AK EUROPA

Dezember 2016

AK Positionspapier

# Europäische Säule sozialer Rechte

www.akeuropa.eu

# Wir über uns

**Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,4 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

**Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 750.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildiener) der rund 3,4 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Christoph Klein
Direktor

# Kurzzusammenfassung

Die EU-Verträge enthalten etliche Ziele, die die Europäische Union auf eine soziale Ausrichtung verpflichten, etwa auf das Hinwirken für das Wohlergehen aller, Vollbeschäftigung, sozialen Fortschritt und soziale Gerechtigkeit. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit besteht allerdings eine erhebliche Diskrepanz. Obwohl die Beschäftigungslage und die soziale Situation besorgniserregend sind, ist die konkrete EU-Politik primär durch die sehr eng gefassten Fiskalregeln und ein einseitiges Verständnis von (preislicher) Wettbewerbsfähigkeit bestimmt.

Die Bundesarbeitskammer Österreich (BAK) begrüßt vor diesem Hintergrund, dass die Europäische Kommission eine Diskussion über die soziale Dimension der EU initiiert hat.

Der vorgelegte Entwurf für eine europäische Säule sozialer Rechte bleibt allerdings weit hinter den Erwartungen zurück. Über allgemeine Prinzipien hinausgehende Ansätze für eine substanzielle Stärkung der sozialen Dimension der EU sind kaum erkennbar, einzelne Vorschläge signalisieren sogar das Gegenteil.

Um einen grundlegenden Kurswechsel in Richtung eines sozialen Europas einzuleiten, sind aus Sicht der BAK unter anderem folgende ambitionierte Schritte erforderlich:

**a) Ein neues soziales Aktionsprogramm umsetzen:**

- Soziales Fortschrittsprotokoll (Vorrang sozialer Grundrechte)
- Soziale Mindeststandards als Agenda sozialen Fortschritts verankern
- Konkrete soziale Zielsetzungen und Indikatoren
- Ausrichtung des EU-Budgets an sozialen Herausforderungen

**b) Die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU auf eine neue Grundlage stellen:**

- Grundlegende Neuausrichtung der „Economic Governance" der EU, die primär auf gesellschaftlichen Fortschritt abzielen muss
- Reform der europäischen Fiskalregeln (inkl „goldene Investitionsregel")
- Koordinierte Investitionsoffensive in der EU, insbesondere zur Stärkung der sozialen und ökologischen Infrastruktur

**c) Die Verteilungsschieflage in Europa bekämpfen:**

- Kurswechsel in der Lohnpolitik durch Stärkung von Kollektivvertragssystemen
- Steuerpolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der ungleichen Verteilung in der EU
- Arbeitszeit intelligent verteilen

# Die Position der AK im Einzelnen

## 1. Einleitung und Ausgangslage

Die Europäische Kommission eröffnete im März 2016 eine öffentliche Konsultation zu einer europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) und legte einen ersten vorläufigen Entwurf dafür vor. Die BAK legt im Folgenden ihre wichtigsten Positionen zu der Initiative dar. In Ergänzung dazu wird auch eine Beantwortung der Fragen der öffentlichen Konsultation erfolgen.

### Hohe Ansprüche: Die sozialen Ziele der EU-Verträge

Durch die EU-Verträge ist die Europäische Union mehreren Zielen und Prinzipien verpflichtet, die auf eine soziale Ausrichtung der europäischen Integration abzielen. So ist im EU-Primärrecht die oberste Zielbestimmung das Wohlergehen aller, und auch die Ziele Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt sind darin festgehalten (Art 3 EUV). Auch der Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen, die Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern sind primärrechtlich verankert (ebd). Zu den Zielen der europäischen Integration zählen auch der soziale Dialog sowie „die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen" (Art 151 AEUV). Der Anspruch, die soziale Dimension der EU in umfassender Hinsicht zu verwirklichen, wird auch durch die horizontale Sozialklausel des Lissabon-Vertrags deutlich, die die Union zur Berücksichtigung mehrerer sozialer Ziele bei der „Festlegung und Durchführung" ihrer Politik verpflichtet (Art 9 EUV).

### Bittere Realität: Beschäftigungs- und soziale Situation in der EU

Die besorgniserregende Beschäftigungslage und die vielen sozialen Probleme in der EU führen jedoch mangelnde Fortschritte bzw sogar Rückschritte bei der Erreichung dieser Ziele – wie auch der sozialen Kernziele der Europa-2020-Strategie – eklatant vor Augen. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere jene von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen, ist auch acht Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise auf einem hohen Niveau. Dem „unabhängigen Jahreswachstumsbericht" (iAGS) zufolge würde die Arbeitslosenquote in der EU erst 2020 bzw in der Eurozone erst 2023 wieder auf den Stand von 2007 fallen, wenn das Tempo des Abbaus der Arbeitslosigkeit unverändert bleibt[1]. Das Europa-2020-Ziel zur Verringerung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU liegt in weiter Ferne. Darüber hinaus stellen zunehmende prekäre Arbeitsverhältnisse, grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumping und die Notwendigkeit der Gestaltung von Prozessen der Digitalisierung zum Nutzen der ArbeitnehmerInnen entscheidende soziale Herausforderungen für Europa dar. Die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie zwischen Arbeit und Kapital untergräbt Europas ökonomisches Potenzial. In vielen Bereichen ist der Konvergenzprozess zwischen den Mitgliedstaaten zum Stillstand gekommen, in manchen Bereichen hat in den letzten Jahren eine Konvergenz nach unten stattgefunden[2].

