TRENDREPORT 1/2014

ARBEIT I BILDUNG I SOZIALES

ÖSTERREICH IM EUROPAVERGLEICH

Europa hat die Wahl: Wohin bewegt sich die EU?

GLEICHSTELLUNG IN DER EU
Freiwilligkeit, Transparenz oder Quote? SEITE 4

SOZIALE FOLGEN DER KRISE
Sinkende Beschäftigung, steigende Armut SEITE 7

MINDESTSICHERUNG
EU-Parlament fordert Gesetzesinitiative SEITE 15

Kurznachrichten

Gesundheit von Frauen am Arbeitsplatz

Bei der Gesundheit und Sicherheit von Frauen am Arbeitsplatz besteht dringender Verbesserungsbedarf, wie ein aktueller Bericht der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) verdeutlicht. Frauen sind vermehrt von Muskel- und Skeletterkrankungen, Stress sowie Diskriminierungen am Arbeitsplatz betroffen. Als gesundheitsgefährdend erweisen sich auch die zunehmenden atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnisse. Um diesen Trends Rechnung zu tragen, wurden in Österreich etwa Gender-Mainstreaming-Programme im Arbeitsinspektorat eingeführt.

Mehr Informationen siehe European Agency for Safety and Health at Work (2013): New risks and trends in the safety and health of women at work. European Risk Observatory. Literature review

Jugendbeschäftigung: Alarmierende Trends

Wie lässt sich die Situation junger Berufseinsteiger/innen in Europa charakterisieren? Dieser Frage geht die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) in zwei Studien auf den Grund – mit teils alarmierenden Ergebnissen. Untersuchungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass diese Beschäftigungsgruppen zunehmend mit schlechten Arbeitsbedingungen konfrontiert sind. Seit der Wirtschaftskrise steigen Zeitarbeitsverträge und andere Formen atypischer Beschäftigung bei jungen Berufseinsteiger/innen stark an. Die Studien geben einen Überblick über die Situation und Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedsländern der EU.

Mehr Informationen siehe Eurofound (2013): Young people and temporary employment in Europe und Eurofound (2013): Working conditions of young entrants to the labour market

Entwicklung der Lebensqualität in Europa

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) hat die Entwicklung der Lebensqualität in den EU-27 zwischen 2003 und 2012 untersucht. Insgesamt ist das subjektive Wohlbefinden innerhalb der EU-27 im Durchschnitt der letzten zehn Jahre relativ stabil, wenn auch in den alten 15 Mitgliedstaaten leichte Rückgänge bei der Bewertung von Lebenszufriedenheit und Glück festgestellt wurden. Eurofound sieht darin einen klaren Zusammenhang mit dem Wirtschaftsabschwung. Während in den meisten Ländern Lebenszufriedenheit und Glück zwischen 2003 und 2007 besser bewertet wurden als zwischen 2007 und 2011, ist der Trend in Österreich umgekehrt.

Mehr Informationen siehe Eurofound (2014): Quality of life in Europe: Trends 2003-2012

Zukunftskonzept arbeitsbasiertes Lernen?

Arbeitsbasierte Lernprogramme können erwachsene Arbeitslose mit geringer Qualifikation wieder fit für den Arbeitsmarkt machen, wie das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung (Cedefop) in einer Studie festgestellt hat. Vielen in dieser Zielgruppe fehlt es an Kernkompetenzen, die für den Einstieg in den Arbeitsmarkt wesentlich sind. Arbeitsbasierte Lernprogramme vermitteln diese und finden innerhalb eines Arbeitskontexts statt. Sie richten sich damit an die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen. Die Studie, die 15 EU-Länder berücksichtigt, zeigt, dass arbeitsbasiertes Lernen für die Zielgruppe wegen der praxisnahen Wissensvermittlung und vielfältigen Unterstützungen beim Übergang von der Ausbildung zur Beschäftigung attraktiver ist als herkömmliche Lernmethoden. In den meisten Ländern kommen diese Lernmethoden zu kurz und müssen zukünftig besser in die aktiven Arbeitsmarktpolitiken integriert werden.

