



November 2013
AK Positionspapier

Stärkung der sozialen Dimension in der
Wirtschafts- und Währungsunion
Mitteilung der Kommission vom 2.10.2013

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 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.

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 Bundesländer-ebene, 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). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Werner Muhm
Direktor

Executive Summary

Die österreichische Bundesarbeitskammer (AK) erlaubt sich, aus Anlass der Mitteilung der Kommission zur Stärkung der sozialen Dimension in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – im Folgenden auch als Mitteilung bezeichnet – sowie im Lichte der bevorstehenden Debatten zur Vertiefung der WWU erneut Stellung zu nehmen.

Zunächst möchten wir anmerken, dass angesichts der im Zuge der verfehlten Austeritätspolitik extrem angespannten sozialen Lage in vielen Mitgliedstaaten der Union gerade aus ArbeitnehmerInnen-sicht sehr hohe Erwartungen in diese Initiative gesetzt worden sind. Die Mitteilung geht schließlich auch auf eine Aufforderung der Staats- und Regierungschefs bei ihrem Treffen im Dezember 2012 zurück, mögliche Maßnahmen für eine Stärkung der sozialen Dimension der WWU und des sozialen Dialogs zu präsentieren. Diese Aufforderung wurde im Juni 2013 von den Staats- und Regierungschefs noch einmal bekräftigt.

Wir erlauben uns im Folgenden zunächst an die von der Kommission noch am gleichen Tag dargestellte dramatische soziale Lage in den Mitgliedstaaten zu erinnern (Punkt 1). Sie müsste Anlass genug für ein engagierteres Vorgehen im Hinblick auf die soziale Dimension der WWU sein. Gleichwohl mangelt es der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung der EU immer noch an einem makroökonomischen Grundkonzept, das die soziale Dimension

ausreichend integriert, woran die AK in einigen generellen Anmerkungen zur Mitteilung hinweist (Punkt 2). Vor diesem Hintergrund wollen wir eine Reihe fehlender Elemente im Kontext einer sozialen Dimension ansprechen (Punkt 3) sowie auch die der Mitteilung vorgestellten Maßnahmen eingehend kommentieren (Punkt 4).

In der gegenständlichen Mitteilung wird wiederholt von „notwendigen Struktur-reformen“ geredet, worunter zuletzt jedoch in erster Linie der Rückbau des europäischen Wohlfahrtsstaates verstanden worden ist. Wir möchten ganz besonders bei dieser Gelegenheit unsere unmissverständliche **Ablehnung der geplanten Wettbewerbspakte** in Erinnerung rufen.

Die Position der AK im Einzelnen

1. Soziale Lage und Beschäftigungssituation in der Europäischen Union

Am selben Tag wie die gegenständliche Mitteilung wurde von der Kommission der aktuelle „Quartalsbericht der Europäischen Kommission über die soziale Lage und die Beschäftigungssituation“ präsentiert (Soziale Lage und Beschäftigungssituation). Gerade dieser Bericht macht deutlich, wie dringend eine koordinierte europäische Strategie auf europäischer Ebene ist, die den enormen sozialen Verwerfungen Rechnung trägt:

- **Jugendarbeitslosigkeit** so hoch wie nie (23% in EU, 63% in Griechenland);
- **Langzeitarbeitslosigkeit** in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen, in der EU insgesamt auf Allzeithoch;
- Netto-Rückgang bei Arbeitsplätzen geht einher mit immer **unsicheren Arbeitsplätzen und unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung**;
- **Armut** in der EU hat seit Ausbruch der Krise 2007 zugenommen, Einkommen der Haushalte sind rückläufig, 24% der EU-Bevölkerung sind von Armut oder Ausgrenzung betroffen, insbesondere Kinder.

Die Analyse im Quartalsbericht macht auch auf **Divergenzen und Ungleichgewichte im Euro-Raum** aufmerksam, die gemäß der Kommission die Wirtschafts- und Währungsunion insgesamt untergraben:

- **Arbeitslosenquote im Süden und Peripherie der Eurozone 2012 im**

Schnitt bei 17,3%, im Norden und im Kern bei 7,1%;

- **Quote junger Menschen, die weder Arbeit haben noch schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEETS) 22,4% im Süden, gegenüber 11,4% im Norden;**
- **Armut hat in 2/3 der Länder zugenommen.**

Die Ergebnisse des Quartalsberichts der Europäischen Kommission sollten wohl jene Kräfte innerhalb der Europäischen Kommission stärken, die sich ursprünglich für eine wirkliche Stärkung der sozialen Dimension in der neu im Bau befindlichen Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion einsetzen wollten.

Bedauerlicherweise wurde davon Abstand genommen.