**Inkohärenz der Politikgestaltung – Grundlegender Kurswechsel nötig**

Die gegenwärtige soziale Lage der EU kann nicht losgelöst von strukturellen und institutionellen Widersprüchen der europäischen Integration und der Krisenbewältigungspolitik der vergangenen Jahre betrachtet werden. So war bereits vor der Krise eine De-facto-Unterordnung sozialer Ziele unter restriktive Fiskalregeln im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und sozialer Grundrechte unter die Marktfreiheiten des Binnenmarkts festzustellen. Darüber hinaus stand insbesondere im Rahmen der „Troika-Politik" eine radikale Austeritätspolitik und die Deregulierung von ArbeitnehmerInnenrechten, der Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Druck in Richtung eines Wettbewerbs um niedrige Löhne im Mittelpunkt. Auch bei den Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung („Economic Governance") standen die Verschärfung der Fiskalregeln und Druck in Richtung eines einseitigen Verständnisses von (preislicher) Wettbewerbsfähigkeit im Fokus.

Die EU befindet sich zweifellos in einer umfassenden Vertrauens- und Legitimationskrise. Das „Brexit"-Votum in Großbritannien und die zunehmende Skepsis gegenüber der EU ist Ausdruck des fehlenden gesamtgesellschaftlichen Rückhalts des gegenwärtigen EU-Projekts, aber auch einer breiten Verunsicherung der ArbeitnehmerInnen in Bezug auf ihre (künftigen) Lebens- und Arbeitsbedingungen. Damit die europäische Integration wieder zu einem Projekt wird, das von breiter Zustimmung der Menschen getragen wird, ist ein grundlegender Kurswechsel in Richtung eines sozialen Europas erforderlich, der die Grundlagen dafür schafft, dass die EU ihren primärrechtlich verankerten sozialen Zielen gerecht werden kann.

**2. Zentrale Kritikpunkte am Kommissions-Entwurf**

Wir begrüßen grundsätzlich, dass die Europäische Kommission eine Diskussion über die soziale Dimension der EU initiiert hat. Dennoch bleibt der vorliegende Entwurf der Kommission aus unserer Sicht weit hinter den Erwartungen an eine solche Initiative zurück und ist nicht in der Lage, einen maßgeblichen Beitrag zu dem dringend erforderlichen grundlegenden Kurswechsel in Richtung eines sozialen Europas zu leisten. Im Folgenden werden unsere wesentlichen Kritikpunkte am Kommissionsentwurf kurz dargestellt:

**Kritikpunkt 1: Allgemeine Prinzipien anstatt verbindlicher sozialer Rechte**

Prinzipiell bleibt völlig unklar, welche Rechtsform die angestrebte Säule sozialer Rechte haben soll. Die Kommissionsmitteilung hält fest, dass mehrere Rechtsformen denkbar seien, als Beispiel wird die viel zu schwache Form einer Empfehlung genannt. Anstatt einer Ausweitung verbindlicher sozialer Rechte bietet der Entwurf im Wesentlichen lediglich eine Auflistung zumeist allgemein formulierter Prinzipien, die in vielen Fällen zudem weiten Interpretationsspielraum eröffnen. Aus unserer Sicht reicht eine rechtlich unverbindliche Empfehlung bei Weitem nicht aus, zB in Bezug auf die erforderliche Ausweitung sozialer Mindeststandards.

**Kritikpunkt 2: Verbindliche soziale Rechte können nicht auf die Eurozone beschränkt werden**

Dem Vorschlag der Kommission zufolge soll die ESSR prinzipiell für den Euro-Raum gelten, wobei die Teilnahme daran auch anderen Mitgliedstaaten offen stehen soll. Während eine verstärkte Koordinierung innerhalb der Eurozone in mehreren Bereichen notwendig erscheint, muss aus Sicht der BAK eine Stärkung verbindlicher und durchsetzbarer sozialer Rechte auf den gesamten Binnenmarkt – und damit die gesamte EU – bezogen sein.

**Kritikpunkt 3: Fortgesetzte Unterordnung sozialer Ziele unter fehlgeleitetes wirtschaftspolitisches Paradigma**

Der Kommissionsentwurf enthält mehrere Grundsätze, die zu befürworten sind. So enthält der Entwurf zB Prinzipien hinsichtlich eines lebenslangen Zugangs zu qualitätsvoller (Berufs-)Bildung, der Geschlechtergleichstellung und des allgemeinen Zugangs zu hochwertiger, erschwinglicher Kinderbetreuung. Wird ihre Einhaltung den Mitgliedstaaten nur unverbindlich empfohlen, sind die konkreten Auswirkungen in der Praxis jedoch fraglich. Zudem blendet der Vorschlag die Tatsache aus, dass eine Stärkung der sozialen Dimension im Sinne der Politikkohärenz eine politikfeldübergreifende Herangehensweise erfordert, die über die Sozialpolitik hinausgehen muss. Ist die Initiative zur ESSR nicht in Änderungen in anderen Politikfeldern eingebettet, werden die Widersprüche zwischen sozialen Zielen und Hindernissen für deren Erreichung weiter vertieft. Das gilt insbesondere für eine notwendige Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik. So stellt die Initiative die restriktiven europäischen Fiskalregeln nicht in Frage, die einer Ausweitung von (sozialen) Investitionen in vielen Mitgliedstaaten im Weg stehen. Darüber hinaus steht der Druck in Richtung des Abbaus von Arbeitsstandards (Lockerung des Kündigungsschutzes, Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen, Lohnzurückhaltung etc) unter der Überschrift sogenannter „Strukturreformen", der etwa im Rahmen des Europäischen Semesters ausgeübt wird[3] im Widerspruch zu einer Stärkung der sozialen Dimension der EU.