Mehr Informationen siehe Cedefop (2013): Return to work. Work-based learning and the reintegration of unemployed adults into the labour market

Inhalt

SCHWERPUNKTHEFT

Gleichstellung: Hohe Positionen – niedrige Frauenanteile
Die niedrigen Frauenanteile in Aufsichtsräten sind eines von mehreren aktuellen EU-Gleichstellungsthemen ... SEITE 04

Soziale Folgen der Krise – Beschäftigung sinkt, Armut steigt
Die Krise hat tiefgreifende Auswirkungen auf soziale Bedingungen in den EU-Mitgliedstaaten ... SEITE 07

Beschäftigungs- und Sozialpolitik
Die Rolle des Europäischen Parlaments ... SEITE 09

EU-Parlament fordert andere Krisenpolitik
Eine aktuelle Entschließung des Europäischen Parlaments kritisiert die Eingriffe der Troika in südeuropäischen Ländern ... SEITE 10

EU-Politik: Ausgewählte aktuelle Themen
Freihandelsabkommen, Datenschutz, Praktika ... SEITE 12

Auf dem Weg zu einer europäischen Mindestsicherung?
Armut und soziale Ausgrenzung steigen. Das Europäische Parlament spricht sich für eine Mindestsicherung aus ... SEITE 15

EU-Parlamentswahl im Kontext von Akzeptanzproblemen
Soziale Probleme sollten ein Ansatzpunkt für eine eingehende Diskussion über die Ausrichtung und Prioritäten der EU sein ... SEITE 18

Arbeitsmarktöffnung und Migration – Trends in Österreich
Eine aktuelle Studie verdeutlicht, dass EU-Migrant/innen überwiegend nach Österreich kommen, um zu arbeiten ... SEITE 20

Infografik
Die Krise in Zahlen ... SEITE 22

Abkürzungen für Ländernamen SEITE 23

Bestellung der kostenlosen elektronischen Ausgabe
und von Print-Abonnements: trendreport@forba.at
Download: www.forba.at/de/publications/trendreport/

Europa hat die Wahl

Die Bürger/innen der EU haben die Wahl – nicht nur im Hinblick auf die Zusammensetzung des Parlaments, sondern auch darauf, in welche Richtung die Reise insgesamt geht. Wie soll die Zukunft der Europäischen Union aussehen? Eine Kernfrage betrifft die Entwicklung des europäischen Sozialmodells, das gern als ein Kennzeichen der europäischen Identität gesehen wird. Dabei stellt sich unter anderem die Frage, welches Mindestmaß an sozialer Absicherung in Not geratene Bürger/innen Europas in ihrem Land erwarten können.

Zum Selbstverständnis der Union gehört auch, dass Männer und Frauen gleichgestellt werden. Entsprechend groß ist der Stellenwert dieses Politikbereichs in den bestimmenden Institutionen der EU. Die europäische Politik reagiert aber nicht nur auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen und Entwicklungen. Vielfach geht es auch darum, sich kritisch mit bisherigen Programmen, Entscheidungen und Maßnahmen auseinanderzusetzen. Am deutlichsten wird das in der aktuellen Diskussion über die Maßnahmen gegen die Folgen der Finanzkrise, in die das Europäische Parlament jüngst mit deutlichen Worten eingegriffen hat. Das betrifft aber auch die kontinuierliche Beobachtung der Folgen europäischer Politik in Grundfragen, wie etwa jenen der Freizügigkeit von Arbeitskräften. Was löst die Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte aus?

Mit diesen und weiteren Themen befasst sich die vorliegende Ausgabe des Trendreport. Sie stellt die bevorstehende Wahl zum Europaparlament in den Mittelpunkt, verweist aber wie gewohnt auf die Fülle verfügbarer Informationen und Daten sowie die fundierten Berichte, die insbesondere auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen und für die Einschätzung aktueller Entwicklungen, insbesondere im Ländervergleich, genutzt werden können.

Wir wünschen eine interessante Lektüre!