2. Genereller Befund: Befremdliche Geringschätzung der sozialen Dimension

Die AK erachtet die „soziale Dimension“ der WWU als zentrales Kriterium der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik, und möchte daher unter dem Titel „soziale Dimension“ nicht ausschließlich Sozialpolitik betrachtet wissen. In diesem Sinn ist die Gestaltung der Sozial- und Beschäftigungspolitik zwar grundsätzlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten (worauf auch in der Mitteilung hingewiesen wird), jedoch wird der **Spielraum der einzelnen Staaten zunehmend durch fiskal- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen** deutlich vorgegeben. So ha-

ben zum Beispiel knappe Budgets infolge eines negativen Steuerwettbewerb (zum Beispiel im Bereich der Körperschaftssteuer), Privatisierungen oder starre Regeln im Hinblick auf öffentliche Defizit- und Schuldenquoten erhebliche Auswirkungen auf den sozialpolitischen Handlungsspielraum einzelner Staaten.

Umgekehrt führen drastische Einsparungen im Sozialbereich zu einer Dämpfung der Nachfrage, was wiederum die Produktion mindert und erneut zu Arbeitslosigkeit führt. In diesem Punkt wird das falsche makroökonomische Verständnis der EU besonders sichtbar. Es klammert den zentralen Aspekt der Hebung der **Binnennachfrage** aus. Wie bereits des öfteren wollen wir auch an dieser Stelle nochmals daran erinnern, dass 87% der europäischen Nachfrage auch aus den Ländern der Union stammen, nur etwas mehr als ein Zehntel kommt von Ländern außerhalb der EU, darunter auch die USA und die sog BRICS-Staaten (siehe ausführlich die Analyse von Feigl/Zuckerstätter, Wettbewerbs(des)orientierung, AK Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr 117, September 2012, S 38, Tab 6, http://wug.akwien.at/MWUG_Archiv/MWUG_0117.pdf). Angesichts der Nachfragekraft von einer halben Milliarde Menschen, die in der EU leben, ist es befremdlich, die europäische Politik fast ausschließlich an der globalen Wettbewerbsfähigkeit auszurichten.

Unter diesem erweiterten Blickfeld wird vielmehr die makroökonomische Bedeutung funktionierender Sozialstaaten zur **Stärkung der Binnennachfrage** evident.

Ganz entscheidend sind hierfür gerade **Investitionen im Sozialbereich**, für das

die Kommission mit ihrem heurigen „Sozialinvestitionspaket“ (SIP) eine neue Sichtweise einzubringen schien. Darin ersuchte die EU-Kommission die EU-Länder nachdrücklich, mehr Gewicht auf soziale Investitionen zu legen. Damit teilte die EU-Kommission auch die Sicht der AK, wonach Sozialinvestitionen auf individueller Ebene die Fähigkeiten und Qualifikationen der Bürgerinnen und Bürger fördern und dadurch mehr Menschen eine aktive Teilhabe in Wirtschaft und Gesellschaft ermöglichen, die insgesamt zu steigendem Wohlstand einer Gesellschaft führt. Darüber hinaus erwartete sich die EU-Kommission, dass mit dem Sozialinvestitionspaket die EU „stärker, solidarischer und wettbewerbsfähiger aus der aktuellen Krise hervorgehen wird.“ (vgl IP/13/125, László Andor, Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration anlässlich der Vorstellung des SIP am 20.2.2013).

Auffällig (und durchaus positiv zu bewerten) war auch die – bereits seit Jahren von der AK geforderte – eingeschlagene Abkehr von kurzfristigen Betrachtungsweisen und vermeintlichen Sachzwängen (ua Budgetrestriktionen), die stets aktive Investitionsstrategien verhindert haben. Denn genau das Gegenteil ist der Fall: **Nicht-Handeln** in zentralen Handlungsfeldern (ua Bildung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Prävention iwS, Erhalt der Gesundheit, berufliche und medizinische Rehabilitation, Förderangebote, Armutsbekämpfung etc) verursacht langfristig deutlich **höhere Kosten!** Diese sehr wichtige Einsicht findet sich in mehreren Passagen des Sozialinvestitionspakets. In der gegenständlichen Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension wird ihr jedoch nicht annähernd Rechnung getragen.

Die AK plädiert ferner insoweit für einen integrativeren Blickwinkel, wonach **in sämtlichen Politikbereichen** die soziale Dimension deutlich stärker berücksichtigt werden muss. Die Folgen von sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen jeglicher Art (zum Beispiel auch im Rahmen der Finanzmarktregulierung) auf die Lage der ArbeitnehmerInnen, der alten Menschen, der Jugendlichen, der Frauen, auf Personen, die auf Hilfe angewiesen etc sind generell wesentlich stärker zu gewichten, damit die soziale Dimension in der WWU tatsächlich gestärkt werden kann. Besonders evident ist die Wechselwirkung im Bereich der **Steuerpolitik**, in der die **verteilungspolitische Dimension** unmittelbar Ausdruck findet.