Aus unserer Sicht muss unmissverständlich gewährleistet sein, dass die Zielsetzung einer Initiative zur Stärkung der sozialen Dimension der EU die Realisierung sozialen Fortschritts und die Stärkung sozialer Rechte ist. Mehrere der vorgeschlagenen Ausrichtungen und Prinzipien würden allerdings soziale Rechte vielmehr in Frage stellen und schwächen, anstatt diese zu stärken und auszubauen. Dies hängt damit zusammen, dass mehrere Bestandteile des Kommissionsvorschlags einem Paradigma entspringen, das die Gestaltung von Arbeitsmärkten einem fehlgeleiteten Verständnis von (preislicher) Wettbewerbsfähigkeit und die Regulierung von Sozialstaaten an einer kurzsichtigen fiskalpolitischen Betrachtungsweise ausrichtet.

Wir lehnen derartige Grundsätze ab, die im Folgenden nur beispielhaft dargestellt werden können. Problematisch sind beispielsweise jene Bestandteile des Entwurfs, in denen implizit eine relativ enge Begrenzung der Höhe der Mindestlöhne und der Dauer von Arbeitslosenleistungen gefordert wird. Gänzlich unverständlich – und entschieden zurückzuweisen – ist auch die Aufnahme der Forderung nach der „Bindung des gesetzlichen Rentenalters an die [steigende] Lebenserwartung"[4] in den Entwurf zur

europäischen Säule sozialer Rechte. Die damit intendierte Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters als „soziales Recht" einzustufen, ist völlig abwegig.

Sehr problematisch ist darüber hinaus auch die Orientierung am „Flexicurity"-Ansatz. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass dieser Ansatz in der Praxis zumeist einseitig angewandt wurde, indem der Fokus in der Regel auf Flexibilisierung im Interesse von Arbeitgebern gelegt wurde, die individuelle und kollektive Schutzkomponente für ArbeitnehmerInnen aber – wenn überhaupt – nur rudimentär thematisiert wurde. Darüber hinaus ist aus unserer Sicht sicherzustellen, dass die „Better regulation"-Initiative der Kommission keinesfalls den Bezugsrahmen für eine europäische Säule sozialer Rechte darstellen darf. Diese Initiative ist primär auf eine Senkung von Kosten für Unternehmen ausgerichtet, Regelungen zum Schutz der ArbeitnehmerInnen werden dabei tendenziell unter Druck gesetzt.

## 3. Forderungen der BAK für einen Kurswechsel in Richtung eines sozialen Europas

Im Folgenden werden einige wesentliche Forderungen der BAK für einen grundlegenden Kurswechsel in Richtung eines sozialen Europas dargestellt.

### 3.1. Ein neues soziales Aktionsprogramm umsetzen

Zur Stärkung der sozialen Dimension der EU ist die Erstellung und Umsetzung eines neuen sozialen Aktionsprogramms notwendig, in dessen Rahmen konkrete Schritte zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU gesetzt werden. Im Folgenden werden einige Bestandteile eines solchen Programms dargestellt.

#### 3.1.1. Verankerung eines sozialen Fortschrittsprotokolls (Vorrang sozialer Grundrechte)

Der Ansicht des EuGH, dass Marktfreiheiten de facto über sozialen Rechten – wie der Ausübung gewerkschaftlicher Grundrechte – stehen, muss entschieden entgegengetreten werden. In diesem Zusammenhang sollte ein soziales Fortschrittsprotokoll im EU-Primärrecht verankert werden. Dieses muss festlegen, dass die wirtschaftlichen Freiheiten des Binnenmarkts Gleichbehandlung gewährleisten, jedoch nicht prinzipiell unbeschränkbar sind. Es muss darin unmissverständlich verankert werden, dass im Zweifel soziale Grundrechte Vorrang vor wirtschaftlichen Freiheiten und Wettbewerbsregeln haben. Darüber hinaus müssen darin die Autonomie der Sozialpartner und das Prinzip des gleichen Entgelts für die gleiche Arbeit am gleichen Ort gestärkt werden.

Im Rahmen eines sozialen Fortschrittsprotokolls sollten auch wesentliche horizontale Prinzipien eines neuen sozialen Aktionsprogramms primärrechtlich verankert werden. Dazu zählen das Prinzip des Nicht-Rückschritts, das Verschlechterungen bei den Rechten der ArbeitnehmerInnen und der sozialen Sicherheit durch Regelungen und Maßnahmen auf EU-Ebene und deren Umsetzung verhindert, sowie das Günstigkeitsprinzip, wonach bei Rechtskollisionen die für ArbeitnehmerInnen günstigere Rechtsinterpretation herangezogen werden muss. Da es im Zuge des „Brexit" zu vertraglichen Änderungen kommen wird, sollten die diesbezügli-

chen Verhandlungen genutzt werden, um ein soziales Fortschrittsprotokoll im Rahmen des EU-Primärrechts zu verankern.

Darüber hinaus ist es zur Stärkung sozialer Rechte von Bedeutung, dass die EU so rasch wie möglich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie der revidierten Europäischen Sozialcharta des Europarats – einschließlich des Zusatzprotokolls für Kollektivbeschwerden – beitritt.

