

Auf dem Weg zu starken sozialen Mindeststandards für den sozialen Fortschritt in Europa

Zentrale Forderungen

- Die EU hat eine Vielzahl allgemeiner sozialer Ziele und Prinzipien. Doch in der Praxis nahmen bislang marktliberale Ausrichtungen und restriktive Fiskalregeln oftmals einen höheren Stellenwert ein. Es muss noch viel getan werden, um die EU effektiv auf Kurs in Richtung eines sozialen Europas zu bringen.
- Es braucht eine Ausweitung fortschrittlicher sozialer Mindeststandards in der EU mit hohen Schutzniveaus und Nicht-Rückschritts-Klauseln als Teil eines neuen sozialen Aktionsprogramms. Gut ausgestaltete soziale Mindeststandards können dazu beitragen, Dumping-Wettbewerb und Absenkungswettläufe bei Sozialstandards einzudämmen und EU-weite Ziele zu erreichen.
- Die Bereiche, in denen rasch Schritte gesetzt werden müssen, reichen von effektiven Mindeststandards in den Bereichen Arbeitslosenversicherungs- und Mindestsicherungssystemen über die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping bis hin zu Arbeitsrechten in den Gesundheitsberufen und in Bezug auf Künstliche Intelligenz.
- Die Wahl zum Europäischen Parlament 2024 stellt ein wichtiges Zeitfenster dar, um die Diskussion um eine Ausweitung sozialer Mindeststandards in der EU zu stärken.

Hintergrund

Obwohl in den EU-Verträgen mehrere soziale Ziele verankert sind, wie etwa die Ausrichtung auf

„soziale Gerechtigkeit“ und „sozialen Fortschritt“ (Art. 3 (3) EUV), nahmen in der Praxis bislang marktliberale Ausrichtungen und restriktive Fiskalregeln oftmals einen höheren Stellenwert ein. Die 2017 beschlossene europäische Säule sozialer Rechte gilt als zentraler Referenzpunkt in der Debatte um die soziale Dimension der EU. Sie enthält wichtige Grundsätze für sozialen Fortschritt, ihre Prinzipien sind aber sehr allgemein formuliert, nicht immer progressiv genug und rechtlich unverbindlich. In den letzten Jahren wurden mehrere neue sozialpolitische EU-Richtlinien beschlossen. Doch mit Blick auf tiefgreifende soziale Problemlagen ist klar: Es muss noch viel getan werden, um die EU effektiv auf Kurs in Richtung eines sozialen Europas zu bringen.

Häufig wird argumentiert, die EU hätte im Bereich der Sozialpolitik kaum Kompetenzen. Doch dieses Argument ist – insbesondere wenn es um Arbeitnehmer:innenrechte geht – deutlich zu kurz gegriffen. Das EU-Vertragswerk eröffnet in Art. 153 AEUV in mehreren Bereichen Handlungsspielräume, um rechtlich verbindliche soziale Mindeststandards in EU-Richtlinien zu verankern. Gestützt auf diese und weitere Kompetenzen wurden bereits einige soziale Mindeststandards in Richtlinien beschlossen.

Gut ausgestaltete soziale Mindeststandards können dazu beitragen, Dumping-Wettbewerb und Absenkungswettläufe bei Sozialstandards einzudämmen und EU-weite Ziele zu erreichen. Es gilt jetzt, neue soziale Mindeststandards in der EU mit hohen Schutzniveaus und Nicht-Rückschritts-Klauseln als Teil eines neuen sozialen Aktionsprogramms zu schaffen. Letzteres muss aber auch über soziale Mindeststandards hinausgehen: Es sollten unter anderem auch EU-Mittel für sinnvolle sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (die auch die Umsetzung sozialer Mindeststandards unterstützen können) aufgestockt und ein soziales

[Fortschrittsprotokoll](#) im EU-Primärrecht verankert werden – das den Vorrang sozialer Grundrechte vor den Marktfreiheiten des Binnenmarkts festhält. Darüber hinaus muss die neoliberale Schlagseite der „[Economic Governance](#)“ zurückgedrängt werden, welche sozialen Fortschritt in der EU blockiert.

Hauptergebnisse

In folgenden Bereichen könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten von ambitionierten sozialen Mindeststandards profitieren, welche einen Beitrag zu sozialem Fortschritt in der EU leisten würden.