Schließlich weisen wir noch darauf hin, dass im Hinblick auf die **Verteilung** mehrere Dimensionen zu berücksichtigen sind. So wird in der Mitteilung zu Recht auf die immensen Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten verwiesen. Darüber hinaus ist aber auch die gesellschaftliche Kluft hinsichtlich der Verteilung von Einkommen und Vermögen enorm, und dies sowohl in sämtlichen Mitgliedstaaten, wie auch bei einer Gesamtbetrachtung des Euroraums. So ging aus jüngst durchgeführten Studien der Euro-Nationalbanken hervor, dass die Haushalte, die zu den reichsten 10% im Euroraum zählen, etwa 50% der privaten Nettovermögen besitzen, während sich die andere Hälfte die „restlichen“ 90% teilen. Die AK sieht daher den Schlüssel zur Stärkung der sozialen Dimension in der WWU in der Schaffung von **mehr Verteilungsgerechtigkeit** in ihren Mitgliedstaaten. Einseitige Kürzungspolitik auf Kosten der Menschen mit geringen und mittleren Einkommen oder Vermögen macht die Kluft hingegen immer größer.

Eine weitere Verschlechterung der sozialen Lage in Teilen der Eurozone würde eine soziale und politische Destabilisierung der Eurozone bewirken, die in ihrer Konsequenz ebenso fatal wäre wie die ökonomische Desintegration. Angesichts dessen liefert die Antwortlosigkeit der Kommission Zeugnis der **Entfremdung** der gegenwärtigen europäischen Politik gegenüber den BürgerInnen Europas.

Vor dem Hintergrund der momentanen Ausgangslage in der EU, mit der nicht zuletzt auch die Errungenschaften der Europäischen Union aufs Spiel gesetzt worden sind, spricht sich die AK für ein **Neues Wachstums- und Verteilungsmodell in Europa** aus.

Ein weiterer Aspekt fällt auf. Im Gegensatz zu den äußerst einfallsreich und bestenfalls im Graubereich des Rechts zustande gekommenen Austeritätsvorgaben der Economic Governance scheitern viele progressive Ideen zur besseren Integration Europas unter dem **Vorwand der mangelnden Deckung im Primärrecht**. Weshalb sollte etwa ein zyklischer Stabilisierungsmechanismus, der von Seiten der Kommission bedauerlicherweise als „Eurozonen-Arbeitslosenversicherung“ bezeichnet worden ist, nicht ebenso gut im Wege eines völkerrechtlichen Vertrags etabliert werden können? Und wie ist es möglich, dass ausgerechnet für die von Deutschland forcierten „Wettbewerbspakte“ Verträge auf Art 136 AEUV gestützt werden können – eine Bestimmung, die sich allenfalls für intensivierete Informations- und Koordinationspflichten eignet (siehe statt vieler Oberndorfer, Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik? infobrief eu & international, 2013, Nr 1, S 23f, <http://bit.ly/paktewettbewerbsfaehigkeit>)?

3. Fehlende Elemente in der Mitteilung

Es wirkt geradezu befremdlich, wie wenig einflussreich die gegenständliche Mitteilung ausgefallen ist, bedenkt man etwa die seit längerem bereits verhandelten Projekte, die auch von Seiten der AK vom Grundsatz her unterstützt werden:

3.1. Institutionelle Einbettung des Sozialinvestitionspakets (SIP)

Angesichts der aktuellen sozialen Schiefen in Europa hätte sich die breite Einsicht durchsetzen müssen, dass dem Sozialstaat – in der oben zitierten Meriten etablierter wohlfahrtsstaatlicher Modelle – mehr als bisher eine unverzichtbare Rolle zukommen müsste, um die bestehenden Herausforderungen zu bewältigen (Globalisierung, tendenzielle Auseinanderentwicklung von Arm und Reich, Bildungsdefizite, hohe Arbeitslosenzahlen, Ausbreitung prekärer Arbeitsformen, mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie, demographischer Wandel, Ungleichbehandlung der Geschlechter, Individualisierung der Lebensformen, etc).

Die rechtlich „unverbindliche“ Empfehlung zur stärkeren Priorisierung von Sozialinvestitionen im SIP steht nach wie vor im Gegensatz zu den rechtlich unterstützten bzw deutlich verbindlicheren Regelungen in anderen Bereichen: Zu nennen ist die grundsätzliche Fixierung auf die einseitige Konsolidierungs- und Austeritätspolitik (vgl „Fiskalpakt“, Six-Pack, fehlende Harmonisierung der Körperschaftsbesteuerung, etc) oder die kontinuierlichen Bestrebungen nach weiterem Abbau bestehender Arbeitsrechts- und Sozialstandards (Stichwort

regulatory fitness) als vermeintlich probate Antwort auf die aktuellen Herausforderungen im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Es ist evident, dass eine nachhaltig erfolgreiche Implementierung und Umsetzung eines breit angelegten „Social Investment Package“ einer glaubwürdigen **makroökonomischen, rechtlichen und institutionellen Einbettung** bedarf. Nur wenn ausreichend budgetärer Spielraum gegeben ist, vom vorherrschenden Austeritätskurs abzuweichen – was sinnvollerweise mit der Einbeziehung von **verteilungspolitischen** Fragen einhergehen muss – hätten die vorgelegten Konzepte eine Realisierungschance. Wird stattdessen der bisherige Kurs fortgeführt, so ist ernsthaft zu befürchten, dass sowohl das Sozialinvestitionspaket als auch die Stärkung der sozialen Dimension in der EU weitgehend Makulatur bleiben.