### 3.1.2. Konkrete soziale Zielsetzungen und Indikatoren

Um zu sozialem Fortschritt in der EU beizutragen, ist es erforderlich, – als Weiterentwicklung der sozialen Ziele der Europa-2020-Strategie – eine Agenda ambitionierter, konkreter und messbarer Zielsetzungen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales festzulegen, die die sozialen Ziele des neuen „magischen Vielecks wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik" (siehe Abschnitt 3.2.1.) konkretisieren. Zur Messung des Fortschritts bei der Erreichung dieser Zielsetzungen ebenso wie zur besseren sozialen Bestandsaufnahme sind geeignete Indikatoren essenziell, bei denen bislang verwendete Standardkonzepte vielfach zu kurz greifen.

Exemplarisch schlagen wir vor, neben der traditionellen Beschäftigungsquote nach „Labour-Force-Konzept" (demnach gelten alle Personen als erwerbstätig, die in der Referenzwoche zumindest eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet haben) auch eine „bereinigte" Beschäftigungsquote auszuweisen, die nur Beschäftigte umfasst, die in der Referenzwoche zumindest zwölf Stunden gegen Entgelt gearbeitet haben. Damit würden „Minijobs" herausgerechnet und die tatsächliche Realität auf den europäischen Arbeitsmärkten wesentlich besser erfasst werden. Zudem sollte auch das Ausmaß der Arbeitslosigkeit zutreffender dargestellt werden, zumal gegenwärtig ua Menschen, die keinen Arbeitsplatz haben, aber ihre Suchaktivitäten entmutigt eingestellt haben (sogenannte „discouraged people"), als nicht arbeitslos gezählt werden. Wichtig ist auch, in den Zielsetzungen und Indikatoren die Qualität der Arbeit stärker in den Fokus zu rücken und etwa der steigenden Prekarisierung der Arbeitswelt und dem damit verbundenen zunehmenden physischen und psychischen Druck auf die ArbeitnehmerInnen stärkere Aufmerksamkeit zu widmen. Auch sollte etwa eine konkrete Zielsetzung zur Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit sowie des Einkommensunterschieds zwischen Frauen und Männern verankert werden.

### 3.1.3. Verbindliche soziale Mindeststandards

Soziale Mindeststandards in Form von Richtlinien leisten einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa. Allerdings wurden auf europäischer Ebene bereits seit längerem keine Initiativen mehr in diese Richtung gesetzt. In einem neuen sozialen Aktionsprogramm, das auf die gegenwärtigen Problemlagen reagiert, müssen rechtlich verbindliche soziale Mindeststandards einen wesentlichen Stellenwert einnehmen. Die Ausweitung sozialer Mindeststandards muss für die gesamte EU gelten, um Verzerrungen durch „regime shopping" im gemeinsamen Binnenmarkt zu verhindern.

- **Horizontale Prinzipien**
  Wie in Abschnitt 3.1.1. angeführt, müssen das Prinzip des Nicht-Rückschritts sowie das Günstigkeitsprinzip als verbindliche horizontale Grundsätze verankert werden. In Abwesenheit einer primärrechtlichen Verankerung sind sie in einzelnen Rechtsakten zu inkludieren. Voraussetzung für die Effektivität sozialer Rechte ist deren Durchsetzbarkeit. Die effektive Durchsetzung der Rechte der ArbeitnehmerInnen ist durch eine Richtlinie zu garantieren, die ua die Anwendung des ILO-Übereinkommens Nr 81 über Arbeitsinspektionen sicherstellt.

- **Ausweitung der Mindeststandards zur Stärkung der Rechte der ArbeitnehmerInnen**
  Handlungsbedarf zur Setzung verbindlicher europäischer Mindeststandards besteht beispielsweise beim allgemeinen Kündigungsschutz, beim Schutz vor unfreiwilligen Versetzungen oder dem Verbot von Nullstundenverträgen. Darüber hinaus sind Mindeststandards beim Schutz der ArbeitnehmerInnen vor mobilitätshemmenden und unfairen Vertragsklauseln und in Bezug auf die Entgeltfortzahlung bei Krankheit, Pflege naher Angehöriger und sonstigen wichtigen Dienstverhinderungsgründen erforderlich. Darüber hinaus sind auch Mindeststandards bezüglich der Qualität von Praktika sowie Mindestvorschriften für die effektive Sanktionierung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz erforderlich.

Wesentlicher Bestandteil eines neuen sozialen Aktionsprogramms müssen zudem effektive Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt darstellen. Dazu zählen etwa Mindeststandards für die Etablierung effektiver Instrumente zur Schaffung von Einkommenstransparenz (wie zB verpflichtende betriebliche Einkommensberichte). Darüber hinaus sind Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie erforderlich, wie etwa verbesserte Mindestvorschriften zu Karenzen von Müttern und Vätern, die insbesondere darauf abzielen, eine gleichere Aufteilung der Kinderbetreuung zwischen Frauen und Männern zu fördern.

Auch könnten ein Rechtsanspruch auf bezahlte Bildungskarenz sowie eine Verpflichtung zu einem gesetzlich verankerten Mindestausmaß an Weiterbildung im Rahmen der Arbeitszeit einen wesentlichen Beitrag zur Weiterbildung der ArbeitnehmerInnen leisten.