Arbeitslosenversicherung

Arbeitslosenversicherungssysteme zählen in allen Mitgliedstaaten zu den Kernbestandteilen der Sozialsysteme. [Ihre Leistungen](#) – sofern sie angemessen ausgestaltet sind – nutzen nicht nur arbeitslosen Menschen, indem sie das Absinken des Lebensstandards minimieren. Arbeitslosenleistungen erlauben Erwerbslosen die Suche nach einer für sie passenden Arbeitsstelle, was die Produktivität der Wirtschaft stärkt, und dämpfen Konjunkturabschwünge ab.

In mehreren Mitgliedstaaten füllen Arbeitslosenversicherungssysteme diese Funktionen aber nur unzureichend aus, so auch in Österreich. So zeigen die entsprechenden Daten der OECD, dass die Nettoersatzraten, die maximalen Bezugsdauern und die Abdeckungsraten von Arbeitslosenleistungen [sehr stark auseinanderliegen](#).

Eine Richtlinie zur sozialen Angemessenheit nationaler Arbeitslosenversicherungssysteme sollte jedenfalls folgende Bestimmungen enthalten: Sie sollte ambitionierte, ggf. schrittweise zu erreichende, [Mindestwerte](#) in Bezug auf die Nettoersatzrate des Arbeitslosengelds, wie etwa 75 Prozent, die Abdeckungsrate und die Anspruchsdauer festlegen.

Mindestsicherung

2022 waren 95,3 Millionen Menschen in der EU (21,6 Prozent der Bevölkerung) von [Armut oder sozialer Ausgrenzung](#) bedroht. Beinahe ein Viertel der Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahre in der EU waren von einem Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko betroffen. Die soziale Lage ist derzeit gerade vor dem Hintergrund der Teuerungskrise für viele verheerend.

Die Armutsbekämpfungsstrategie der EU hat bislang auf rechtlich unverbindliche Koordinierung gesetzt – mit begrenztem Erfolg: So wurde etwa das Armutsbekämpfungsziel der EU-2020-

Strategie [deutlich verfehlt](#). Die Leistungen der Mindestsicherung liegen in fast allen Mitgliedstaaten unter der [Armutsgefährdungsschwelle](#) und sind oft deutlich geringer. Zudem ist die Antragstellung oft kompliziert und stigmatisierend – und viele, die anspruchsberechtigt wären, schrecken davor zurück.

Ein Bestandteil einer gestärkten EU-Armutsbekämpfungsstrategie sollte eine EU-[Rahmenrichtlinie](#) zu Mindestsicherungssystemen sein. Die Mindestvorgaben sollten sich jedenfalls auf die Höhe und die Abdeckung von Mindestsicherungsleistungen beziehen, das jeweilige nationale Wohlstandsniveau muss dabei berücksichtigt werden. Ein wichtiger Indikator, der bei der Ausarbeitung von Mindeststandards für Mindestsicherungssysteme einfließen sollte, ist die Höhe der Leistungen (ggf. in Kombination mit anderen relevanten Sozialleistungen) im Verhältnis zur jeweiligen nationalen Armutsgefährdungsschwelle.

Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping

Durch das in der EU bestehende sehr hohe Gefälle zwischen den Lohnniveaus der Mitgliedstaaten werden unterschiedliche Ausformungen von Lohn- und Sozialdumping begünstigt. Österreich ist aufgrund des hohen Lohngefälles zu seinen Nachbarstaaten von Lohn- und Sozialdumping besonders betroffen: [Verbunden sind damit](#) sehr häufig eine Unterschreitung der österreichischen Mindestlöhne, Scheinentsendungen, Dumping durch die Bezahlung niedrigerer Sozialversicherungsbeiträge und die Nichtbeachtung sonstiger Schutzvorschriften.

Um Lohn- und Sozialdumping effektiv zu bekämpfen, sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Behörden bei Verwaltungsstrafverfahren sichergestellt bzw. verbessert werden; insbesondere bei illegaler Beschäftigung, Sozialbetrug und Steuerbetrug sollten die Möglichkeiten des Datenaustausches erleichtert werden. Auch die Möglichkeiten, zivilrechtliche Ansprüche grenzüberschreitend geltend zu machen, sollten verbessert werden. Die Anzahl gemeinsamer Kontrollen von zwei oder mehrerer Mitgliedstaaten müsste wesentlich erhöht werden. Die Europäische Arbeitsbehörde oder die Europäische Kommission sollte zudem untersuchen, ob die Sanktionen in den Mitgliedstaaten tatsächlich angemessen und abschreckend sind

Einsatz von Künstlicher Intelligenz

Die Verwendung von Systemen der Künstlichen Intelligenz (KI) ist in den letzten Jahren in viele Lebensbereiche und auch in die Arbeitswelt vorgedrungen. Neben positiven Erwartungen in Richtung Innovation geben KI-Systeme auch Anlass

zu Bedenken, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit und den Schutz der Grundrechte von Arbeitnehmer:innen und Verbraucher:innen.

