

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/2834 –**

Umsetzung des Koalitionsvertrages in der europäischen Sozialpolitik

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Schaffung eines sozialen Europas war von Anfang an ein wichtiges Ziel der Europäischen Union und ist heute wichtiger denn je. Weit über 100 Millionen Menschen in der EU sind von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Das Ziel der EU-2020-Strategie, diese Zahl um 20 Millionen zu verringern, wird voraussichtlich scheitern. In einigen Mitgliedstaaten sind die Arbeitslosigkeit und die Jugendarbeitslosigkeit besorgniserregend hoch. Ein stärkeres soziales Europa ist aber nicht nur aus sozialen Gründen wichtig. Es erhöht die Akzeptanz der Europäischen Union und stärkt den sozialen Zusammenhalt. Schließlich erhöht ein soziales Europa die wirtschaftliche Stabilität der Europäischen Union.

Vieles ist dabei schon heute und ohne Änderungen der Europäischen Verträge möglich. Vor dem Hintergrund der Vorschläge des französischen Präsidenten Emmanuel Macron werden darüber hinaus weitere sinnvolle Schritte denkbar. Es ist erfreulich, dass auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sich zuvorderst ein ausführlicher Passus zur Stärkung des sozialen Europa hierzu befindet. Allerdings verpasst die Bundesregierung aus Sicht der Fragesteller diese Chance, wenn sie jetzt nicht mit Nachdruck auf eine sozialpolitische Wende in Europa drängt.

1. Wie viel Mittel plant die Bundesregierung für das Ziel im Koalitionsvertrag „die Jugendarbeitslosigkeit mit mehr Mitteln zu bekämpfen“ (Koalitionsvertrag, Seite 7) vorzusehen, und in welchen Etat sollen die Mittel eingestellt werden?

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist vereinbart: „Wir wollen die Austauschprogramme wie Erasmus+ ausbauen und die Jugendarbeitslosigkeit mit mehr Mitteln der EU bekämpfen“. Sofern sich die Frage demnach auf den europäischen Haushalt bezieht, beantwortet die Bundesregierung sie wie folgt:

Auf europäischer Ebene ist die Ratsempfehlung zur Jugendgarantie vom April 2013 die wichtigste Initiative zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Sie umfasst die zentrale Empfehlung, sicherzustellen, dass jedem Menschen unter

25 Jahren spätestens vier Monate nach Beginn seiner Arbeitslosigkeit bzw. seines Ausscheidens aus dem Bildungssystem eine hochwertige Arbeitsstelle, Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- oder Praktikumsplatz angeboten wird. Auf europäischer Ebene unterstützen der Europäische Sozialfonds und die Jugendbeschäftigungsinitiative (YEI) die Umsetzung von Jugendgarantie-Maßnahmen.

Die Europäische Kommission hat am 2. Mai 2018 ihren Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 und am 30. Mai 2018 ihren Vorschlag für eine Verordnung zum Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) vorgelegt. Aus diesen Vorschlägen geht hervor, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit ab 2021 im Rahmen des ESF+ umgesetzt werden sollen. Die Kommission schlägt vor, dass ab 2021 Mitgliedstaaten, die laut Eurostat-Daten im Jahr 2019 eine über dem Unionsdurchschnitt liegende Quote junger Menschen im Alter von 15 bis 29 Jahren verzeichnen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in beruflicher Fortbildung befinden, mindestens 10 Prozent ihrer ESF+-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung für die Jahre 2021 bis 2025 für gezielte Maßnahmen und Strukturreformen bereitstellen sollen. Damit sollen Jugendbeschäftigung und der Übergang von der Schule ins Berufsleben, Pfade zur Wiedereingliederung in die allgemeine oder berufliche Bildung und den zweiten Bildungsweg unterstützt werden, insbesondere im Kontext der Durchführung der Jugendgarantie-Programme.

Die Beratungen über die Kommissionsvorschläge haben gerade begonnen. Deutschland tritt für den Erhalt einer starken Kohäsionspolitik inklusive des ESF+ ein.