In Bezug auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz ist es erforderlich, die Mindestvorschriften der ArbeitnehmerInnenschutz-Rahmenrichtlinie (RL 89/391/EWG) und der einschlägigen Einzel-Richtlinien zu erweitern, um unzureichend bearbeitete Risiken oder neu aufkommende Risiken in der Arbeitswelt zu erfassen. In alten Richtlinien nicht berücksichtigte neue wissenschaftliche Erkenntnisse machen auch neue Richtlinien notwendig. Der Strategische Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020 geht teilweise in diese Richtung. Dabei wird auch auf die verbesserte Umsetzung der geltenden Rechtslage abgezielt.

Darüber hinaus sind europäische Mindeststandards hinsichtlich der Verpflichtung für Arbeitgeber zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung festzusetzen.

Um die ArbeitnehmerInnenmitbestimmung in Unternehmen sicherzustellen und zu stärken, sind auch hier europäische Mindeststandards erforderlich.

- **Schaffung von Mindeststandards zur Stärkung des sozialen Schutzes**
  Auch im Bereich des sozialen Schutzes können rechtlich verbindliche europäische Mindeststandards einen wesentlichen Beitrag zu konkretem sozialen Fortschritt leisten. Ein wichtiges Projekt in diesem Zusammenhang ist die Festlegung von Mindeststandards für nationale Arbeitslosenversicherungssysteme in einer entsprechenden Richtlinie. Darin sollte als erster Schritt festgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten eine Nettoersatzrate bei der Arbeitslosenversicherung von mindestens 60 % sowie eine Bezugsdauer von mindestens 26 Wochen gewährleisten müssen. Gleichzeitig sollte in der Richtlinie ein Etappenplan für eine schrittweise Anhebung sowohl der Mindestnettoersatzrate als auch der Mindestbezugsdauer (mit Bezug zur vorangegangenen Beschäftigungsdauer) fixiert werden. Dabei könnten – falls erforderlich – unter Berücksichtigung der im jeweiligen Mitgliedstaat gegebenen Ausgangslage unterschiedliche Zeiträume für die Erreichung der höchsten Ausbaustufe vorgesehen werden.

  Auch sollte eine EU-Rahmenrichtlinie geschaffen werden, die gemeinsame Prinzipien, Definitionen und Mindeststandards für soziale Mindesteinkommenssysteme, die Armut und soziale Ausgrenzung wirksam bekämpfen, vorgeben.

- **Erfassung sämtlicher Formen atypischer Beschäftigung von Arbeits- und Sozialrecht**
  Eine der zentralen Herausforderungen für die soziale Dimension der EU ist die Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsformen, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Arbeitswelt. Dazu zählt auch pseudo-selbständige Beschäftigung von formal Solo-Selbständigen, die de facto aber in einer neuen Form von unselbständiger Beschäftigung Arbeit erbringen. Eine substanzielle Stärkung der sozialen Dimension der EU muss sich dieser Herausforderung stellen und effektive Schritte zur Gewährleistung arbeits- und sozialrechtlichen Schutzes auch in diesen Bereichen – einschließlich neuer Formen der Arbeit (zB „Crowdworking") setzen. Zudem könnte durch eine „Vermutungsregel", nach der im Zweifel grundsätzlich von der Eigenschaft als Arbeitnehmer/in auszugehen ist, Rechtsunsicherheit verringert werden.

### 3.1.4. Verstärkter Kampf gegen grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumping

Eine Initiative zur Stärkung der sozialen Dimension der EU muss zudem eine verstärkte Bekämpfung von grenzüberschreitendem Lohn- und Sozialdumping beinhalten. Dies erfordert zum einen konkrete rechtliche Änderungen: Prinzipiell sollte die Entsenderichtlinie den Kampf gegen Sozialdumping als klare Zielsetzung ausweisen. Auch sollte die Entsenderichtlinie auf das Sozialkapitel der EU-Verträge als Rechtsgrundlage Bezug nehmen. Zur Hintanhaltung von Scheinentsendungen sind die Festsetzung einer Mindestbeschäftigungsdauer beim entsendenden Arbeitgeber im Heimatland vor der Entsendung sowie wirksame Möglichkeiten der Sozialversicherungsträger, falsche Anmeldungen im Heimatland zu bekämpfen, erforderlich. Zudem ist festzulegen, dass bei Entsendungen verpflichtend der Entgeltanspruch am Beschäftigungsort Grundlage für die zu entrichtenden Sozialversicherungsabgaben ist, und dies muss auch effektiv kontrolliert werden. Darüber hinaus sollte die Entsenderichtlinie verpflichtend vorgeben, dass ArbeitgeberInnen jedenfalls die Kosten des/der entsandten Arbeitnehmers/in für Reise, Kost und Unterkunft zu übernehmen haben. Wesentlich wäre auch, sicherzustellen, dass die Schutzbestimmungen der Entsenderichtlinie bei allen Formen grenzüberschreitender Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen anwendbar sein müssen.

Zum anderen sind neben notwendigen rechtlichen Änderungen effektive Maßnahmen erforderlich, um die Durchsetzung von Rechten zu gewährleisten. In der Praxis scheitert die grenzüberschreitende Vollstreckung von Strafen in sehr vielen Fällen an der mangelnden Kooperation von Behörden der Mitgliedstaaten. Die Kommission ist daher aufgerufen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden und die Vollstreckung von Strafen im Zusammenhang mit Entsendungen intensiv zu überwachen und ggf Maßnahmen gegen säumige Mitgliedstaaten (zB Vertragsverletzungsverfahren) einzuleiten.

### 3.1.5. Schutz öffentlicher Dienstleistungen

Ein flächendeckender, diskriminierungsfreier und erschwinglicher Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen von hoher Qualität muss sichergestellt werden. Für diese zentralen Eckpfeiler des europäischen Sozialmodells sind ausreichende regulatorische und budgetäre Handlungsspielräume zu gewährleisten. Umso mehr ist eine Abkehr vom europäischen Liberalisierungs- und Sparkurs bei öffentlichen Dienstleistungen notwendig.

### 3.1.6. EU-Budget an den sozialen Herausforderungen ausrichten

Das EU-Budget muss zudem stärker an den sozialen Herausforderungen ausgerichtet werden. Dies erfordert eine deutliche Aufstockung des Europäischen Sozialfonds (ESF). Insbesondere muss die Jugendbeschäftigungsinitiative fortgesetzt und mit ausreichend zusätzlichen Mitteln dotiert werden. Zudem sollten die Bedingungen für die

Inanspruchnahme der Fördermittel erleichtert werden, indem der Zugang zu entsprechenden Beschäftigungsinitiativen bereits ab einer Jugendarbeitslosenquote von 10 % ermöglicht wird. Um einen substanziellen Beitrag zur nachhaltigen Integration der Flüchtlinge zu leisten, fordert die BAK darüber hinaus eine europäische Beschäftigungsinitiative für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, die mit einer ausreichenden Aufstockung des ESF einhergeht.

### 3.2. Die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU auf eine neue Grundlage stellen

Die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU ist äußerst einseitig. Der primären Orientierung an restriktiven Fiskalregeln und einem einseitigen Verständnis von (preislicher) Wettbewerbsfähigkeit werden andere politische Ziele untergeordnet. Um eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung und die Erreichung von sozialen und ökologischen Zielen der EU zu ermöglichen, ist eine grundlegende Reform der „Economic Governance" der EU notwendig.

#### 3.2.1. Neues „magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik"

In Anlehnung an den bahnbrechenden Bericht der „Kommission zur Messung der ökonomischen Performance und des sozialen Fortschritts" unter der Leitung von Joseph E. Stiglitz muss ein gemeinsamer Rahmen für die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik geschaffen werden. Wir schlagen deshalb ein neues „magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik"[5] vor, das folgende vier übergeordnete Politikziele umfassen soll:

- Fair verteilter materieller Wohlstand
- Vollbeschäftigung und gute Arbeit
- Lebensqualität
- Intakte Umwelt

Ähnlich dem historischen Ursprung – dem „magischen Viereck" in Deutschland – sowie unter Berücksichtigung der aktuellen „Economic Governance" sollten darüber hinaus folgende Ziele für eine stabile Fortschrittsentwicklung definiert werden:

- Stabile Finanzmärkte
- Stabile Staatstätigkeit
- Preisstabilität
- Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Eine für die Diskussion über die Schwerpunktsetzung im Rahmen des Europäischen Semesters wesentliche Ergänzung ist dabei ein Set geeigneter Indikatoren, mittels derer der Fortschritt in Richtung dieser Ziele erfasst wird.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen ist auf europäischer Ebene ein Fokus auf den Abbau der Arbeitslosigkeit und die Stärkung der Qualität der Arbeit, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die Korrektur der Verteilungsschieflage, eine Ausweitung insbesondere öffentlicher sozialer und ökologischer Investitionen und die Absicherung des Sozialstaates erforderlich. Zur Stärkung der Binnennachfrage und damit von Beschäftigung und materiellem Wohlstand, aber auch zur Erreichung des EZB-Inflationsziels sowie zum Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber dem Rest der Welt sind eine mittelfristig stabile produktivitätsorientierte Lohnpolitik und eine antizyklische Fiskalpolitik notwendig.

### 3.2.2. Aktive Rolle der Sozialpolitik

In einem solchen Rahmen nimmt eine aktive Sozialpolitik eine essenzielle Rolle ein, wenn es darum geht, das übergeordnete Ziel des Wohlergehens aller in der EU zu erreichen. Gut ausgebaute investive Sozialstaaten sind für die Erreichung der sozialen Ziele und einer stabilen Staatstätigkeit unerlässlich.

Die Europäische Kommission hat selbst mehrfach bestätigt, dass gerade jene europäischen Länder mit den effektivsten Sozialschutzsystemen und den etabliertesten Sozialpartnerschaften zu den erfolgreichsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt gehören[6]. Im aktuellen Jahreswachstumsbericht streicht sie auch besonders hervor, dass sich Sozialinvestitionen mittel- und langfristig in vielerlei Hinsicht lohnen (fiskalische Erträge, Stärkung des sozialen Zusammenhalts, Verbesserung von Einkommensperspektiven etc). Welche Mehrfachdividende soziale Investitionen haben können, zeigen Berechnungen der AK Wien[7]. Auch der EWSA fordert eine Ausweitung sozialer Investitionen und stellt fest, dass Nicht-Handeln im Sozialbereich bzw ausbleibende soziale Investitionen oftmals hohe Kosten erzeugen[8]. Die vielfältigen Funktionen der Sozialpolitik im Allgemeinen (Unterstützung für Menschen in verschiedenen Risikolagen, Stabilisierung der Wirtschaft und Sozialinvestitionen etc) zeigen die Möglichkeiten einer aktiven Politikgestaltung auf.