Jörg Flecker
für die Redaktion

Gleichstellung: Hohe Positionen – niedrige Frauenanteile

ANALYSE: In den Geschäftsführungen und Aufsichtsräten großer Unternehmen sind hauptsächlich Männer tätig. Derzeit verfolgen die europäischen Staaten verschiedene – und unterschiedlich erfolgreiche – Wege zur Erhöhung des Frauenanteils. *Karin Sardadvar*

KURZ GEFASST

82 Prozent der Aufsichtsratsmitglieder großer börsennotierter Unternehmen in der EU sind Männer. In Österreich sind es 88 Prozent – und satte 97 Prozent in den Geschäftsführungen. Fortschritte verzeichnen vor allem Staaten, die eine verbindliche Quote eingeführt haben. Auch die EU ist nun dabei, gesetzliche Maßnahmen zu schaffen. Gleichstellung in Entscheidungsprozessen ist eines von mehreren Zielen der EU-Gleichstellungsstrategie.

Frauen in der EU sind im Erwerbsleben nach wie vor strukturell benachteiligt: Sie verdienen im Schnitt 16 Prozent weniger als Männer und erhalten eine um 39 Prozent geringere Pension. Auch in den Geschäftsführungs- und Aufsichtsratspositionen sind Frauen stark unterrepräsentiert – in Bereichen des Wirtschaftslebens also, in denen sich Macht konzentriert und wichtige Entscheidungen getroffen werden. Geschlechtergleichstellung in Entscheidungsprozessen ist denn auch eines der Kernziele der EU-Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015 – neben gleicher Entlohnung, Gleichstellung in der Außenpolitik, gleicher wirtschaftlicher Unabhängigkeit und der Beseitigung von Gewalt gegen Frauen.[1]

Österreich: Führungsetage ist männlich besetzt

In Österreich, so zeigt eine aktuelle Untersuchung der AK Wien, lag der Frauenanteil in den Geschäftsführungen der 200 umsatzstärksten Unternehmen im April 2013 bei 5,6 Prozent, der Anteil von Frauen in den Aufsichtsräten dieser Betriebe bei 13,9 Prozent. In den an der Wiener Börse notierten Unternehmen mit Sitz in Österreich betrug der Frauenanteil in der Vorstandsetage überhaupt nur 3,1 Prozent, in den Aufsichtsräten zwölf Prozent.[2]

Im EU-Vergleich findet sich Österreich damit im unteren Bereich wieder (siehe Grafik). Der Frauenanteil in Aufsichtsräten von 13 Prozent im Oktober 2013 lag deutlich unter dem Schnitt der EU-28 von 18 Prozent. Letzterer ist in den vergangenen Jahren durchaus gestiegen: 2010 lag er noch bei zwölf Prozent, 2004 bei acht Prozent. Die deutlichsten Impulse für diese Erhöhung auf EU-Ebene gingen dabei von jenen Staaten aus, die gesetzlich bindende Quoten eingeführt haben.[2,3]

Veränderung geht von Staaten mit Quote aus

Am stärksten sind Frauen in den Aufsichtsräten zweier Nicht-EU-Mitglieder vertreten: Norwegen bringt es auf 42, Island gar auf 48 Prozent Frauenanteil in den Aufsichtsräten großer börsennotierter Unternehmen. Das kommt nicht zufällig: Beide Staaten haben – wie auch Spanien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Italien und seit Kurzem Deutschland – eine verpflichtende Frauenquote für Geschäftsführungen und/oder Aufsichtsräte bestimmter Unternehmensformen gesetzlich verankert.[2,5] Auswertungen der letzten Jahre zeigen, dass sich tatsächliche Steigerungen des Frauenanteils vorrangig in jenen Staaten verzeichnen lassen, die solche Maßnahmen eingeführt haben, und in jenen, in denen es lautstarke öffentliche Debatten über eine Quote gab.[3,4]