2. In welchen EU-Gremien hat sich die Bundesregierung bereits für das Ziel im Koalitionsvertrag eingesetzt „soziale Grundrechte, insbesondere das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit am gleichen Ort in der EU, in einem Sozialpakt stärken“ (Koalitionsvertrag, Seite 7)?
 - a) Welche weiteren sozialen Grundrechte sollen über „das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ hinaus gestärkt werden?
 - b) Inwiefern soll ein solcher Sozialpakt über die Europäische Säule Sozialer Rechte hinausgehen, und welche Rechtsverbindlichkeit soll ein solcher Sozialpakt haben?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit einer Gruppe gleichgesinnter Mitgliedstaaten das Vorhaben zur Revision der Entsenderichtlinie 96/71/EG maßgeblich unterstützt. Dieses in der Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen, im Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie im Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz/EPSCO) verhandelte Vorhaben wurde von Kommissionspräsident Juncker ausdrücklich als Vorhaben zur Förderung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ auf den Weg gebracht. Nachdem das Europäische Parlament dem Ergebnis des Trilogverfahrens von Europäischem Parlament, Rat und Kommission bereits am 29. Mai 2018 zugestimmt hatte, konnte das Vorhaben im EPSCO-Rat am 21. Juni 2018 auch formal erfolgreich abgeschlossen werden.

In Bezug auf die Stärkung weiterer sozialer Rechte durch die EU sind die Überlegungen der Bundesregierung noch in einem sehr frühen Stadium. Einen förmlichen Vorschlag müsste ggf. die Europäische Kommission machen, da diese gemäß Artikel 17 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) das Initiativrecht hat.

3. In welchen EU-Gremien hat sich die Bundesregierung bereits für das Ziel im Koalitionsvertrag „faire Rahmenbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und eine bessere Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik“ (Koalitionsvertrag, Seite 7) eingesetzt?
 - a) Wie und wann plant die Bundesregierung, dazu Vorschläge vorzulegen?
 - b) Welche neuen, fairen Rahmenbedingungen sind nach Auffassung der Bundesregierung konkret geplant?
 - c) In welchen EU-Gremien hat sich die Bundesregierung bereits für diese neuen „fairen Rahmenbedingungen“ eingesetzt?
 - d) Durch welche Institution soll die bessere Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik erfolgen, und welche Kompetenzen soll diese Institution dafür erhalten?

Die Fragen 3 bis 3d werden gemeinsam beantwortet.

Gegenwärtig finden in der Ratsarbeitsgruppe für Sozialfragen Verhandlungen zum Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde statt. Die Bundesregierung begrüßt diesbezüglich grundsätzlich das Anliegen einer engen Zusammenarbeit der nationalen Behörden bei der Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Auch teilt sie das Ziel, dass die europäischen Vorschriften zum arbeitsrechtlichen Schutz grenzüberschreitend entsandter und mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Praxis besser eingehalten werden als bisher.

Dabei muss sichergestellt sein, dass die Kompetenzordnung der EU gewahrt bleibt und die nationalen Behörden weiterhin die Einhaltung von Vorschriften zum Schutz entsandter und mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kontrollieren und im Fall von Verstößen Sanktionen verhängen. Gleichzeitig sind aus Sicht der Bundesregierung Doppelungen mit bereits etablierten Prozessen und Behörden auf nationaler und EU-Ebene und mit existierenden Rechtsakten sowie Bürokratieaufbau bei dem Gesamtvorhaben zu vermeiden.

Sinnvoll könnte eine bessere Verknüpfung der auf europäischer Ebene bereits existierenden Plattformen zwecks Schaffung einer stärkeren Kohärenz im Bereich der Mobilität sein. Dabei ist sicherzustellen, dass die Aufgabenwahrnehmung einen tatsächlichen europäischen Mehrwert schafft. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu klären, ob bereits bestehende Strukturen durch nationale Anstrengungen optimiert werden könnten.

In Hinblick auf die Arbeitsmarktpolitik unterstützt die Bundesregierung grundsätzlich Maßnahmen, die die Umsetzung der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten verbessern und die Arbeitskräfte-mobilität erleichtern. So könnte die Europäische Arbeitsbehörde EU-weit vorhandene Informationen an zentraler Stelle bündeln und erforderlichenfalls weitere Informationen bereitstellen (Arbeits-, Ausbildungs-, Einstellungs- oder Weiterbildungsmöglichkeiten). Dabei ist jedoch ebenso wie in den übrigen Rechtsbereichen in jedem Fall ein Abgleich mit bereits bestehenden Informationsportalen zu

treffen (zum Beispiel der Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer), um so Doppelstrukturen zu vermeiden; gegebenenfalls sind bestehende Austauschportale zusammenzuführen oder zu verlinken.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. In welchen EU-Gremien hat sich die Bundesregierung bereits für einen „Rahmen für Mindestlöhne in den EU-Staaten“ (Koalitionsvertrag, Seite 7) eingesetzt?
 - a) Was versteht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter einem „Rahmen“?
 - b) Welche konkreten Eckpunkte hätte nach Auffassung der Bundesregierung ein solcher Rahmen?
 - c) Wird sich die Bundesregierung für eine Richtlinie für Mindeststandards für Mindestlöhne einsetzen?
 - d) Wie und wann plant die Bundesregierung, dazu konkrete Vorschläge zu veröffentlichen?
5. In welchen EU-Gremien hat sich die Bundesregierung bereits für das Ziel einen „Rahmen für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten entwickeln“ (Koalitionsvertrag, Seite 7) eingesetzt?
 - a) Was versteht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter einem „Rahmen“?
 - b) Welche konkreten Eckpunkte hätte nach Auffassung der Bundesregierung ein solcher Rahmen?
 - c) Wird sich die Bundesregierung für eine Richtlinie für Mindeststandards für Grundsicherungssysteme einsetzen?
 - d) Wie und wann plant die Bundesregierung, dazu konkrete Vorschläge zu veröffentlichen?