### 3.2.3. Reform der europäischen Fiskalregeln

Die Bedeutung einer Ausweitung öffentlicher Investitionen im Allgemeinen für einen stabilen wirtschaftlichen Aufschwung wird von zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen hervorgehoben. So verweist der OECD-Wirtschaftsausblick 2016 auf die für die meisten OECD-Länder ungewöhnlich niedrigen Zinsen und die aus einer Ausweitung öffentlicher Investitionstätigkeit entstehende Nachfragesteigerung[9]. Durch die generierten Rückflüsse an den Staat leisten effektive öffentliche Investitionen mittelfristig auch einen wesentlichen Beitrag zu nachhaltigen öffentlichen Haushalten[10]. Die restriktiven europäischen Fiskalregeln schränken generell den Spielraum für eine antizyklische Budgetpolitik ein und behindern in vielen Mitgliedstaaten eine Ausweitung von Bildungs- und sozialen Zukunftsinvestitionen, die auf künftigen gesellschaftlichen Wohlstand und Beschäftigung abzielen. Es ist daher im Sinne einer ausgewogenen wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik dringend erforderlich, die strikten europäischen Fiskalregeln grundsätzlich zu hinterfragen. Einen wesentlichen Schritt in diese Richtung würde die Umsetzung einer „goldenen Investitionsregel" darstellen[11]. Eine Reform der europäischen Fiskalregeln ist auch vor dem Hintergrund der Stoßrichtung der Mitteilung der Kommission „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet" von höchster Relevanz.

Wesentlich ist, dass Initiativen in Richtung einer Reform der EU-Fiskalregeln von einer EU-weit koordinierten Investitionsoffensive begleitet werden. Öffentliche Investitionen sind insbesondere zur Stärkung der sozialen und ökologischen Infrastruktur, einschließlich Investitionen in Kinderbetreuung, Bildung und Ausbildung, Gesundheit, Pflege und den sozialen Wohnbau, sowie in Forschung notwendig.

### 3.2.4. Reform des Europäischen Semesters

Darüber hinaus bedarf auch das Europäische Semester einer grundlegenden Reform. Wesentliche Bestandteile der notwendigen Neugestaltung des EU-Koordinierungsprozesses sind eine breitere Debatte über dessen inhaltliche Ausrichtung vor dem Hintergrund des „magischen Vielecks wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik" (siehe Abschnitt 3.2.1.), eine Aufwertung des Europäischen Parlaments, dessen Mitbestimmung bei sämtlichen Schritten im Rahmen des Europäischen Semesters gewährleistet sein muss, und die Einführung einer sozialen Folgenabschätzung. Das Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ist einseitig ausgestaltet und für die Koordinierung einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik ungeeignet. Die in dem Verfahren derzeit vorgesehene Möglichkeit zu Sanktionen in Form von Geldbußen und einer Entscheidung im Wege der sogenannten „Reverse Majority Vote" hat zudem keine Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen[12].

### 3.3. Verteilungsschieflage in Europa bekämpfen

In den letzten Jahrzehnten ist es in den meisten Industriestaaten zu einer Schieflage in der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie in der Verteilung zwischen Arbeit und Kapital gekommen. Ohne effektive Schritte zur Korrektur der ungleichen Entwicklung wird die soziale Dimension der EU weiterhin untergeordnet bleiben.

#### 3.3.1. Kurswechsel in der Lohnpolitik durch Stärkung von Kollektivvertragssystemen und sozialem Dialog

Die Verteilungsschieflage zwischen Arbeit und Kapital ist zu korrigieren, um zu einer inklusiven wirtschaftlichen Dynamik beizutragen. Löhne und Gehälter stellen einen wesentlichen Faktor für die Binnennachfrage und somit die wirtschaftliche Dynamik dar. Im Sinne einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik ist die anwachsende Unterausschöpfung des Spielraums der Lohnentwicklung, der sich aus dem mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum und dem Inflationsziel der EZB ergibt, zu stoppen. Diese Unterausschöpfung trug zur schwachen Binnennachfrage in der Eurozone bei.

Um zu einer stärkeren Lohn- und damit Wohlstandsentwicklung zu gelangen, ist insbesondere eine entschiedene Abkehr von der EU-Krisenpolitik der letzten Jahre erforderlich, innerhalb derer Druck in Richtung der Senkung von Mindestlöhnen, allgemeiner Lohnzurückhaltung und der Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen ausgeübt und derartige Vorgaben gegenüber den Mitgliedstaaten unter finanziellen Hilfsprogrammen verbindlich durchgesetzt wurden. Die EU-Politik muss auch in diesem Bereich eine Neuausrichtung vollziehen und durch entsprechende Empfehlungen und die primärrechtliche Festigung in einem sozialen Fortschrittsprotokoll auf die Sicherung und Stärkung der Vereinigungsfreiheit, des Rechts auf Kollektivverhandlungen und des Rechts auf kollektive Maßnahmen, einschließlich dem Streikrecht, und des sozialen Dialogs effektiv hinwirken.