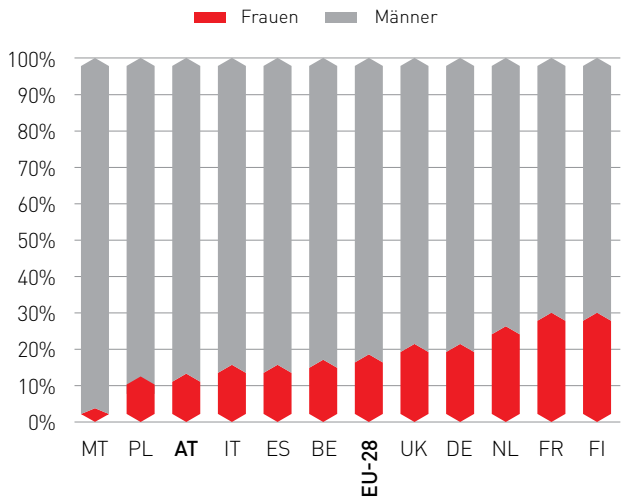
Freiwillige Maßnahmen mit begrenztem Effekt

Andere Staaten haben sich bislang nicht zu einer Quote entschlossen, sondern versuchen es mit Freiwilligkeit: In einigen Staaten, darunter Österreich, sind Empfehlungen in Bezug auf das Geschlechterverhältnis in den *Corporate Governance Kodex* eingebaut – einer freiwilligen Selbstregulierungsmaßnahme für die Führung von Unternehmen. Der Kodex und auch das Aktiengesetz wollen Diversität (Geschlecht, Alter, Internationalität) in Aufsichtsräten berücksichtigt wissen, bleiben in Bezug auf Definitionen und Zielvorgaben jedoch unbestimmt.

Seit 2011 gilt in Österreich eine freiwillige Quotenregelung für die Aufsichtsräte staatsnaher Unternehmen, mit der bis 2018 ein Frauenanteil von 35 Prozent der von Bundesministerien entsandten Mitglieder erreicht werden

Mitglieder der Aufsichtsräte großer börsennotierter Unternehmen in ausgewählten Ländern nach Geschlecht

Quelle: European Commission (2013): Database on women and men in decision-making, Daten aus Oktober 2013



soll (derzeit: bereits 33 Prozent). Auch sind börsennotierte Unternehmen seit 2010 gesetzlich verpflichtet, über Maßnahmen zur Frauenförderung Bericht zu erstatten – eine Pflicht, der allerdings jedes neunte Unternehmen schlicht nicht nachkommt.[2] Angesichts der Beobachtung, dass auf freiwilliger Basis wenig Bewegung in die starren Strukturen kommt, hat die Europäische Kommission nunmehr beschlossen, auf gesetzlicher Ebene aktiv zu werden (siehe Kasten).[3] ■

Karin Sardadvar *ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) und externe Lehrbeauftragte an der Universität Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen an den Schnittstellen der Bereiche Arbeit, Geschlecht und Familie. Kontakt: sardadvar@forba.at*

[1] *Europäische Kommission (2011): Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015*

[2] *Ebner, M. M./Wieser, C. (2014): Frauen.Management.Report.2014. Frauen in Geschäftsführung & Aufsichtsrat in den Top 200 und börsennotierten Unternehmen, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien*

[3] *European Commission (2013): Women and men in leadership positions in the European Union, 2013. A review of the situation and recent progress*

[4] *Egon Zehnder International (2012): Global Board Index™. European Board Diversity Analysis 2012*

[5] *Heidrick & Struggles (2013): Towards Dynamic Governance 2014. European Corporate Governance Report*

[6] *Quellen: www.europarl.europa.eu; Presseinformationen Europäische Kommission, SPÖ-Parlamentsklub/APA-OTS*

EU-Richtlinie: Transparenz statt Quote[6]

Im November 2013 hat das Europäische Parlament (EP) dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern in den Aufsichtsräten von börsennotierten Unternehmen mit großer Mehrheit zugestimmt. „Das Parlament hat der gläsernen Decke, die kompetenten Frauen weiterhin Führungspositionen verwehrt, erste Risse zugefügt", kommentierte Vizepräsidentin Viviane Reding.

Diese Risse allerdings sind dünner als ursprünglich von der Kommission angestrebt: Sie hatte 2012 einen Entwurf vorgelegt, der eine feste Geschlechterquote enthielt. Der Entwurf, den das EU-Parlament nun abgesegnet hat, konzentriert sich dagegen auf transparente Auswahlverfahren. Die Berichterstatterin zur Richtlinie, die österreichische SPÖ-Europaabgeordnete Evelyn Regner, betonte, dass der Entwurf im Gegenzug in einigen Punkten noch verbessert worden sei: So seien Ausnahmen wie etwa für bestimmte Branchen oder für Familienunternehmen hintangehalten worden.

Die Richtlinie enthält nun die folgenden Punkte:

- Börsennotierte Unternehmen müssen mit transparenten Rekrutierungsverfahren und effektiven Maßnahmen sicherstellen, dass Frauen und Männer gleichen Zugang zu nicht-operativen Aufsichtsratspositionen haben.
- Bei gleicher Qualifikation ist der Person des unterrepräsentierten Geschlechts der Vorzug zu geben.
- Ziel ist ein Frauenanteil in Aufsichtsräten von 40 Prozent bis zum Jahr 2020 (öffentliche Unternehmen bis 2018).
- Die Regelungen gelten nicht für Klein- und Mittelbetriebe.
- Unternehmen, die die Regelungen nicht einhalten, müssen die Gründe dafür erklären.
- Bei Nichteinhaltung der Verfahren sind Sanktionen wie der Ausschluss aus Vertragsvergabeverfahren oder aus Finanzierungen des Strukturfonds vorgesehen.

In weiterer Folge müssen nun der Rat der Europäischen Union und damit die Nationalstaaten über die Richtlinie beraten und sich in Verhandlungen mit dem EP auf einen endgültigen Text einigen.

Stand on the right
No smoking
STOP
STOP
2

Soziale Folgen der Krise – Beschäftigung sinkt, Armut steigt

ANALYSE: Die Krise hat tiefgreifende Auswirkungen auf soziale Bedingungen in den EU-Mitgliedstaaten, wie eine aktuelle Studie der Europäischen Kommission[1] zeigt. Österreich ist vergleichsweise gut davongekommen.

Bernadette Allinger

KURZ GEFASST

Eine aktuelle Studie der Europäischen Kommission stellt soziale und Beschäftigungsentwicklungen der letzten Jahre innerhalb der Europäischen Union umfassend dar. Dabei bestehen große Unterschiede zwischen einzelnen EU-Staaten. Obwohl es leichte Zeichen der Erholung gibt, geben soziale Folgen der Krise insbesondere in den südeuropäischen Ländern weiterhin Anlass zu großer Sorge.

Die Wirtschaftskrise hat Europa seit 2009 fest im Griff, mit beträchtlichen Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Lebenssituation von Millionen EU-Bürger/innen. Im Jahr 2013 gab es erstmals zaghafte Zeichen der Erholung – etwa ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit zunehmend abgeflacht. Allerdings, so hält ein aktueller Bericht der EU-Kommission[1] fest, sind die Divergenzen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere innerhalb der Euro-Zone, stark angestiegen.

(Langzeit-)Arbeitslosigkeit steigt

Nach einer kurzen Erholung nach der ersten Krisenphase hat sich die Entwicklung des Arbeitsmarkts innerhalb der EU seit 2011 wieder verschlechtert, verursacht durch ein geringeres Wirtschaftswachstum und die zeitversetzte Anpassung an die Krisensituation. Beschäftigungsraten sind zurückgegangen, Arbeitslosenraten angestiegen. So verzeichnet Griechenland einen Rückgang der Beschäftigungsrate zwischen 2008 und 2012 um 10,3, Spanien um 8,9 und Irland um 8,8 Prozentpunkte. Damit einher geht ein Anstieg der Arbeitslosigkeit (in Griechenland um 16,6 Prozentpunkte, in Spanien um 13,7 und in Irland um 8,3 Prozentpunkte). Aber auch beispielsweise in Dänemark, das nicht zu den „Krisenländern" gezählt wird, ist die Beschäftigungsrate in diesem Zeitraum um 5,3 Prozentpunkte gesunken, bei einem gleichzeitigen Anstieg der Arbeitslosenrate um 4,1 Prozentpunkte. In Österreich sind sowohl die Beschäftigungsrate als auch die Arbeitslosenrate leicht angestiegen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit (ein Jahr und länger arbeitslos) hat in den meisten Mitgliedstaaten zugenommen und innerhalb der EU-27 ein Allzeithoch erreicht (von 2,6 Prozent im Jahr 2008 auf 4,6 Prozent der Erwerbsbevölkerung 2012).