Die Fragen 4 bis 5d werden gemeinsam beantwortet.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist vereinbart: „Wir wollen einen Rahmen für Mindestlohnregelungen sowie für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten entwickeln.“ Die Überlegungen der Bundesregierung zur Umsetzung dieses Vorhabens sind noch in einem sehr frühen Stadium.

6. Wie definiert die Bundesregierung „missbräuchliche Zuwanderung in die Systeme der sozialen Sicherung“ (Koalitionsvertrag, Seite 7)?

Wie viele Fälle einer missbräuchlichen Zuwanderung nach dieser Definition hat es im letzten Jahr nach Kenntnis der Bundesregierung gegeben (bitte nach Herkunftsländern aufschlüsseln)?
7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass nach einem Aufenthalt von drei Monaten alle rechtmäßig in Deutschland lebenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen erhalten sollten?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist aus Sicht der Bundesregierung ein hohes Gut. Wer von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch macht und unverschuldet arbeitslos wird, handelt nicht missbräuchlich, wenn zustehende soziale Leistungen

in Anspruch genommen werden. Allerdings sind diesen Leistungen auch Grenzen gesetzt. Diese sind im Unionsrecht und im nationalen Recht niedergelegt. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbständige erhalten grundsätzlich Leistungen, wenn sie unfreiwillig arbeitslos werden. Wenn sie weniger als ein Jahr in Deutschland erwerbstätig waren, wirkt ihr Erwerbstätigenstatus jedoch nur für sechs Monate nach und sie können nur für diesen Zeitraum Leistungen beziehen (Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2004/38/EG).

Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende wie auch der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung besteht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auch nach drei Monaten rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland nicht generell. Artikel 24 Absatz 2 der Freizügigkeitsrichtlinie sieht vor, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die sich allein zum Zweck der Arbeitssuche oder nur mit einem Aufenthaltsrecht für bis zu drei Monate in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können. Hiervon hat der deutsche Gesetzgeber Gebrauch gemacht. Für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nimmt § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) Ausländerinnen und Ausländer, die nicht als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beziehungsweise Selbständige aufenthaltsberechtigt sind und bei denen ein solches Aufenthaltsrecht auch nicht fortwirkt, für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II aus. Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SGB II sind Ausländerinnen und Ausländer aber auch über den Zeitraum von drei Monaten hinaus von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen, wenn

- sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt (Buchstabe b) oder
- sie ihr Aufenthaltsrecht allein aus oder neben einem Aufenthaltsrecht nach Buchstabe b aus Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, die durch die Verordnung (EU) Nr. 2016/589 geändert worden ist, ableiten (Buchstabe c).

Im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gilt Entsprechendes (§ 23 Absatz 3 Satz 1 Nummern 1 bis 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XII). § 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 SGB XII schließt darüber hinaus auch Ausländerinnen und Ausländer von den Leistungen aus, wenn diese eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen. Für die in § 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 3 SGB XII genannten Personen gilt, dass diese innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren im Regelfall lediglich Überbrückungsleistungen für bis zu einen Monat erhalten. Überbrückungsleistungen dienen der Sicherstellung der Rückkehr ins vorrangig zuständige Heimatland. Auf Antrag werden daher auch die angemessenen Kosten der Rückreise übernommen.

8. Wie und in welchem Rahmen setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union frei leben und ohne Diskriminierung arbeiten können sollten, in Deutschland vom pauschalen Vorwurf des Sozialmissbrauchs entlastet werden, der oft geäußert wird, obwohl sie hier arbeiten und Steuern zahlen und ihnen somit eine Gleichbehandlung mit den Einheimischen zusteht?

Im Jahr 2017 waren rund 2,5 Millionen Bürgerinnen und Bürger im Alter zwischen 15 und 74 Jahren aus anderen EU-Mitgliedstaaten in Deutschland erwerbstätig. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeitnehmerfreizügigkeit und auch die freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer z. B. durch vielfältige Beratungs- und Unterstützungsangebote.

