

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Norbert Kleinwächter, Dr. Harald Weyel, Jochen Haug, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 20/4070 –**

Finanzierung der Europäischen Säule sozialer Rechte in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en), von den drei EU-Organen 2017 auf dem Sozialgipfel in Göteborg feierlich proklamiert, enthält in drei Kapiteln 20 Rechte und Grundsätze zum Arbeitsmarkt und zu Beschäftigungsbedingungen sowie zum Arbeits- und Beschäftigungsrecht. Die ESSR ist in drei Abschnitte gegliedert: Chancengleichheit, faire Arbeitsbedingungen und Sozialschutz und soziale Inklusion (ebd.). Die ESSR ist nach Auffassung der Fragesteller ein Sammelsurium unterschiedlicher ehrgeiziger Wünsche. Sie speist sich aus unterschiedlichen Rechtsquellen, u. a. aus einzelnen Vertragsbestandteilen. Ihre Relevanz für Deutschland ist gering.

Vorbemerkung der Bundesregierung

In der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) kommen Grundsätze und Rechte zum Ausdruck, die im Europa des 21. Jahrhunderts für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Sozialsysteme unerlässlich sind. Es werden einige Rechte bekräftigt, die bereits Teil des Besitzstands der Union und der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sind. Zudem kommen neue Grundsätze hinzu, die auf die Herausforderungen abzielen, die sich aus gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben. Damit die Grundsätze und Rechte rechtlich durchsetzbar sind, müssen zuerst auf der geeigneten Ebene (z. B. Europäische Union (EU), EU-Mitgliedstaaten, Länder oder Sozialpartner) entsprechende Maßnahmen oder Rechtsvorschriften angenommen werden. Die ESSR als solche ist nicht rechtlich bindend. Sie soll bei der Reaktion auf aktuelle und künftige Herausforderungen als Kompass für effiziente beschäftigungspolitische und soziale Ergebnisse dienen, die unmittelbar die wesentlichen Bedürfnisse der Menschen berücksichtigen, und sie soll als Richtschnur dazu beitragen, dass soziale Rechte besser in konkrete Rechtsvorschriften umgesetzt und angewandt werden.

1. Über welchen Spielraum verfügt die Bundesregierung in einer möglichen Umsetzung der ESSR?

Macht die Bundesregierung einen Unterschied zwischen sozialen Rechten und sozialen Prinzipien?

Die Bundesregierung bekennt sich zur Umsetzung der ESSR durch konkrete Initiativen auf den jeweils zuständigen Ebenen. Der Spielraum der Bundesregierung bei der Umsetzung der ESSR kann nur im Hinblick auf konkrete Maßnahmen und im Einzelfall bestimmt werden. Die ESSR verwendet die Begriffe „Rechte“ und „Grundsätze“. Da die ESSR als solche rechtlich nicht verbindlich ist, ist eine Unterscheidung zwischen Rechten und Grundsätzen nicht relevant.

2. Darf die Bundesregierung nach ihrem Ermessen auch nur einzelne Rechte der ESSR umsetzen, und wenn ja, welche Rechte sind dies?

Die Bundesregierung unterstützt die Umsetzung der ESSR in ihrer Gesamtheit. Zur rechtlichen Verbindlichkeit siehe Antwort zu Frage 1.

3. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung der Europäischen Sozialcharta im Vergleich zur ESSR bei?

Die Europäische Sozialcharta ist ein völkerrechtliches Abkommen, in dem sich die Vertragsstaaten – darunter alle 27 Mitgliedstaaten der EU – zur Einhaltung sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte verpflichten. Die Bundesregierung misst der Europäischen Sozialcharta große Bedeutung zu, was sich auch in der Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta zeigt, die zum 1. Mai 2021 für Deutschland in Kraft getreten ist. Daneben steht die ESSR, die die Anwendung der Europäischen Sozialcharta ausdrücklich nicht einschränkt oder beeinträchtigt (vgl. Ziffer 16 der Präambel zur ESSR).

4. Hat sich die Bundesregierung eine eigene Auffassung zur Europäischen Sozialcharta gebildet, und wenn ja, erkennt sie in dieser ggf. Mängel (wenn ja, bitte auflisten)?

Die Bundesregierung hat sich für die Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta entschieden. Diese ist, wie unter der vorstehenden Frage ausgeführt, zum 1. Mai 2021 für Deutschland in Kraft getreten. Die Ratifizierung unterstreicht die Bedeutung der dort enthaltenen sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte sowie die Verbundenheit der Mitgliedstaaten in deren Gewähr.

5. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass das deutsche Sozialsystem noch mit Hilfe der ESSR verbesserungsfähig ist, und wenn ja, in welchen Bereichen?