Der aktuell vorherrschende Widerspruch zwischen der kurzfristigen Austeritätspolitik und dem Ziel des Abbaus sozialer Schiefen in Europa hätte intelligent und konsensual aufgelöst werden können – leider wurde diese Chance vertan.

Ein glaubwürdiger Paradigmenwechsel der zentralen AkteureInnen in Richtung einer „investiven und präventiven“ Strategie in zentralen Politik- und Handlungsfeldern (ua Bildungs-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Gesundheitspolitik, gesundheitserhaltende Unternehmenskultur etc) ist erst dann gegeben, wenn sowohl im EU-Haushalt als auch in den Budgets der Mitgliedstaaten die notwendigen Mittel für diese „social investments“ bereitgestellt werden.

Ohne entsprechende Investitionen (ua Ausbau der sozialen Infrastruktur, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Ausbildung- und Weiterbildung, zielgruppenbezogene Förderangebote) kann es angesichts steigender Arbeitslosigkeit und der schwachen Wachstumserwartungen jedenfalls nicht gelingen, die derzeit **ungenutzten Potenziale** (va Jugendliche, Ältere, Frauen, MigrantInnen) auszuschöpfen bzw in den Arbeitsmarkt erfolgreich zu (re)integrieren und eine adäquate gesellschaftliche Teilhabe für möglichst breite Teile der Gesellschaft sicherzustellen.

Die Alternative des Nicht-Handelns bzw des Nicht-Investierens wäre allerdings mittel- und langfristig deutlich teurer, da damit strukturelle Probleme weiterhin ungelöst bleiben, die EU-2020-Ziele deutlich verfehlt werden und die Arbeitslosigkeit nicht gesenkt wird. Letztlich würde dieser Weg nur dazu führen, dass der Spielraum für die Budgets der öffentlichen Haushalte für die Zukunft noch kleiner würde!

3.2. Kampf dem Sozial- und Lohndumping als Leitmotiv festigen

Die Verhinderung effektiver Bekämpfung von Sozial- und Lohndumping ist seit jeher ein wesentliches Element der grundsätzlich positiven Haltung der europäischen ArbeitnehmerInnenbewegung zur Integrationspolitik gewesen. Die gegenständliche Mitteilung zur „sozialen Dimension“ äußert sich dazu nicht (mehr)! Dabei liegen nachfolgende Maßnahmen geradezu auf der Hand. Sie würden in einigen Punkten auch den Abbau der Ungleichgewichte begünstigen und sowohl das europäische Sozialmodell als auch das Verständnis von fairem Wettbewerb bekräftigen.

Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit am gleichen Ort

Das Prinzip von gleichem Lohn und gleichen Rechten für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort muss gesichert werden. Insbesondere müssen effektive Maßnahmen zur Bekämpfung von **Lohn- und Sozialdumping** bei der grenzüberschreitenden Entsendung von ArbeitnehmerInnen gesetzt werden. Im Hinblick auf in die Verhandlung stehende Durchführungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie ist penibel darauf zu achten, dass das österreichische Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz keinesfalls in Widerspruch zu den Vorgaben des Rechtsaktes gerät, sondern gestärkt werden kann. Auf die Herausforderungen für eine bessere grenzüberschreitende Behördenzusammenarbeit oder für den Bereich des organisierten Sozialbetrugs durch oftmals grenzüberschreitend operierende Scheinfirmen sei an dieser Stelle nur hingewiesen.

Verbindliche Mindeststandards und Lohnuntergrenzen

Schon ihrer primärrechtlichen Grundausrichtung zufolge (Art 151 AEUV) ist die Europäische Union zu einer „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ angehalten, „um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“. Entsprechende ehrgeizige Vorgaben sind in diesem Jahrhundert in Folge einer geänderten politischen Prioritätensetzung zum Erliegen gekommen.

Soziale Mindeststandards in Form von Richtlinien haben bislang einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa geleistet und dem verfälschenden Wettbewerb um die billigsten

Unternehmensstandorte auf Kosten der ArbeitnehmerInnenrechte entgegengewirkt. Diese **sozialen Mindeststandards müssen weiter ausgebaut werden** und ein hohes Niveau sozialen Schutzes garantieren. Handlungsbedarf besteht insbesondere beim **allgemeinen Kündigungsschutz**, beim **Versetzungsschutz**, beim **Schutz der ArbeitnehmerInnen vor unfairen Vertragsklauseln** und bei der **Entgeltfortzahlung** bei Krankheit, Pflege naher Angehöriger und sonstigen wichtigen Dienstverhinderungsgründen. Auch die **Gleichstellungs- bzw Anti-Diskriminierungspolitik** einschließlich Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wären wieder stärker zu adressieren. Ebenso könnten im Bereich des **Sozialrechts** europäische Mindeststandards geschaffen werden, wie etwa eine Mindestnettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung oder die Sicherung einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung.