Bei der Beauftragten des Bundes für Migration, Flüchtlinge und Integration wurde die Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer eingerichtet. Diese bietet Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der EU und ihren Familienangehörigen unabhängige rechtliche und sonstige Unterstützung. Weiterhin werden Informationen in mehreren Amtssprachen der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Schließlich werden Analysen durchgeführt und Berichte erstellt sowie der Dialog mit den Sozialpartnern und nichtstaatlichen Organisationen gefördert.

Beratungsangebote erfolgen auch durch die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterstützten Beratungsstellen „faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Diese bietet insbesondere für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den mittel und osteuropäischen EU-Staaten Beratungsleistungen in Bezug auf ihre arbeits- und sozialrechtlichen Rechte.

9. Wie genau wird sich das neue europäische Selbstverständnis der Bundesregierung im Rahmen der Beratungen des Vorschlags zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (KOM(2018)131 endg.) auswirken, und ist mit Verbesserungsvorschlägen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit, Lohn-dumping und Ausbeutung zu rechnen?

Wenn ja, mit welchen?

Wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

10. Wie genau plant die Bundesregierung, die Empfehlungen des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige (KOM(2018)132 endg.) umzusetzen?

Wenn sie dies nicht plant, warum nicht?

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich den Ansatz der Europäischen Kommission, mit dem Entwurf für eine Empfehlung des Rates mehr Menschen berechtigten Zugang zu den Sozialschutzsystemen zu verleihen und begrüßt es, dass die Kommission mit diesem Vorschlag deutlich macht, wie sie die Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte mit konkreten Initiativen mit Leben zu füllen gedenkt.

Grundsätzlich gilt aber auch bei dieser Initiative, dass die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Fragen zum Zugang und zur Ausgestaltung des Sozialschutzes respektiert werden muss und damit keine Ausweitung der in den EU-Verträgen festgelegten Kompetenzen erfolgt. In diesem Zusammenhang wird insbesondere darauf zu achten sein, dass die Ratsempfehlung die systembedingten

Unterschiede der sozialen Sicherungssysteme und die unterschiedlichen finanziellen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten berücksichtigt und den Mitgliedstaaten genügend Spielräume mit Hinblick auf die nationalen Systeme sozialer Sicherung belässt.

Die Bundesregierung hat die für sie relevanten Punkte bereits in die entsprechenden ratsvorbereitenden Gremien auf europäischer Ebene eingebracht. Die Beratungen dort dauern noch an.

Über die Frage der nationalen Umsetzung wird die Bundesregierung erst entscheiden, wenn die Ratsempfehlung durch die Organe der Europäischen Union angenommen worden ist.

11. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der fragestellenden Fraktion (siehe Antrag auf Bundestagsdrucksache 19/2111), dass die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion vertieft werden sollte, weil mehr soziales Europa Krisen vorbeugt und stabilisierend wirkt?
12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der fragestellenden Fraktion (siehe Antrag auf Bundestagsdrucksache 19/2111), dass es im Rahmen einer solchen Vertiefung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion neue Strukturen und auch einen grenzüberschreitenden sozialen Ausgleich braucht, um mit sozialen Schieflagen künftig besser umgehen zu können und wirtschaftliche Krisen auszugleichen?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung befürwortet in Bezug auf die Zukunft der sozialen Dimension Europas einen gesamteuropäischen Ansatz, der dem Anspruch einer sozialen Marktwirtschaft mit hoher Wettbewerbsfähigkeit und hohen sozialen Standards genügt. Dabei ist sicherzustellen, dass nationale Sicherungsstrukturen vor Eingriffen geschützt bleiben und mögliche negative Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit eines Mitgliedstaates bedacht werden. Die Bundesregierung unterstützt auf dieser Grundlage das Anliegen einer sozialen Konvergenz nach oben grundsätzlich; nicht um die Systeme zu harmonisieren – wohl aber um sie auf der Basis gemeinsamer Prinzipien besser aufeinander abstimmen zu können.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist vereinbart: „Dabei befürworten wir auch spezifische Haushaltsmittel für wirtschaftliche Stabilisierung und soziale Konvergenz und für die Unterstützung von Strukturreformen in der Eurozone, die Ausgangspunkt für einen künftigen Investivhaushalt für die Eurozone sein können.“ In der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018 ist festgehalten: „Wir schlagen vor, beginnend im Jahr 2021 im Rahmen der Europäischen Union einen Haushalt für die Eurozone aufzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit, Annäherung und Stabilisierung in der Eurozone zu fördern.“ Über die mögliche Umsetzung dieser Überlegungen wird im Kontext der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 zu entscheiden sein.