Die ESSR unterstützt die Koordinierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten im Sinne einer Aufwärtskonvergenz. Davon profitieren letztlich alle Mitgliedstaaten und deren Bürgerinnen und Bürger.

6. Wie soll nach Ansicht der Bundesregierung mit der Umsetzung der ESSR ein wichtiger Beitrag zur Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung geleistet und in den einzelnen Ländern durchgesetzt werden, wo vor dem Hintergrund der derzeitigen Krise gerade eher mit einer Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation zu rechnen ist (vgl. Bundestagsdrucksache 20/1360)?

Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen, insbesondere der ökologischen und digitalen Transformation sowie des russischen Angriffskriegs in der Ukraine und deren möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme, ist ein koordinierter Ansatz in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU wichtig, um zu einem inklusiveren Wachstum und zu einer krisenresistenten Funktionsweise des Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion beizutragen. Die ESSR leistet somit einen Beitrag dazu, dass die Beschäftigungs- und Sozialpolitik in jedem einzelnen Mitgliedstaat ihre Schutz- und Stabilisierungsfunktion ausüben kann.

7. Wenn die ESSR in Deutschland umgesetzt wird, welche möglichen Herausforderungen sieht die Bundesregierung hier?

Hat sich die Bundesregierung hierzu juristischen Rat eingeholt, und wenn ja, zu welcher Schlussfolgerung für das eigene Handeln führte dieser?

Da die Grundsätze der ESSR für sich keine Rechtsverbindlichkeit haben (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung), ist aus Sicht der Bundesregierung eine juristische Bewertung der ESSR nicht notwendig. Eine juristische Bewertung der konkreten Initiativen, die zur Umsetzung der ESSR beitragen, erfolgt jeweils im Einzelfall.

8. Betreibt die Bundesregierung derzeit innerhalb der EU konkrete Pläne und Vorhaben, um den bisher prozesshaften Charakter der ESSR in konkrete Vorhaben zu manifestieren, und wenn ja, welche sind dies, und welche der 20 Grundsätze werden durch sie priorisiert?

Das Initiativrecht für Vorhaben auf EU-Ebene liegt bei der Europäischen Kommission. Seit Proklamation der ESSR hat sie zahlreiche konkrete Initiativen zur Umsetzung vorgelegt, die bereits abgeschlossen sind. Die Bundesregierung unterstützt wichtige aktuelle EU – Vorhaben im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik wie zum Beispiel die Richtlinie zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen, die Europäische Strategie für Pflege und Betreuung, die Ratsempfehlung für ein angemessenes Mindesteinkommen zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion und die Revision der Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz. Eine Priorisierung innerhalb der 20 Grundsätze hat die Bundesregierung nicht vorgenommen.

9. Gibt es seitens der Bundesregierung eine Einschätzung bzw. Prognose der Finanzierbarkeit einer möglichen Beteiligung Deutschlands an ESSR, und wenn ja, mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung, und wenn nein, weshalb wurde hier keine Einschätzung vorgenommen?
10. Hat sich die Bundesregierung eine Auffassung dazu erarbeitet, wie sich eine eventuelle Umsetzung der ESSR auf den deutschen Haushalt auswirken würde, und wenn ja, wie würde sich diese Umsetzung auswirken?

Die ESSR beinhaltet Grundprinzipien für eine inklusive und nachhaltige Ausgestaltung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Eine Einschätzung von finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt wird jeweils bei konkreten politischen Initiativen mit entsprechendem nationalen Umsetzungsbedarf vorgenommen.

11. Sieht die Bundesregierung in der ESSR Prinzipien, die wegen der Energiekrise nicht umsetzungsfähig sind (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de), und wenn ja, beabsichtigt die Bundesregierung, diese trotzdem umzusetzen?

Die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen in Bezug auf Energiesicherheit und -preise steht im Einklang mit den Prinzipien der ESSR, hier insbesondere dem Prinzip Nummer 20, und lässt sich aus Sicht der Bundesregierung nur erreichen, wenn dabei beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte berücksichtigt werden. Insofern bietet die ESSR aus Sicht der Bundesregierung gut geeignete Leitlinien für gerechte und sozial ausgewogene Maßnahmen.

12. Hat sich die Bundesregierung eine Auffassung dazu gebildet, ob bei allen beschriebenen Unwägbarkeiten die Soziale Säule wirklich zu einem sozialeren Europa führt, und wenn ja, wie lautet diese, und wie begründet die Bundesregierung dies?