In diesem Zusammenhang gilt es auch, die Lohnkoordination der Sozialpartner auf europäischer Ebene zu fördern. Das erfordert eine institutionelle Stärkung insbesondere der Gewerkschaften, die nicht zuletzt durch die schlechte Beschäftigungsentwicklung sowie den Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten einem wachsenden Druck ausgesetzt sind. Im Rahmen einer EU-weiten Koordinierung durch die Sozialpartner soll zudem darauf hingewirkt werden, dass verbindliche Lohnuntergrenzen (prioritär über den Ausbau von allgemein gültigen Kollektivvertragssystemen) auf einzelstaatlicher Ebene in allen Mitgliedstaaten flächendeckend gelten und ein Niveau aufweisen, das einen angemessenen Lebensstandard sicherstellt. Zudem ist der in den letzten Jahren kaum mehr relevante Makroökonomische Dialog wiederzubeleben, der für eine Koordinierung aller sozial- und wirtschaftspolitischen AkteurInnen zentral ist. Nachdem das Ausmaß an sozial- und wirtschaftspolitischer Koordinierung innerhalb der Eurozone größer ist, sollte darüber hinaus ein eigen-

ständiger Makroökonomischer Dialog für die Eurozone eingerichtet werden.

### 3.3.2. Effektive Steuerkoordinierung zur Sicherstellung einer besseren öffentlichen Einnahmenbasis

Die Schieflage der Verteilung in Europa zeigt sich auch in den Steuersystemen der Mitgliedsländer. Im Vergleich zum Faktor Kapital wird der Faktor Arbeit sehr hoch besteuert. Die steuerliche Begünstigung vermögensbezogener Steuern verstärkt die ungleiche Verteilung. Erforderlich ist eine koordinierte Vorgehensweise insbesondere bei den Steuern auf Vermögen, Spitzeneinkommen, Kapitalerträge und Unternehmensgewinne. Im Sinne der Steuergerechtigkeit und der Bekämpfung eines ruinösen Steuerwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten muss in diesem Zusammenhang der Vorschlag einer gemeinsamen, konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage mit Mindeststeuersatz realisiert werden.

Darüber hinaus ist ein verstärkter Kampf gegen Steuerhinterziehung, aggressive Steuerplanung und Steueroasen dringend notwendig. Dazu bedarf es der raschen Umsetzung einer länderweisen Berichterstattung multinationaler Konzerne, die Informationen hinsichtlich Gewinne und Steuern, Beschäftigte, Tätigkeitsort, Umsätze etc beinhalten. Maßnahmen wie ein weltweites Register, in dem die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse offengelegt werden, die Abschaffung von Briefkastenfirmen oder die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen sind längst überfällig. Durch Steuerhinterziehung und -vermeidung entgehen den EU-Mitgliedstaaten jährlich laut Schätzungen rund eine Billion Euro![13]

Um steuerpolitische Maßnahmen für eine gerechtere Verteilung zu ermöglichen, ist es erforderlich, das Einstimmigkeitserfordernis in Steuerfragen abzuschaffen. In der Zwischenzeit sollte in diesem Bereich das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit, wo dies möglich ist (wie etwa derzeit bei der Umsetzung der Finanztransaktionssteuer), herangezogen werden.

### 3.3.3. Arbeitszeit intelligent verteilen

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und dem hohen Ausmaß von Unterbeschäftigung auf der einen Seite sowie der steigenden Belastung der ArbeitnehmerInnen andererseits und im Zusammenhang mit der ständig steigenden Produktivität der ArbeitnehmerInnen sollten zudem EU-weit abgestimmte intelligente Modelle einer besseren und faireren Verteilung der Arbeit – va zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen sowie zwischen den Geschlechtern – vorangetrieben werden.

# Fußnoten

[1] OFCE/ECLM/IMK/AK Wien [2016]: iAGS 2017. independent Annual Growth Survey. Fifth Report, http://www.iags-http://www.iags-pro-ject.org/documents/iAGS%20 2017%20The%20elusive%20recovery%2025%2011%202016.pdf

[2] ILO [2016]: Building A Social Pillar for European Convergence, S 1

[3] Hermann, Christoph [2015]: Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft, https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/ Strukturelle_Reformen_in_Europa_2015.pdf

[4] COM(2016) 127 final, ANNEX 1, S 12

[5] OFCE/ECLM/IMK/AK Wien [2016]

[6] siehe zB Europäische Kommission [2012]: José M. D. Barroso, State of the Union 2012 Address, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

[7] Buxbaum, Adi [Hrsg, 2014]: Perspektiven für sozialen Fortschritt. Sozialinvestitionen haben eine Mehrfachdividende, AK Wien, https://media. arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Sozialpolitik_in_Diskussion_16_deutsch.pdf

[8] EWSA [2014]: Auswirkungen von Sozialinvestitionen auf die Beschäftigung und die öffentli-chen Haushalte, SOC 496, http://www.eesc.europa.eu/?i=portal. en.soc-opinions.29289

[9] OECD [2016]: OECD-Wirtschaftsausblick, Juni 2016, S 46f

[10] siehe Buxbaum [Hrsg, 2014]

[11] Truger, Achim [2015]: Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe, Mate-rialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138, AK Wien, http://www. akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_de_361.pdf

[12] Bast, Jürgen/Rödl, Florian [2012]: Jenseits der Koordinierung? – Zu den Grenzen der EU-Verträge für eine europäische Wirtschaftsregierung, EUGRZ 2012, S 269; Häde, Ulrich [2011]: Art 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, JZ 2011, S 333

[13] Murphy, Richard [2012]: Closing the European Tax Gap, http://www. socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229_richard_murphy_eu_tax_ gap_en.pdf

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

**Nikolai Soukup**
T: + 43 (0) 1 501 65 2159
nikolai.soukup@akwien.at

**sowie**

**Christof Cesnovar**
(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
christof.cesnovar@akeuropa.eu

zur Verfügung.

**Österreichische Bundesarbeitskammer**
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**
Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73