Die sozialen Folgen dieser negativen Arbeitsmarktentwicklung sind verheerend. Armut – und zwar auch bei Erwerbstätigkeit – nimmt zu, da Erwerbstätige weniger Stunden oder für geringere Löhne arbeiten. Darüber hinaus laufen nach Phasen längerer Arbeitslosigkeit häufig staatliche Unterstützungsleistungen aus (z.B. in Griechenland nach maximal einem Jahr). Das bedeutet oftmals, die Krankenversicherung zu verlieren, auch für mitversicherte Kinder. In Griechenland leben nach UNICEF-Angaben bereits an die 600.000 Kinder an der Armutsgrenze.

Sorgenkind Jugendbeschäftigung

Die Erwerbsquoten von Jugendlichen sind in den Krisenjahren merklich gesunken, was damit erklärt wird, dass diese teilweise – ohne Aussicht auf Beschäftigung – länger in Ausbildung verweilen. Gleichzeitig ist der Anteil von NEET-Jugendlichen (d.h. Jugendliche, die sich weder in Beschäftigung noch in Ausbildung befinden, siehe Trendreport 1/2013) ebenso wie die Jugendarbeitslosigkeit angestiegen. Diese ist weiterhin besorgniserregend hoch und lag im EU-Durchschnitt Anfang 2013 bei 23,5 Prozent (bei über 50 Prozent in Griechenland, Spanien und Kroatien; bei ca. 40 Prozent in Portugal und Italien, bei ca. 30-35 Prozent in Ungarn, der Slowakei und Polen, aber auch bei fast 25 Prozent in Schweden). In Österreich ist die Jugendarbeitslosenrate von acht Prozent im Jahr 2008 auf 8,7 Prozent 2012 verhältnismäßig nur leicht angestiegen.[2] ▶

Um die Arbeitslosigkeit junger Menschen einzudämmen, gibt es auf EU-Ebene einige Initiativen. So hat die Europäische Kommission im Dezember 2012 den Mitgliedstaaten die Einführung einer Jugendgarantie vorgeschlagen. Diese sieht vor, dass Jugendliche bis zu 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Abschluss ihrer Ausbildung, oder nachdem sie arbeitslos geworden sind, ein qualitativ hochwertiges Angebot für eine Arbeitsstelle oder einen Ausbildungsplatz erhalten. Momentan sind die einzelnen Nationalstaaten damit beschäftigt, Maßnahmen zur Umsetzung dieser Jugendgarantie auszuarbeiten (für nähere Informationen zu länderspezifischen Maßnahmen siehe Bussi/Geyer 2013[3]). Weiters hat der Europäische Rat im Rahmen der Jugendbeschäftigungsinitiative beschlossen, dass für jene Regionen, die eine überdurchschnittlich hohe NEET-Rate (über 25 Prozent) haben, finanzielle Mittel im Gesamtausmaß von sechs Milliarden Euro (davon drei Milliarden im Rahmen des Europäischen Sozialfonds) zur Verfügung gestellt werden. Ob die Jugendarbeitslosigkeit damit eingedämmt werden kann, bleibt abzuwarten.

Akute Armutsgefährdung in Europa

Steigende Arbeitslosenzahlen und der Anstieg von Arbeitslosen-Haushalten haben in zwei Drittel der EU-Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Armut geführt. Die stärksten Anstiege bei Arbeitslosen-Haushalten gab es in Irland, Griechenland und Spanien sowie in Litauen und Lettland (siehe Grafik).