Die ESSR soll die soziale Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten fördern und bei der Reaktion auf die derzeitigen und künftigen Herausforderungen im Bereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik als gemeinsamer Kompass für ein stärker koordiniertes Vorgehen dienen. So sollen Ungleichheiten innerhalb der EU abgebaut werden, die Lebensverhältnisse der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in der gesamten EU verbessert und der soziale Schutz gestärkt werden. Somit ist die ESSR aus Sicht der Bundesregierung ein wichtiges politisches Instrument zur Stärkung des sozialen Europas.

13. Hat sich die Bundesregierung zu den möglichen Eingriffen in die Sozialsysteme der Nationalstaaten durch die EU eine eigene Auffassung gebildet, und wenn ja, wie lautet diese?

Die Umsetzung der ESSR erfolgt durch Initiativen auf den jeweils zuständigen Ebenen im Rahmen der nach den Verträgen geltenden Kompetenzordnung.

14. Plant die Bundesregierung den frisch erhöhten Mindestlohn noch weiter zu erhöhen, sollte sie die ESSR umsetzen?

Zur Umsetzung des Grundsatzes 6 der ESSR hat die Kommission einen Richtlinien-Vorschlag zu angemessenen Mindestlöhnen in der EU vorgelegt. Die

Verhandlungen sind inzwischen erfolgreich abgeschlossen und die Richtlinie wurde am 25. Oktober 2022 im Amtsblatt der EU veröffentlicht (L 275/33). Aus der Richtlinie erwachsen ausdrücklich keine konkreten Vorgaben an die Mitgliedstaaten bezüglich der Lohnhöhe.

Deutschland erreicht durch die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro pro Stunde bereits den von der Richtlinie beispielhaft angeführten Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns.

Unabhängig davon wird nach der zum 1. Oktober 2022 erfolgten gesetzlichen Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro über künftige Anpassungen wieder die Mindestlohnkommission entscheiden. Ihre nächste Anpassungsentscheidung erfolgt zum 30. Juni 2023 und betrifft die Anpassung mit Wirkung zum 1. Januar 2024. Die Mindestlohnkommission prüft in einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Als Orientierungsmaßstab dient ihr dabei die allgemeine Tarifentwicklung.

15. Hat sich die Bundesregierung zu der in Recht 2 der ESSR (s. o.) verwendeten Formulierung „gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“ eine Arbeitsdefinition zurechtgelegt, und wenn ja, welche ist dies?

Was ist nach Auffassung der Bundesregierung „gleich“, und wie drücken sich Erfahrungs-, Eignungs- und Qualifikationsunterschiede in einem „gleichen“ Lohn aus?

Gemäß Grundsatz Nummer 2 der ESSR haben Frauen und Männer „Recht auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“. Das Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) definiert das Entgeltgleichheitsgebot in § 3 EntgTranspG: „Bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit ist eine unmittelbare oder mittelbare Benachteiligung wegen des Geschlechts im Hinblick auf sämtliche Entgeltbestandteile und Entgeltbedingungen verboten.“

Die Begriffe gleiche und gleichwertige Arbeit werden in § 4 EntgTranspG (Feststellung von gleicher oder gleichwertiger Arbeit, benachteiligungsfreie Entgeltsysteme) definiert: „Weibliche und männliche Beschäftigte üben eine gleiche Arbeit aus, wenn sie an verschiedenen Arbeitsplätzen oder nacheinander an demselben Arbeitsplatz eine identische oder gleichartige Tätigkeit ausführen“ (Absatz 1) sowie „Weibliche und männliche Beschäftigte üben eine gleichwertige Arbeit im Sinne dieses Gesetzes aus, wenn sie unter Zugrundelegung einer Gesamtheit von Faktoren als in einer vergleichbaren Situation befindlich angesehen werden können. Zu den zu berücksichtigenden Faktoren gehören unter anderem die Art der Arbeit, die Ausbildungsanforderungen und die Arbeitsbedingungen. Es ist von den tatsächlichen, für die jeweilige Tätigkeit wesentlichen Anforderungen auszugehen, die von den ausübenden Beschäftigten und deren Leistungen unabhängig sind“ (Absatz 2). Im Übrigen wird auf die Begründung zu den §§ 3 und 4 EntgTranspG verwiesen, vgl. Bundestagsdrucksache 18/11133.

16. Plant die Bundesregierung, das Recht von Langzeitarbeitslosen auf eine „umfassende individuelle Bestandsaufnahme“ (Recht 4, s. o.) im Bürgergeld zu gewährleisten?

Das Recht auf eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme ist bereits durch die Potenzialanalyse nach § 15 Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialge-

setzungsbuch (SGB II) gewährleistet. Die Potenzialanalyse soll auch im geplanten Bürgergeld weiterhin gewährleistet sein.

17. Hat sich die Bundesregierung dazu eine eigene Auffassung gebildet, welchen Stellenwert der soziale Schutz (Recht 5, s. o.) bei Beschäftigten besitzt, die aufgrund der Impfpflicht Schwierigkeiten bekommen und durch Betretungsverbote am Ausüben ihrer Arbeit gehindert werden, und wenn ja, wie lautet diese?
18. Hat sich die Bundesregierung dazu eine eigene Auffassung gebildet, inwiefern Eingriffe in den Körper als Bedingung zur Berufsausübung „fair“ im Sinne des Rechts sind 5 (s. o.)?

Die Einführung der befristeten Verpflichtung in § 20a des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) zum 15. März 2022, der zufolge in bestimmten medizinischen und pflegerischen Einrichtungen tätige Personen über einen Immunitätsnachweis gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 verfügen müssen, war eine wichtige Maßnahme, um den Infektionsschutz für besonders vulnerable Personen zu verbessern und die Funktionsfähigkeit des Gesundheits- und Pflegewesens in Deutschland zu gewährleisten. Sie beruhte auf einer Abwägung der Belange der Beschäftigten mit dem Belang des Schutzes dieser besonders vulnerablen Personen.

19. Sieht die Bundesregierung einen Unterschied zwischen dem soziokulturellen Existenzminimum, das die Bundesregierung im sogenannten Bürgergeld auch ohne Arbeitsleistung auszuzahlen gedenkt, und der „gerechten Entlohnung, die [Arbeitnehmern] einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“ nach Recht 6 (ebd.)?

Beim geplanten Bürgergeld handelt es sich um eine Fürsorgeleistung zur verfassungsrechtlich gebotenen Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums von hilfebedürftigen Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem zu berücksichtigendem Einkommen und Vermögen decken können. Damit verbunden sind aktivierende Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit einschließlich gegebenenfalls besser entlohnter Arbeit, um Hilfebedürftigkeit zu beseitigen oder den Umfang der Hilfebedürftigkeit zu verringern sowie verbesserte Regelungen zu Freibeträgen. Gegenstand von Grundsatz 6 der ESSR ist hingegen die Frage der Austauschgerechtigkeit im Arbeitsverhältnis.

20. Hat sich die Bundesregierung eine eigene Auffassung gebildet, in welcher Höhe ein Lohn einen „angemessenen“ Lebensstandard ermöglicht (s. o.), und wie viel Prozent der Arbeitnehmerschaft erhalten einen solchen Lohn?

In Deutschland obliegt es in erster Linie den Tarifpartnern im Rahmen ihrer grundgesetzlich geschützten Tarifautonomie ein Lohnniveau zu vereinbaren, das die wirtschaftlichen Gegebenheiten der Branchen und Unternehmen und die Qualifikationen und Bedürfnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigt. Durch den gesetzlichen Mindestlohn wird ein unterstes Maß an Austauschgerechtigkeit gewährleistet, das in jedem Arbeitsverhältnis einzuhalten ist. Die Höhe des Mindestlohns von 12 Euro orientiert sich an einem Wert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns. Der Anteil der von der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro profitierenden Beschäftigungsverhältnisse liegt nach Schätzungen bei gut 16 Prozent.

21. Hat die Bundesregierung im sogenannten Bürgergeld dafür gesorgt, dass die Leistungen bei Arbeitslosigkeit „die Empfänger [aufgrund ihrer Höhe und Stetigkeit, Anm. d. Fragesteller] nicht davon abhalten, schnell wieder in Beschäftigung zurückzukehren“ (Recht 13, ebd.)?

Auch im Gesetzentwurf zum Bürgergeld gilt der Grundsatz, dass Leistungsbeziehende, die Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit erzielen, immer mehr Geld zur Verfügung haben als diejenigen, die ausschließlich Leistungen beziehen. Erwerbstätige profitieren von Freibeträgen, sodass nicht das gesamte Erwerbseinkommen bei der Berechnung der individuellen ungedeckten Bedarfe berücksichtigt wird. Die Freibeträge werden im Bürgergeld attraktiver gestaltet. Damit wird der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag zur Reform der Erwerbsanreize in der Grundsicherung bereits teilweise umgesetzt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass Menschen ihr Leben selbst gestalten und sich eine gesicherte Existenz aufbauen möchten und deshalb motiviert sind, den Leistungsbezug möglichst schnell zu verlassen. Zu berücksichtigen ist auch, dass Erwerbstätigkeit nicht nur dem Broterwerb dient. Erwerbstätigkeit sichert auch gesellschaftliche Teilhabe, stärkt soziale Kontakte, ermöglicht den Austausch mit anderen und bringt Wertschätzung und Anerkennung im Miteinander.

