

16. Wahlperiode

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

EU-Sozialpaket grundlegend überarbeiten

Drs 16/1840, u. 16/1939

– Schlussbericht –

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über EU-Sozialpaket grundlegend überarbeiten

- Drucksachen Nr. 16/1840 und 16/1939 - Schlussbericht -

--

Der Regierende Bürgermeister legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 11. Dezember 2008 Folgendes beschlossen:

„Das Abgeordnetenhaus fordert den Senat auf, im Bund und gegenüber der Europäischen Union für eine grundlegende Überarbeitung des Europäischen Sozialpakets einzutreten.

Ziel des Sozialpakets muss sein, die soziale Sicherheit der Europäischen Bürgerinnen und Bürger durch die flächendeckende Einführung von sozialen Mindeststandards zu fördern. Bei der Formulierung der Mindeststandards ist gleichzeitig darauf zu achten, dass ein ‚Wettbewerb nach unten‘ verhindert wird. Dazu gehört insbesondere:

1. Die Geltung sozialer Mindeststandards darf nicht durch Wettbewerbsregeln ausgehebelt werden. Der Europäische Binnenmarkt muss ein Mindestmaß an sozialem Schutz für die Arbeitnehmer/innen bieten. Um ruinösen Wettbewerb und Lohndumping zu verhindern, ist wegen der EuGH-Rechtsprechung dafür Sorge zu tragen, dass den Grundfreiheiten des EU-Vertrags kein Vorrang gegenüber Sozialstandards eingeräumt wird. Unter anderem ist eine klarstellende Revision der Entsende-Richtlinie notwendig.
2. Bei den Sozialleistungen von allgemeinem Interesse muss das Arbeitspapier um die Feststellung ergänzt werden, dass Sozialdienste keine unternehmerischen

Tätigkeiten im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts, sondern Ausdruck der Gemeinwohlverpflichtung des Staates sind. Sozialdienstleistungen bilden einen der Grundpfeiler der Europäischen Union, auf die sich das europäische Sozialmodell stützt und sichern auf diese Weise den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen für die Definition der Sozialdienstleistungen, die Art und Weise ihrer Organisation, ihrer Finanzierung, Bereitstellung und Kontrolle ist zu beachten.

3. Bei der Beratung der Richtlinie zu den Patientenrechten bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung muss der vertraglich verankerten Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation des Gesundheitswesens und der medizinischen Versorgung im vollen Umfang Rechnung getragen werden. Es bleibt daher in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, sowohl die Definition von ambulanter und stationärer Behandlung als auch die Qualitätsstandards für die Erbringungen von Gesundheitsleistungen festzulegen.

4. Die unzureichende Betriebsräte-Richtlinie ist nachzubessern mit dem Ziel, den Schwellenwert für die Gründung europäischer Betriebsräte von 1000 auf 500 Beschäftigte zu senken, ausreichende Informations- und Konsultationsrechte sowie wirksame Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen vorzusehen.“

Hierzu wird berichtet:

Mit der Vorlage des Sozialpakets hat die Kommission erstmals systematisch die Aufmerksamkeit auf die soziale Dimension der Europäischen Union gelenkt. Das Sozialpaket ist ein Schritt in die richtige Richtung, um den Bürgerinnen und Bürgern das soziale Europa näher zu bringen und der europäischen Sozialpolitik einen höheren Stellenwert einzuräumen.

Allerdings reichen die Vorschläge nach Auffassung des Senats nicht aus, um Arbeitnehmerrechte zu stärken und Lohn- und Sozialdumping in der EU erfolgreich zu bekämpfen. Es besteht daher bei den wichtigsten Vorlagen des Sozialpakets zum Teil erheblicher Nachbesserungsbedarf, wenn das soziale Europa einen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger haben soll.

Der Senat hat sich daher bereits auf verschiedenen Ebenen für Nachbesserungen am Europäischen Sozialpaket eingesetzt.

So wurde bereits auf der Sitzung des Bundesrates am 19. September 2008 durch eine Protokollerklärung des Landes Berlin deutlich gemacht, dass die Vorschläge hinter den Erfordernissen einer umfassenden Entwicklung der sozialen Dimension zurückbleiben und Verbesserungen einzelner Aspekte der Sozialagenda gefordert. Dazu gehörte insbesondere die Stärkung der Arbeitnehmerrechte durch erweiterte Rechte für die Europäischen Betriebsräte, keine Vorrangstellung der Grundfreiheiten im Abwägungsprozess vor dem Hintergrund der aktuellen EuGH Rechtsprechung sowie die Forderung nach Änderung der Entsenderichtlinie.

Ein entsprechender Antrag der Länder Berlin, Rheinland Pfalz, Bremen und Brandenburg zur Mitteilung der Kommission zur erneuerten Sozialagenda (BR-Drs. 498/08) hatte zuvor im Ausschuss "Arbeit und Sozialpolitik" des Bundesrates am 04. September 2008 keine Mehrheit gefunden.

Darüber hinaus haben zu den Forderungen des Abgeordnetenhauses im Einzelnen folgende Aktivitäten stattgefunden:

1. Geltung sozialer Mindeststandards – Klarstellende Revision der Entsende-Richtlinie

Das Ziel, die soziale Sicherheit der Europäischen Bürgerinnen und Bürger durch die flächendeckende Einführung von sozialen Mindeststandards zu fördern, wird vom Senat mit dem ihm zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumentarium bereits seit geraumer Zeit verfolgt. Auch der Senat ist der Ansicht, dass bei der Formulierung der Mindeststandards darauf zu achten ist, dass ein "Wettbewerb nach unten" verhindert wird.

Ein "Wettbewerb nach unten" lässt sich nach Auffassung des Senats am ehesten durch allgemein geltende und nicht tarif- oder vertragsdispositive gesetzliche Mindeststandards verhindern. Um diese Zielsetzung bezogen auf den Entgeltbereich gegenüber dem Bund zu artikulieren und auf deren Verwirklichung hinzuwirken, hatte Berlin auf Beschluss des Senats einen Antrag auf Entschließung des Bundesrates zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes (BR-Drs. 517/07 vom 26. Juli 2007) eingebracht, der die Bundesregierung zur Einbringung eines Gesetzentwurfs auffordern sollte, der unter anderem einen Bruttostundenlohn von 7,50 Euro als eine für alle Wirtschaftsbereiche verbindliche Lohnuntergrenze vorsehen sollte. Zum Bedauern des Senats hat der Bundesrat am 12. Oktober 2007 mehrheitlich beschlossen, diese Entschließung nicht zu fassen.

In Reaktion auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-364/06 ("Rüffert") vom 3. April 2008, das die Bindung an nicht für allgemeinverbindlich erklärte oder gesetzlich normierte Mindestlöhne im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe für europarechtswidrig erklärt hat, ist Berlin auf Beschluss des Senats dem Antrag des Landes Rheinland-Pfalz auf Entschließung des Bundesrates zur Absicherung eines europarechtskonformen Entgeltschutzes bei öffentlichen Auftragsvergaben (BR-Drs. 254/08 vom 18. April 2008) beigetreten. Mit dieser Entschließung sollte die Bundesregierung zu einer Gesetzesinitiative aufgefordert werden, damit entweder die Länder bei öffentlichen Auftragsvergaben Mindestentgeltstandards gewährleisten können, oder bundesweit entsprechende Standards sichergestellt werden. Das Gesetz sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, dass private Auftragnehmer bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufträge soziale Standards einhalten. Ergänzend sollte die Bundesregierung aufgefordert werden, in dieser Frage in der Europäischen Union auf eine umfassende Verwirklichung der sozialen Dimension hinzuwirken. Zum Bedauern des Senats hat der Bundesrat am 23. Mai 2008 jedoch mehrheitlich beschlossen, diese Entschließung nicht zu fassen.

Der Senat hat im Rahmen der Beteiligung der Länder an den Gesetzgebungsverfahren zum Ersten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (BR-Drs. 541/08 vom 8. August 2008) und zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz (BR-Drs. 542/08 vom 8. August 2008) durch die Einbringung von Entschließungsanträgen wiederholt weitergehende Maßnahmen und Rechtsänderungen gefordert, die der Zielsetzung flächendeckender sozialer

Mindeststandards besser hätten gerecht werden können. Dazu gehörten insbesondere die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes von 7,50 Euro brutto/Stunde, die Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf alle Wirtschaftsbereiche sowie der Vorrang der gesetzlich festgesetzten Arbeitsbedingungen vor dahinter zurückbleibenden tarifvertraglich normierten Arbeitsbedingungen. Der Senat hat diese Forderungen auch vor dem Hintergrund erhoben, dass diese geeignet wären, den in der "Rüffert-Entscheidung" geäußerten Vorbehalten des Europäischen Gerichtshofs Rechnung zu tragen.

In dem Entschließungsantrag der Länder Rheinland-Pfalz und Bremen zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, dem Berlin beigetreten ist, wurde insbesondere die Zulässigkeit nationaler Regelungen zur Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gefordert (BR-Drs. 349/2/08).

Auch diese Entschließungsanträge fanden zum Bedauern des Senats keine Mehrheit.

Auf europäischer Ebene werden die Auswirkungen der jüngsten EuGH-Urteile bzw. mögliche legislative Schritte nun mit Europaabgeordneten des EP-Beschäftigungsausschusses erörtert, zunächst im Rahmen des Qualifizierungsseminars für Führungskräfte der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales im März 2009.

2. Sozialleistungen von allgemeinem Interesse

Anlässlich der Plenartagung des Ausschusses der Regionen im Oktober 2008 führte die Europabeauftragte des Landes Berlin mit dem Vorsitzenden der Gruppe der deutschen SPD- Abgeordneten im Europäischen Parlament (EP), Bernhard Rapkay, ein Gespräch über die Frage, ob und wie der Forderung nach mehr Rechtssicherheit bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen durch das EP nachgekommen wird.

Im Mittelpunkt des Gesprächs stand vor allem das weitere Vorgehen nach der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages. Durch den im Lissabonner Vertrag niedergelegten Artikel 14 bzw. Protokoll Nr. 26 werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, durch Verordnung die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse festzulegen.

In diesem Zusammenhang verwies Rapkay auf den von der sozialistischen Fraktion erarbeiteten Rahmenrichtlinienentwurf für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Auf dessen Grundlage könnte u.a. die gerade von den deutschen Ländern geforderte Abgrenzung bzw. Definition, was unter wirtschaftlicher bzw. nicht- wirtschaftlicher Dienstleistung von allgemeinem Interesse zu verstehen sei, durch die Festlegung von Kriterien geklärt werden und somit ein Mehr an Rechtssicherheit geschaffen werden. Nach seiner Einschätzung werde sich jedoch die Europäische Kommission erst nach deren Neueinsetzung Ende November 2009 mit dieser Angelegenheit wieder befassen.

Die Europabeauftragte des Landes Berlin wird dieses Thema darüber hinaus, voraussichtlich im Zusammenhang mit der Teilnahme am April-Plenum des Ausschusses der Regionen, mit dem für den Bereich der sozialen Dienstleistungen in

der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit verantwortlichen Direktor erörtern. Im Mittelpunkt ihrer Gespräche sollen u.a. die von der Kommission bis Ende Dezember letzten Jahres durchgeführte Evaluierung des Monti-Pakets und deren Ergebnisse stehen. Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, bis zum 18. Dezember 2008 einen Bericht über ihre Erfahrungen bei der Umsetzung der Freistellungsverordnung abzugeben. Berlin hat sich an dieser Evaluierung, die vor allem die Bereiche Krankenhaus, Pflege- und soziale Dienstleistungen abdeckte, beteiligt.

3. Richtlinie zu den Patientenrechten bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung

Der unter maßgeblicher Beteiligung Berlins erarbeitete Beschluss des Bundesrates (BR-Drs. 487/08 vom 7. November 2008) zu den Patientenrechten bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung greift die vom Abgeordnetenhaus aufgestellten Forderungen auf, indem die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Organisation und Bereitstellung der Gesundheitsversorgung und insbesondere deren Definitionshoheit, was unter ambulanter bzw. stationärer Behandlung zu verstehen ist, klar herausgestellt wird. Zugleich wird auch der Erstellung von Leitlinien durch die Kommission für die Erbringung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Erbringung grenzüberschreitender Gesundheitsdienstleistungen eine klare Absage erteilt.

Auf Initiative Berlins wurde dieser Beschluss vom Sekretariat des Bundesrates in die englische Sprache übersetzt, um ihn in die Beratungen im federführenden EP-Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) einbringen zu können. Zugleich wurde über das Büro des Landes Berlin bei der EU der sog. Schattenberichterstatterin der Sozialdemokratischen Fraktion im EP (SPE-Fraktion) im ENVI-Ausschuss, Frau Dagmar Roth-Behrendt, im Dezember 2008 der Beschluss des Bundesrates übermittelt.

Gleichzeitig stellte das Berliner Büro in Brüssel im Rahmen der Arbeitsgruppe Daseinsvorsorge der europäischen Städtevereinigung Eurocities die Haltung der Länder zum Richtlinienentwurf für Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung vor und warb für Unterstützung.

Die Forderungen der deutschen Länder wurden erfolgreich in die Beratungen auf europäischer Ebene eingeführt, da die französische Ratspräsidentschaft noch Ende des Jahres einen eigenen Alternativvorschlag vorgelegt hat, der zentrale Forderungen der deutschen Länder berücksichtigt. Die vorgeschlagenen Änderungen, die von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützt werden, berühren vor allem den Anwendungsbereich der künftigen Richtlinie, das Verhältnis der Richtlinie zur Koordinierungsverordnung 1408/71 (künftig VO 883/2004), die Frage der Definition von stationärer Behandlung und der Kostenerstattung bei ambulanter und stationärer Behandlung sowie die Festlegung von Qualitätsstandards. So wird die Definition, was unter stationärer Behandlung zu verstehen ist, klar in die Definitionshoheit des Versicherungsstaates überführt. Klarstellung erfolgt auch mit Blick auf die in Artikel 5 niederlegten Grundsätze bei der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen. Danach erfolgt die Gesundheitsdienstleistung nach den Qualitäts- und Sicherheitsstandards des Behandlungsstaates. Die bisher vorgesehene Möglichkeit für die Kommission, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Qualitäts- und

Sicherheitsstandards für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung zu erarbeiten, wurde ersatzlos gestrichen.

Mit Schreiben vom 22. Januar 2009 hat die Europäische Kommission zum Beschluss des Bundesrates Stellung genommen und die Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die Organisation und Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen und medizinischer Versorgung ausdrücklich und vollständig anerkannt.

4. Europäische Betriebsräte-Richtlinie

Im Ausschuss "Arbeit und Sozialpolitik" des Bundesrates hatte Berlin bereits am 04. September 2008 deutlich gemacht, dass der Richtlinienvorschlag nicht weit genug gehe. Aus Respekt vor einer zwischenzeitlich erfolgten Einigung der Sozialpartner wurde der Antrag Berlins mit weitergehenden Forderungen, insbesondere nach Mitbestimmungsrechten und einer Absenkung der Schwellenwerte für die Anwendung der Richtlinie auf Betriebe mit 500 Beschäftigten, in der Ausschusssitzung am 23. Oktober 2008 dann aber zurückgezogen.

Der Bundesrat hat dann am 7. November 2008 eine Stellungnahme zum Vorschlag der Neufassung der sog. „Betriebsräte-Richtlinie“ beschlossen (BR-Drs. 503/08(B)). Darin begrüßt die Ländermehrheit, dass die Europäische Kommission von einer grundlegenden Novelle und insbesondere von einer Absenkung der Schwellenwerte Abstand genommen hat (Ziff. 3). Dies wurde jedoch von Berlin nicht mitgetragen.

Am 16. Dezember 2008 verabschiedete das EP die Neufassung der Europäischen Betriebsräte-Richtlinie, nachdem zuvor ein Kompromiss zwischen Parlaments- und Ratsvertretern gefunden worden war. Die Position des Parlamentes sieht vor allem eine Erweiterung der Definition von „Transnationalität“, d.h. ab wann ein Unternehmen einen Europäischen Betriebsrat bilden und diesen frühzeitig von Unternehmensentscheidungen unterrichten muss, sowie die Erweiterung der Informations- und Konsultationsrechte vor. Die von der SPE-Fraktion und der Vereinigten Linke ebenfalls geforderte Absenkung des Schwellenwertes fand hingegen weder bei den Sozialpartnern noch im Rat bzw. im EP die hierfür erforderliche Unterstützung.

Ich bitte, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 17. März 2009

K l a u s W o w e r e i t

Regierender Bürgermeister