Während das EU-KI-Gesetz für Verbraucher:innen einige, wenn auch nicht ausreichende Verbesserungen mit sich bringt, griff für den Bereich der Arbeitswelt das EU-KI-Gesetz von Beginn an zu kurz: Die Frage des Einsatzes von KI am Arbeitsplatz blieb im EU-KI-Gesetz weitgehend unberücksichtigt und es fehlten notwendige Schutzbestimmungen.

In einem nächsten Schritt erscheint es nun jedoch dringend notwendig, dass durch eine neue, eigene EU-Richtlinie auch der Einsatz von KI am Arbeitsplatz besonderen Schutz erhält und europäische Mindestschutzbestimmungen für die Arbeitnehmer:innen geschaffen werden. Eine solche Richtlinie sollte insbesondere Informations-, Mitsprache- und Vetorechte für die Arbeitnehmer:innen sowie ihre betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretungen umfassen.

Arbeitszeitverkürzung

Die Erwerbsarbeit ist höchst ungleich verteilt: Einerseits gibt es viele, die lange Arbeitszeiten haben. Zu lange Arbeitszeiten gefährden jedoch die Gesundheit, erhöhen das Unfallrisiko und beeinträchtigen die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Andererseits haben viele Menschen in der EU keine Erwerbsarbeit oder haben weniger Arbeitsstunden, als sie gerne hätten – mit negativen finanziellen Folgen für die Betroffenen sowie der Gefahr der sozialen Exklusion. Eine fairere Verteilung der Arbeitszeit ist das Gebot der Stunde. Damit geht einher, dass intelligente Modelle einer spürbaren Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Personalausgleich vorangebracht werden müssen. Ziel muss sein, ein Konzept einer „neuen, gesunden Vollzeit“ zu etablieren.

Bevor im Bereich der Arbeitszeitverkürzung auf EU-Ebene rechtlich verbindliche Maßnahmen gesetzt werden können, gilt es, das Thema auf die EU-Agenda zu bringen und die politischen Kräfteverhältnisse in Richtung der Ermöglichung verkürzter Arbeitszeiten zu beeinflussen. Im Zuge des Informationsaustauschs und der Koordinierung der Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Beschäftigungspolitik können Akteur:innen auf EU-Ebene dazu beitragen, geeignete Modelle der Arbeitszeitverkürzung zu fördern – in enger Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften.

Rechte auf Aus- und Weiterbildung

Um Menschen in der EU für die Erreichung ihrer beruflichen Ziele Perspektiven zu geben und den umfassenden Bedarf an Fachkräften für

die Energiewende und die Herausforderungen durch die Digitalisierung zu decken, braucht es europäisch garantierte Bildungsrechte. Solange keine rechtlichen Ansprüche auf Aus- und Weiterbildung und Unterstützungsleistungen für Beschäftigte und Arbeitsuchende bestehen, können bestehende Angebote von vielen Menschen nicht effektiv genutzt werden.

In einer EU-Richtlinie sollten daher Rechtsansprüche auf bezahlte Bildungskarenz und Weiterbildung in der Arbeitszeit für Beschäftigte festgelegt werden. Ebenso gilt es, Rechtsansprüche auf hochqualitative Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitsuchende in Kombination mit einer existenzsichernden Lohnersatzleistung zu verankern.

Arbeitsbedingungen im Care-Bereich

Die Covid-19-Krise hat verdeutlicht, wie stark die Gesundheitssysteme EU-weit unter Druck stehen. Auch nach dieser Krise verschärfen die oftmals zu geringe Personalausstattung und die alternde Gesellschaft die prekäre Situation für die Arbeitskräfte und Patient:innen weiter. Im gesamten Bereich der Care-Arbeit, etwa auch der Kinderbetreuung, ergibt sich auch aus der Perspektive geschlechtsspezifischer sozialer Ungleichheit großer Handlungsbedarf, insbesondere mit Blick auf die Gender Pay Gaps und Gender Pension Gaps.