Ein Viertel der EU-Bevölkerung ist akut armutsgefährdet. Die Aufnahme einer Beschäftigung hilft nur etwa der Hälfte aller Betroffenen aus der Armut. Die Analyse im Bericht der Kommission zeigt, dass Personen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, höhere Chancen haben, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren als solche, die keine (mehr) bekommen. Im Oktober 2013 brachte die EU-Kommission deshalb einen Vorschlag zur Einrichtung einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung ein: Notleidende Staaten sollen mit Geldern aus einem Krisenfonds, der von den Ländern der Eurozone bestückt wird, bei der Auszahlung ihrer Arbeitslosenversicherungen unterstützt werden. Das wäre somit die Umsetzung von Geldtransfers von reicheren in ärmere Staaten. Von einer Stärkung von deren Wirtschaftsleistung würden auch die „Nettozahler" profitieren. Hier ist allerdings mit großem Widerstand der (reichen) Euroländer zu rechnen.

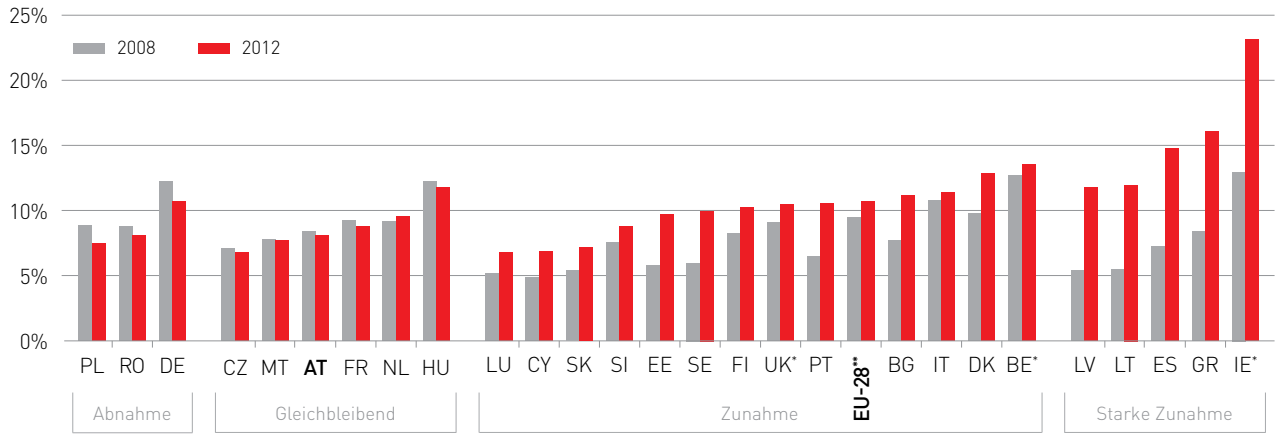
Sozialen Entwicklungen entgegensteuern, aber wie?

Inwieweit die sozialen Folgen der Krise „hausgemacht" sind, wird kontrovers diskutiert. Die Sparpolitik der Troika (bestehend aus der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds) hat den Krisenländern, die auf internationale Hilfsgelder angewiesen waren, eine Reihe von Maßnahmen abverlangt, die in den *Memoranda of Understanding* festgelegt wurden. Die Kürzung von Mindestlöhnen, Eingriffe in die Tarifautonomie sowie Lohnfindungssysteme und Kürzungen im Gesundheitssystem etwa haben das ihre zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem in den Krisenländern, beigetragen.

Angesichts dieser besorgniserregenden Entwicklungen hat EU-Sozialkommissar László Andor im Oktober 2013 vorgeschlagen, die sozialen Folgen der Krise in den Mitgliedstaaten strenger zu überwachen und die Arbeits- und Sozialpolitik enger zu koordinieren. Das soll mit dem Verfahren

Anteil der Personen (18–59 Jahre, ausgenommen Student/innen), die in Arbeitslosen-Haushalten leben in %, 2008 und 2012

Quelle: European Commission (2014): 131[1]



** Werte für 2011 statt 2012* *** Wert 2008 für EU-27*

Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Europa steht vor erheblichen Herausforderungen. Besonders Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit steigen, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Armut nehmen merklich zu, wichtige Investitionen bleiben aus. Die EU setzt Ziele und Maßnahmen im Rahmen der Strategie *Europa 2020*, um diesen Schwierigkeiten im Sinne einer „europäischen, sozialen Marktwirtschaft" entgegenzutreten.[4] Was kann allerdings auf EU-Ebene tatsächlich getan werden und welche Bedeutung kommt dem Europäischen Parlament zu?