Von besonderer Bedeutung für die Eurozone ist ferner die lohnpolitische Koordinierung. Insbesondere sind **verbindliche Lohnuntergrenzen** vorrangig über den Ausbau von allgemein gültigen Kollektivvertragssystemen in allen EU-Staaten für alle ArbeitnehmerInnen zu garantieren. Nur in Ländern, in denen diese Variante schwer realisierbar ist und die jeweiligen Gewerkschaften dies fordern, sind Mindestlöhne gesetzlich festzulegen.

3.3. Zyklischer Stabilisierungsmechanismus (bisweilen unglücklich als „Eurozonen-Arbeitslosenversicherung“ bezeichnet)

Die Wirtschaftskrise offenbarte die unzureichende zyklische Stabilisierungsfunktion der Fiskalpolitik in der Währungsunion. Wie bereits in der Stellungnahme vom 10.12.2012 anlässlich des

Berichts „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ des Präsidenten des Europäischen Rates erläutert, setzt sich die AK vom Grundsatz her für die Etablierung eines **automatischen zyklischen Stabilisierungsmechanismus** ein. Da die Arbeitslosigkeit eine besonders starke fiskalische Wirkung hat bzw die nationalen automatischen Stabilisatoren ausreicht, sollte ein solcher Mechanismus prinzipiell zu Auszahlungen an Mitgliedstaaten **auf Basis der Schwankungen der Arbeitslosenrate** führen.

Bedauerlicherweise greift die Kommission diese Idee – im Gegensatz zur medialen Berichterstattung – in ihrer Mitteilung nur ganz am Rande und primär unter Verweis auf die mangelnde Rechtsgrundlage ablehnend auf. Dies erscheint jedoch bei näherer Betrachtung eher als **Vorwand** für einen mangelnden politischen Willen der derzeitigen Europäischen Kommission. Wie auch oben bereits dargelegt worden ist (siehe unter Punkt 2), wäre die Errichtung eines derartigen Systems durch völkerrechtliche Verträge ohne weiteres möglich.

4. Anmerkungen zu den konkreten Vorschlägen

Im Folgenden erlauben wir uns auch zu den vorgeschlagenen Elementen zur Stärkung der sozialen Dimension uns zu äußern:

4.1. Zur stärkeren Überwachung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen

Zur Bedeutung der Indikatoren

Als Teil der Verschärfung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik wurde mit dem sogenannten „Sixpack“ ein neues

Verfahren eingeführt, das makroökonomische Ungleichgewichte verhindern soll und das am 13. Dezember 2011 in Kraft getreten ist. Die Überwachung im Rahmen dieses Verfahrens ist Teil des „Europäischen Semesters“, das insgesamt die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer koordinieren und letztlich kontrollieren will.

Damit ein Fortschritt mit vorliegender Mitteilung angestoßen wird, ist es erforderlich, dass beschäftigungs- und sozialpolitische Indikatoren neben den bereits etablierten ökonomischen Indikatoren im Rahmen der verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung des Europäischen Semesters **gleichberechtigt** berücksichtigt werden. Damit müssten bei den Verhandlungen über die jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitiken zwischen Mitgliedstaat und Kommission in Zukunft auch Arbeitsmarktaspekte und soziale Aspekte Eingang finden.

Es ist zu verhindern, dass es sich bei den sozial- und beschäftigungspolitischen Indikatoren im Sinne der Mitteilung tendenziell um Indikatoren zweiter Klasse handelt. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Indikatoren (für die es derzeit noch keine Grenzwerte gibt), so muss dies jedenfalls Auswirkungen insbesondere auf eine Beurteilung eines makroökonomischen Ungleichgewichts haben und insoweit die **bisherigen „ökonomischen“ Indikatoren relativieren** (und nicht per se etwa zu finanziellen Sanktionen führen).

Aufwertung des BESO-Rates und der Sozialpartner

In diesem Zusammenhang ist auch die institutionelle und symbolische **Kluft zwischen den Finanz- und WirtschaftsministerInnen** auf der einen und

den Beschäftigungs- und SozialministerInnen auf der anderen Seite (und den entsprechenden Politiken) zu **beseitigen**. In institutioneller Hinsicht ist mithin darauf zu achten, dass im Rahmen der makroökonomischen Überwachung, namentlich zur Beurteilung der in 3.1 genannten Warnmechanismus-Kriterien der **BESO-Rat eine vorrangige Rolle** zu spielen hätte. Die Idee einer eigenen Formation für die Eurozone (analog zur Eurogruppe des ECOFIN-Rates) erscheint hier sehr naheliegend (zur besseren Einbeziehung der Sozialpartner siehe unten Punkt 4.5).

Denn nicht hinnehmbar wäre es, wenn der BESO-Rat lediglich das definitiv als zweitklassig zu bewertende Scoreboard in Punkt 3.2 der Mitteilung zu bearbeiten hätte, das – unbeschadet der Ambition (Punkt 3.3 der Mitteilung) – allenfalls am äußersten Rande mit dem Europäischen Semester verbunden wäre. Die von der Kommission vorgeschlagenen sozial- und beschäftigungspolitischen Indikatoren wären dadurch relativ substanz- und konsequenzenlos. Wer die in den Scoreboards vorgeschlagenen Kennzahlen bisher finden wollte, konnte sie ohnedies schon in den Berichten der Kommission und anderer Institutionen ohne archivarisches Fleiß finden.

Im Übrigen könnte mit einer stärkeren Einbeziehung des BESO-Rates und dazu auch der **Sozialpartner** und des Europäischen Parlaments dem **Risiko der falschen Schlüsse** begegnet werden, welche der momentanen EU-Wirtschaftspolitik geradezu immanent sind. Werden aufgrund eines festgestellten Anstiegs der Arbeitslosigkeit von der GD ECFIN der Kommission und der ECOFIN-Formation im Rat zum Beispiel die Senkung der Lohnniveaus oder Flexibilisierungsmaßnahmen nahegelegt, so würde das keineswegs die soziale

Dimension stärken, sondern die Lage der ArbeitnehmerInnen weiter verschlechtern, mithin die soziale Dimension weiter schwächen.

Die **Sozialpartner** müssten ferner – wozu auch diese Stellungnahme einen Beitrag zu leisten gedenkt – in die **Weiterentwicklung der Indikatoren** stärker eingebunden werden.

Zur Auswahl der Indikatoren

Unterstellend, dass den erwähnten Indikatoren eine stärkere Bedeutung in der politischen Ausrichtung zukommen soll, sollte aber jedenfalls folgende Verfeinerung der Indikatoren vorgenommen werden:

- **Beschäftigungsquote, bereinigt um Mini-Jobs**

Anstelle der aussagelosen Erwerbsbeteiligungsquote (Punkt 3.1 der Mitteilung) hält die AK eine bereinigte Beschäftigungsquote für zielführender. Gemäß der im Labour Force Survey verwendeten Definition werden Personen bereits ab einer Stunde Arbeit gegen Entgelt (in der Referenzwoche) als erwerbstätig gezählt. Hinsichtlich der tatsächlichen Erwerbsintegration bzw. allfälliger Problemlagen hat dieser Indikator dadurch nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft (oft auch mit erheblichen geschlechts- und altersgruppenspezifischen Unterschieden).

Zur Erreichung des Ziels eines besseren Monitorings sollte daher neben der traditionellen „Beschäftigungsquote“ auch eine **„Beschäftigungsquote ohne Mini-Jobs“** – dh korrigiert um Erwerbstätige mit weniger als 12 Stunden Arbeit in der Referenzwoche (ebenfalls differenziert nach Geschlecht und Altersgruppen) ausgewiesen werden.

Eine von der AK vor kurzem veranlasste Sonderauswertung der Eurostat-Daten zeigt, dass in den EU-27 der Anteil der Jobs mit weniger als 12 Stunden Erwerbstätigkeit in der Altersgruppe 20-64 bei den Frauen fast 7% und bei den Männern knapp 4% der Gesamtbeschäftigung beträgt; am höchsten liegt der Anteil der Mini-Jobs bei den 15- bis 24-Jährigen und bei den Über 60-Jährigen – mit länderspezifisch erheblichen Unterschieden.

- **Ausweisung auch der Gruppe „entmutigter Personen“**

Im Labour Force Survey wird die Bevölkerung in 3 Kategorien gegliedert: Erwerbstätige, Arbeitslose und Inaktive. Innerhalb der Kategorie „Inaktive“ gibt es – je nach Ursache – eine Untergliederung in mehrere Gruppen. Unter anderem findet sich dort die Gruppe „entmutigter Personen“. Dieser Gruppe werden nicht erwerbstätige Personen zugeordnet, die deswegen nicht als „arbeitslos“ eingestuft werden. Die Erfassung als „arbeitslos“ setzt nämlich definitionsgemäß voraus, dass innerhalb der letzten 4 Wochen aktiv nach Arbeit gesucht wurde, was bei dieser Gruppe mangels Job-Perspektive nicht der Fall ist.

Zur Erreichung eines besseren Monitorings sozialer Problemlagen sollte die Gruppe „entmutigter Personen“ aus der Kategorie „Inaktive“ ins Blickfeld genommen und extra ausgewiesen werden (differenziert nach Geschlecht und Altersgruppen). Die zusätzliche Ausweisung „entmutigter Personen“ würde im Übrigen auch die relativ gute Position Österreichs noch weiter verdeutlichen.

- **„verfügbares Bruttorealeinkommen der Haushalte“ getrennt nach Einkommenshöhen**

Die bloße Ausweisung von Durchschnittswerten ist wenig aussagekräftig und lässt zB eine Verschlechterung der Einkommenssituation einkommensschwacher Haushalte dann nicht erkennen, wenn parallel dazu die höheren Einkommen ansteigen.

Daher schlägt die AK eine Ausweisung des Standes und der Entwicklung des „verfügbaren Bruttorealeinkommens der Haushalte“ geschichtet nach Einkommenskategorien (zB Dezile) vor.

4.2. Zur Mobilisierung von EU-Maßnahmen und -Mitteln zur wirksamen und nachhaltigen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und sozialer Probleme

Die Kommission weist zunächst auf einige jüngere Initiativen, unter anderem das Sozialinvestitionspaket hin. Wie bereits erwähnt, wäre dieses vorzüglich geeignet, einen Ausgangspunkt für eine neue makroökonomische Grundausrichtung zu markieren (siehe oben Punkt 2 und 3.1). Dies wurde bedauerlicherweise unterlassen.

Auch im Hinblick auf die darüber hinaus erwähnten Maßnahmen im Rahmen des EU Haushalts umschreibt das Papier nur den Ist-Zustand. Im Rahmen der verstärkten Solidarität im Bereich der Finanzinstrumente ist das Vorziehen der 3 bzw 6 Mrd. Euro für die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche in den Regionen mit einer Jugendarbeitslosenquote über 25 % sicherlich ein erster Schritt in die richtige Richtung. Wir haben indessen mehrmals darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen Mittel nicht hinreichen werden.

Allgemein ist sich die internationale Literatur (Eurofound 2012) einig, dass sich eine Erhöhung der Ausgaben der akti-

ven Arbeitsmarktpolitik und konjunkturbelebende Maßnahmen senkend auf Jugendarbeitslosigkeit und die NEET-Rate auswirken. Dies müsste doch bei den fiskalischen und ökonomischen Komponenten der WWU besser berücksichtigt werden.

4.3. Zum verstärkten Engagement für Beschäftigung und Mobilität

Die Bestrebung der Europäischen Kommission, dass BürgerInnen ihre sozialen Rechte (zB Leistungen der Arbeitslosenversicherung) auch dann in Anspruch nehmen können, wenn sie sich in einem anderen Land aufhalten, ist positiv zu bewerten.

Die Erhöhung der **Mobilität** der ArbeitnehmerInnen als Hauptstrategie zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit ist jedoch deutlich zu kurz gegriffen und als Abwälzung der öffentlichen Verantwortung auf die ArbeitnehmerInnen zu werten. Es wäre angesichts der insgesamt erschreckend hohen Arbeitslosigkeit geradezu naiv, diesen Umstand auf eine Art Vermittlungsproblem zurückzuführen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass in allen EU-Mitgliedstaaten eine hohe Arbeitslosigkeit vorherrscht und somit die Erfolgchancen der mobilen Arbeitslosen äußerst beschränkt sind. Auch ist Migration für die Betroffenen mit hohen ökonomischen und sozialen Kosten verbunden.

4.4. Zur Vertiefung der WWU: ehrgeizige Ziele und sorgfältige Planung

Mit großem Bedauern stellen wir fest, dass mit den Ausführungen zu Punkt 4.3 der Mitteilung die soziale Dimension wieder explizit aus dem Zusammenhang der gegenwärtigen Vertiefungsdebatte zur Eurozone gerissen worden ist.

Es ist ferner beachtlich, dass es – wie schon eingangs erwähnt – bei den progressiven Themen keinerlei Bewegung gibt und gleichzeitig an den Wettbewerbspakten weiter festgehalten werden soll („Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“). Vor dem Hintergrund fehlgeleiteter Strukturreformen, die oftmals dem Rückbau des Wohlfahrtsstaates gewidmet sind, kann jedoch **weder deren Verbindlichmachung durch erwähnte Pakte, noch ein finanzielles Anreizsystem – und sei es auch nur von politisch-symbolischer Natur – befürwortet werden.**

Bedauerlich ist ferner, dass die Idee eines **makroökonomischen Stabilisierungsmechanismus** – entgegen der medialen Berichterstattung und vermutlich auch der ursprünglichen Intention von Kommissar Andor – nicht Eingang in die Mitteilung gefunden hat. Die Begründung hierfür, es gebe keine primärrechtliche Deckung, ist wie bereits eingangs erwähnt, in mehrfacher Weise dubios. Selbst wenn man dieser Ansicht folgt, wäre eine Auswegvariante in einem völkerrechtlichen Rahmen das Mittel der Wahl. Es trifft durchaus zu, dass – wie es in der Mitteilung heißt – jede weitere Integration auch mit einer „angemessenen politischen Integration, die demokratische Legitimation und Rechenschaftspflicht sicher stellt, einhergehen müsste“ – andererseits sei die Frage erlaubt, weshalb dies bei den bisherigen Eingriffen ins einzelstaatliche Haushaltsrecht oder den geplanten von Seiten der AK abgelehnten Wettbewerbspakten etwa nicht der Fall sein soll, wengleich sie sozialpolitisch sensible Themen wie Lohnfindungssysteme oder das gesetzliche Pensionsalter frontal angreifen?

Wie auch immer letztlich eine **fiskalische Kapazität** ausgestaltet wird, es ist wichtig, dass in den Entwicklungs-

prozess einer solchen gemeinsamen Kapazität die Sozialpartner und das Europäische Parlament frühzeitig eingebunden sind. So ist auch hier das Augenmerk vor allem auf die Verteilungswirkung zu legen bzw darf die Finanzierung nicht vor allem zu Lasten der Menschen mit mittleren, geschweige denn mit geringen Einkommen gehen.

Protokoll für den sozialen Fortschritt

Und wenn einige zentrale Vertiefungsthemen mit vertragsändernder Relevanz im Kontext der WWU mit gegenständlicher Mitteilung thematisiert worden sind, ist ebenfalls als bedauerlich zu werten, dass wichtige primärrechtliche Änderungen ausgeklammert worden sind, die seit längerem auf der Agenda von ArbeitnehmervertreterInnen, NGO's und anderen StakeholderInnen eines sozialen Europas stehen. Zu nennen ist ganz besonders das sog „Protokoll für den sozialen Fortschritt“, welches im Primärrecht verankern sollte, dass **sozialen Grundrechten, einschließlich Gewerkschaftsrechten**, wieder **Vorrang vor wirtschaftlichen Freiheiten** zukommen müssen.

Es handelt sich hierbei um ein unerlässliches Element der sozialen Dimension Europas, die durch einige Urteile des EuGH (insb Viking und Laval) insoweit geschwächt worden ist, als sie den gewerkschaftlich-sozialpartnerschaftlichen Handlungsspielraum in Schranken zu weisen trachtet.

Insoweit wäre auch eine Rückführung dieser negativen Judikatur im Rahmen des folgenden Punktes einordbar.

4.5. Zur Stärkung des sozialen Dialogs

Ein jedenfalls löbliches Ziel der Kommissionsmitteilung ist die stärkere Ein-

bindung der Sozialpartner bei allen wichtigen Etappen im Verfahren des „Europäischen Semesters“. Folgende Ideen werden hier im Kommissionpapier vorgeschlagen:

- Die EU-Sozialpartner sollen vor der Annahme des Jahreswachstumsberichts im Herbst empfangen werden;
- Nach der Annahme des Jahreswachstumsberichts soll eine Debatte mit den EU-Sozialpartnern und ihren nationalen Mitgliedsorganisationen geführt werden;
- Vor dem sogenannten „Dreigliedrigen Sozialgipfel“ („Tripartite“) im März und anderen hochrangigen Treffen sollen vorbereitende Fachsitzungen organisiert werden;
- Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, alle mit den länderspezifischen Empfehlungen im Zusammenhang stehenden Reformen mit ihren nationalen Sozialpartnern zu erörtern.

Ganz generell darf hier angemerkt werden, dass weit wichtiger als die Häufigkeit der Treffen mit den Sozialpartnern die **Substanz** der Gespräche sein wird sowie die **laufende Einbindung** in alle Entscheidungsprozesse. Die Stärkung der Sozialpartner muss als Trendwende zur zuletzt geübten Schwächung bis hin zur Zerschlagung von sozialpartnerschaftlichen Systemkonstanten im Kontext der Austeritätspolitik begriffen werden (vgl die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick, FORBA 2012, <http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/wirtschaftundpolitik/studien/finanzkrise.html>).

Im Rahmen dieser Stellungnahme wurde auch an anderer Stelle bereits eine Einbindung der Sozialpartner urged: etwa im Rahmen der makroökonomischen Überwachung bei der Bewertung der Indikatoren und der Erarbeitung von Abhilfemaßnahmen sowie bei der Weiterentwicklung des Scoreboards (siehe oben Punkt 4.1).

5. Schlussfolgerung

Wie gezeigt, bleibt außer einem tendenziell unverbindlichen Monitoring-Tool und einigen Ansätzen zur Aufwertung des sozialpartnerschaftlichen Dialogs, nichts Neues zu dem übrig, was als zentraler Baustein der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion angekündigt worden ist. Wenn die Mitteilung nun die primäre Antwort auf die soziale Lage der EU liefern wollte, so stellt sie angesichts der katastrophalen Zunahme von gesellschaftlicher Armut und Massenarbeitslosigkeit, und dies gerade auch bedingt durch die wirtschaftspolitischen Vorgaben der europäischen Politik, nur ein beredtes Zeugnis der Sprachlosigkeit der europäischen Politik für drängende Fragen der Gegenwart dar.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

Valentin Wedl

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2607

valentin.wedl@akwien.at

sowie

Adi Buxbaum

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2373

adi.buxbaum@akwien.at

Josef Wöss

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2524

josef.woess@akwien.at

Amir Ghoreishi

(in unserem Brüsseler Büro)

T +32 (0) 2 230 62 54

amir.ghoreishi@akeuropa.eu

und

Christof Cesnovar

(in unserem Brüsseler Büro)

T +32 (0) 2 230 62 54

christof.cesnovar@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22

A-1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

F +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh, 30

B-1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

F +32 (0) 2 230 29 73