Mit einer Entschließung des Europäischen Parlaments aus 2022 und der Care-Strategie der Europäischen Kommission haben auch die EU-Institutionen den Wert von Care-Arbeit für die Gesellschaft sowie bestehenden Handlungsbedarf betont. Hier braucht es von der EU-Ebene jedoch noch mehr, unter anderem konkrete, überprüfbare Ziele und Kriterien, EU-Finanzierungsinstrumente sowie europarechtliche Maßnahmen.

Mit zwei konkreten Legislativvorschlägen könnten europaweit Fortschritte geschaffen werden: Durch eine neue EU-Richtlinie für Gesundheitsberufe könnten die Arbeitsbedingungen EU-weit attraktiver gemacht werden. Eine neue EU-(Rahmen-)Richtlinie könnte weiters im Bereich der Langzeitpflege grundsätzliche Rechte und Pflichten als EU-weite Mindeststandards festlegen und u. a. die Themen An- und Abreise der Betreuer:innen, Vertragsbeziehungen zwischen Agenturen und Betreuer:innen, Mindeststandards für die Qualitätssicherung sowie eine verpflichtende Registrierung von Agenturen als Voraussetzung für deren Tätigkeit regeln.

Politikvorschläge

- Mit einer Richtlinie sollten **Mindeststandards für die Arbeitslosenversicherungssysteme** der Mitgliedstaaten festgelegt werden, die sich auf die Nettoersatzraten, die Abdeckungsraten und die Anspruchsdauern des Arbeitslosengeldes beziehen.
- Eine **EU-Rahmenrichtlinie zu Mindestsicherungssystemen** sollte Mindestvorgaben u.a. zur Höhe und Abdeckung von Mindestsicherungsleistungen machen.
- Ein breites Maßnahmenpaket ist notwendig, um **grenzüberschreitendes Lohn- und Sozialdumping** wirksamer zu **bekämpfen**. Unter anderem muss die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Behörden und die Vollstreckung von Strafen verbessert werden, um zu verhindern, dass Unternehmen auf dem Binnenmarkt Arbeits- und Sozialrecht umgehen.
- Der Einsatz von **Künstlicher Intelligenz am Arbeitsplatz** verlangt nach neuen **Schutzrechten für Arbeitnehmer:innen**, wie Informations-, Mitsprache- und Vetorechte für die Beschäftigten sowie ihre Interessenvertretungen.
- Angesichts der hohen Anforderungen nach **Aus- und Weiterbildung** braucht es effektive **soziale Rechte**: Rechtliche Ansprüche auf bezahlte Bildungskarenz und Weiterbildung während der Arbeitszeit für Beschäftigte und auf Aus- und Weiterbildung einschließlich existenzsichernder Lohnersatzleistung für Arbeitsuchende müssen verankert werden.
- Es braucht EU-Richtlinien mit Mindeststandards für die **Arbeitsbedingungen in den Gesundheitsberufen** und im Bereich der **Personenbetreuer:innen** (live-in care workers).
- In der EU sollte ein koordinierter Informationsaustausch über geeignete Modelle der **Arbeitszeitverkürzung** initiiert werden – in enger Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften.

Literatur

Bruckner, S. (2019) [Common minimum standards for unemployment insurance schemes in EU Member States](#) (AK EUROPA Policy Brief 7/2019). Brüssel: AK EUROPA.

Fahimi, M./Rosoli, S./Schalek, K. (2020) [Improving Conditions for Health Professionals and Live-in Care Workers](#) (AK EUROPA Policy Brief 7/2020). Brüssel: AK EUROPA.

Soukup, N. (2019) [Hindernisse und Perspektiven für eine soziale Neuausrichtung der EU](#). In:

Soukup, N. (Hg.) Neoliberale Union oder soziales Europa? Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU (Sozialpolitik in Diskussion 20). Wien: ÖGB Verlag, 10–32.

Eine längere Version dieses Textes erscheint im Mai 2024 in einem von Elisabeth Kaiser herausgegebenen Sammelband im ÖGB Verlag.

Autor:innen

Nikolai Soukup
nikolai.soukup@oegb.at

Alice Wagner
alice.wagner@akeuropa.eu

Februar 2024

AK EUROPA

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene.