auf der Grundlage der verschiedenen Vertragsbestimmungen, die der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit unterliegen, Empfehlungen zu Aktivierungsmaßnahmen für diejenigen abgegeben, die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben. Die EU hat beispielsweise bereits Ratschläge in der Form der Jugendgarantie²⁹, der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt³⁰ und der Empfehlung des Rates für Weiterbildungspfade abgegeben³¹. Diese Empfehlungen finden auch auf Drittstaatsangehörige mit legalem Wohnsitz Anwendung und erkennen an, dass Drittstaatsangehörige zu den schutzbedürftigen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zählen, die einer maßgeschneiderten Unterstützung bedürfen. Diese Empfehlungen werden umgesetzt und ihre Auswirkungen, unter anderem auf Drittstaatsangehörige mit legalem Wohnsitz, müssen noch bewertet werden.

-
- Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (Blue-Card-Richtlinie);
 - Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten;
 - Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer;
 - Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers und
 - Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit.

²⁸ Zum Beispiel zu Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern (Rahmenrichtlinie 89/391/EWG und 25 verbundene Richtlinien) und Arbeitsbedingungen: Richtlinie 91/533/EWG (schriftliche Erklärungen); Richtlinie 94/33/EG (Jugendarbeitsschutz); Richtlinie 2008/104/EG (Leiharbeit); Richtlinie 2008/94/EG (Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers); Richtlinie 1997/81/EG (Teilzeitarbeit); Richtlinie 1999/70/EG (befristete Arbeitsverträge); Richtlinie 2002/14/EG (Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer); Richtlinie 2003/88/EG (Arbeitszeit).

²⁹ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (2013/C 120/01).

³⁰ Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt (2016/C 67/01).

³¹ Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene (2016/C 484/01).

Daher scheint der potenzielle Anwendungsbereich von Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe g AEUV, der es der Union ermöglicht, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungsbedingungen für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, auf der Grundlage der Einstimmigkeit zu unterstützen und zu ergänzen, eher begrenzt.

Angesichts der bestehenden Rechtsvorschriften sowohl in Bezug auf die Migration als auch den sozialen Besitzstand und die bestehenden Empfehlungen scheint es **derzeit keinen signifikanten Mehrwert für die Anwendung der Überleitungsklausel in diesem Bereich zu geben.**

d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags

Der Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (*Entlassung*) ist ein Kernpunkt des nationalen Arbeitsrechts. Er ist eng verbunden mit den nationalen Systemen des sozialen Schutzes und den Institutionen des Arbeitsmarktes, wozu auch die Rolle der Sozialpartner und die Tarifverhandlungstraditionen zählen. Die Länge und die Höhe der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, der Grad der Regelung von Arbeitsverträgen und die gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich.

Auf EU-Ebene enthalten die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die europäische Säule sozialer Rechte³² horizontale Grundsätze, welche den Schutz vor Entlassung regeln. Der umfassende Schutzrahmen mit Mindeststandards zum Schutz der einzelnen Arbeitnehmer vor Entlassung ist auf nationaler Ebene festgelegt. Die nationalen Rechtsvorschriften sind am besten geeignet, den Besonderheiten der verschiedenen nationalen Schutzsysteme gerecht zu werden, wozu auch steuerliche Überlegungen zählen.

Die abgeleiteten Rechtsvorschriften der EU bieten zielgerichtete Maßnahmen zum Schutz der am meisten gefährdeten Arbeitnehmer vor Entlassung. Dies umfasst auch den Schutz von schwangeren Frauen vor Entlassung. Die Richtlinie über Teilzeitbeschäftigung³³, die Richtlinie zur Gleichstellung von Frauen und Männern³⁴ und die Richtlinie Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben,³⁵ bieten ebenfalls Schutz vor Entlassung und Schlechterstellung. Die Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen³⁶ stellt sicher, dass die Arbeitnehmer das Recht haben, über die Dauer der Kündigungsfrist informiert zu werden, und verbietet eine Entlassung von Arbeitnehmern, die ihre Auskunftsrechte ausüben. Auch die Richtlinie zur Vereinbarkeit von

³² Der Grundsatz 7.b der europäischen Säule sozialer Rechte sieht vor, dass „[b]ei jeder Kündigung [...] Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht [haben], zuvor die Gründe zu erfahren, und das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist. Sie haben Recht auf Zugang zu wirkungsvoller und unparteiischer Streitbeilegung und bei einer ungerechtfertigten Kündigung Anspruch auf Rechtsbehelfe einschließlich einer angemessenen Entschädigung“.

³³ Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit.

³⁴ Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung).

³⁵ Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates.

³⁶ [COM \(2017\) 797](#).

Beruf und Privatleben³⁷ verbietet die Entlassung aufgrund der Beantragung von Vaterschaftsurlaub, Eltern- oder Pflegeurlaub und flexiblen Arbeitszeitregelungen.

Die engen Verbindungen mit und die Unterschiedlichkeit zwischen den Systemen des sozialen Schutzes und den Institutionen des Arbeitsmarktes und die Notwendigkeit, die Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten und der Modelle des Sozialdialogs zu wahren, sind starke Argumente für die Beibehaltung der einstimmigen Abstimmung im Rat in diesem Bereich. Einige der oben zitierten vor Kurzem angenommenen Richtlinien werden erst nach einem Übergangszeitraum umgesetzt werden, weshalb es zu früh ist, ihre Ergebnisse in diesem Bereich zu bewerten. **Es scheint derzeit keine klare Notwendigkeit für den Rückgriff auf Überleitungsklauseln zu geben.**

e) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen

Was die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen angeht, wozu auch die Mitbestimmung zählt, sind in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in der europäischen Säule sozialer Rechte starke allgemeine Grundsätze enthalten³⁸. Gleichzeitig werden die Befugnisse der EU in diesem Bereich durch den Vertrag stark beschränkt, wodurch insbesondere Maßnahmen zum Koalitionsrecht, Streikrecht sowie Aussperrungsrecht ausgeschlossen sind.³⁹ Ferner gibt es keine spezifischen EU-Rechtsvorschriften zur umfassenden Regelung dieser Frage⁴⁰.

Die Regeln und Traditionen der Vertretung und der kollektiven Wahrung von Interessen sind in den Mitgliedstaaten zum Teil sehr unterschiedlich. Es gibt ferner wesentliche Unterschiede in den Mitgliedstaaten beim Grad der Repräsentativität der Sozialpartner, bei ihrer allgemeinen Einbeziehung in den Entscheidungsfindungsprozess und bei der Verbreitung und Zentralisierung der Tarifverhandlungen. Außerdem haben 18 Mitgliedstaaten Modelle der Arbeitnehmervertretung in Leitungsgremien und diese sind zum Teil sehr unterschiedlich geregelt.

³⁷ [COM \(2017\) 253](#).

³⁸ Der Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte lautet: „Die Sozialpartner werden bei der Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gemäß den nationalen Verfahren angehört. Sie werden darin bestärkt, Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln und zu schließen, und zwar unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen. Wenn angebracht, werden Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Unionsebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten umgesetzt. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertretungen haben das Recht auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in für sie relevanten Fragen, insbesondere beim Übergang, der Umstrukturierung und der Fusion von Unternehmen und bei Massenentlassungen. Die Unterstützung für bessere Fähigkeiten der Sozialpartner wird gefördert, um den sozialen Dialog voranzubringen.“

³⁹ Siehe Artikel 153 Absatz 5 AEUV, der vorsieht, dass Artikel 153 nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht gilt.

⁴⁰ Die Aspekte der Vertretung und der kollektiven Wahrung sind in unterschiedlichem Maße Gegenstand spezifischer Instrumente wie der Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einsetzung eines europäischen Betriebsrates, der Richtlinie 2001/23/EG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung der Ansprüche der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen, der Richtlinie 2001/86/EG des Rates zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, der Richtlinie 2003/72/EG über die Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung von Arbeitnehmern in der Europäischen Genossenschaft und der Richtlinie (EU) 2017/1132 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrecht.

Die Kommission setzt sich weiterhin für die Unterstützung des Kapazitätenaufbaus der Sozialpartner in Übereinstimmung mit der vierteiligen gemeinsamen Erklärung des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union, der Kommission und der europäischen Sozialpartner „Neubeginn für den sozialen Dialog“ ein.⁴¹

Die Kommission begrüßte das autonome Arbeitsprogramm 2019-2021, das von den branchenübergreifenden Sozialpartnern am 6. Februar 2019⁴² vereinbart wurde und das Ausdruck ihres starken Willens ist, Lösungen für ein faires, wettbewerbsfähiges und nachhaltiges Europa zu fördern.

Die engen Verbindungen mit den nationalen Regeln und Traditionen im Bereich der Vertretung und der kollektiven Wahrung von Interessen sind starke Argumente für die einstimmige Beschlussfassung im Rat in diesem Bereich. **Es scheint derzeit keine klare Notwendigkeit für den Rückgriff auf Überleitungsklauseln zu geben.**

6. Schlussfolgerungen und nächste Schritte

Im sozialpolitischen Bereich besitzt die EU bereits wirksame, zügige und flexible Entscheidungsfindungsprozesse, die dazu beitragen, dass sie ihre Ziele erfüllt, das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, auf eine im hohen Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, hinzuwirken, und den Herausforderungen der Zukunft der Arbeit angesichts globaler Trends wie Digitalisierung, Alterung der Bevölkerung und Migration zu begegnen.

Angesichts der in dieser Mitteilung enthaltenen Überlegungen ist Folgendes festzuhalten:

- Für die Bereiche, die noch der Einstimmigkeit unterliegen, könnte ein Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Entscheidungsfindung in der EU sicherlich zügiger, flexibler und wirksamer machen. Auf diese Weise würde auch eine Kultur des Kompromisses unterstützt und es würde einfacher werden, Entscheidungen zu treffen, die den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft der EU insgesamt gerecht werden, wodurch ein fairerer Binnenmarkt sichergestellt würde.
- Es sind ein selektiver Ansatz und eine Einzelfallprüfung des Rückgriffs auf die in den Verträgen vorgesehenen *Überleitungsklauseln* erforderlich. Nicht alle Bereiche der Sozialpolitik, die noch der Einstimmigkeit unterliegen, und nicht alle Gesetzgebungsverfahren sind gleichermaßen wichtig zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union.
- Aus der Perspektive der Kommission wäre es wichtig, den Rückgriff auf die allgemeine *Überleitungsklausel* zu prüfen, um die Entscheidungsfindung im Bereich der **Nichtdiskriminierung** und bei der Annahme von **Empfehlungen zur sozialen Sicherheit und dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer** in der näheren Zukunft zu

⁴¹ Ein Neubeginn für den sozialen Dialog - Erklärung der Europäischen Sozialpartner, der Europäischen Kommission und des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union, 16. Juni 2016; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=de>

⁴² Europäischer Sozialdialog: Arbeitsprogramm 2019-2021 (EGB, BusinessEurope, CEEP und SMEunited); <https://www.besnesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

prüfen. Für die anderen Bereiche (Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, Entlassungen und Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen) scheint es derzeit keine eindeutigen Argumente für den Rückgriff auf die einschlägige *Überleitungsklausel* zu geben. Die Kommission ist jedoch weiterhin bereit, die Situation in der Zukunft zu prüfen.

- Die Aktivierung der *Überleitungsklausel* in den Bereichen Nichtdiskriminierung und soziale Sicherheit sowie sozialer Schutz der Arbeitnehmer würde einen dahingehenden Beschluss des Europäischen Rates gemäß dem Verfahren nach Artikel 48 Absatz 7 EUV erforderlich machen, wie in Abschnitt 4 dieser Mitteilung dargestellt.

Die Kommission ruft den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, die Sozialpartner und alle Interessenträger auf, sich auf der Grundlage dieser Mitteilung an einer offenen Debatte über einen verstärkten Einsatz der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit oder des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Bereich der Sozialpolitik zu beteiligen.