Die EU kann in diversen Bereichen der Sozialpolitik Mindestvorschriften erlassen, die entweder durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder durch Einstimmigkeit im Rat der EU verabschiedet werden. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit formal gleichberechtigtem Rat und Parlament findet etwa in den Bereichen Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmer/innen, Arbeitsbedingungen, berufliche Eingliederung und Gleichbehandlung, sowie bei der Verabschiedung des EU-Haushalts (sozialpolitische Förderprogramme inbegriffen) Anwendung. Im Falle der Verabschiedung per Einstimmigkeit stehen dem Parlament lediglich Anhörungsrechte zu. Dies gilt etwa für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer/innen, den Schutz der Arbeitnehmer/innen bei Arbeitsvertragsbeendigung und die kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen (Koalitions- und Streikrecht ausgenommen).[5]

Zu vermerken bleibt jedoch, dass trotz Bedeutungsgewinn des Parlaments in sozialpolitischen Angelegenheiten wichtige Kompetenzen weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbleiben. So sind einige wesentliche Bereiche von der Einflussnahme der EU weitestgehend ausgenommen, etwa die Beschäftigungspolitik, Armutsbekämpfung, Pensionen oder soziale Inklusion. Hier versucht die EU Entwicklungen vorrangig mit dem Formulieren rechtlich unverbindlicher Ziele und Empfehlungen, der *Offenen Methode der Koordinierung*, voranzutreiben. Das Parlament ist in diesem Prozess kaum eingebunden.

Trotz eingeschränkter Kompetenz konnte das Europäische Parlament in der Vergangenheit Anhebungen der Mindestvorschriften innerhalb der Sozial- und Beschäftigungspolitik erreichen. Zudem gibt es derzeit verschiedene Initiativen von Parlamentsmitgliedern, die für ein „sozialeres Europa" eintreten.[6] Kürzlich wurde im zuständigen Ausschuss ein Initiativbericht für einen Beschäftigungs- und sozialen Rehabilitationsplan für Griechenland, Zypern, Portugal und Irland mit großer Mehrheit verabschiedet (siehe auch Beitrag S. 10-11).[7]

Die Politik des Europäischen Parlaments ist zweifelsohne von seinen Mehrheiten bestimmt. In welche Richtung sich die EU in sozialpolitischen Fragen entwickeln wird, hängt folglich auch davon ab, für welche Maßnahmen sich politische Majoritäten finden werden.

Brigitte Pircher, *Institut für europäische Integrationsforschung (EIF), Universität Wien*

des *Europäischen Semesters* geschehen, mit dem bereits die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Krise überwacht wird. Nun sollen auch die Bereiche Arbeit und Soziales in Form von Grenzwerten aufgenommen werden, um Fehlentwicklungen rechtzeitig aufzudecken.

Mit der Einführung der Jugendgarantie und dem Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung sind erste zaghafte Versuche erkennbar, den problematischen sozialen Entwicklungen politisch gegenzusteuern. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie diese Pläne umgesetzt werden und inwiefern sie auch Wirkung zeigen. ■

Bernadette Allinger *ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA). Sie ist nationale Korrespondentin des EIRO und ERM für die Dublin Foundation. Kontakt: allinger@forba.at*

1 *European Commission (2014): Employment and Social Developments in Europe 2013*

2 *European Commission (2013): EU Employment and Social Situation. Quarterly Review September 2013. Special Edition: Annual Overview*

3 *Bussi, M./Geyer, L. (2013): Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment: a mapping exercise, ETUI*

4 *Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel 03.03.2010, KOM(2010) 2020 endgültig, S. 6*

5 *Rat der EU (2012): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der EU vom 26.10.2012, C 326, Artikel 153*

6 *Europäisches Parlament, Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten: Laufende Arbeiten, www.europarl.europa.eu/committees/de/empl/work-in-progress.html*

7 *Europäisches Parlament (2014): Pressemitteilung vom 13.02.2014: „Troika: MEPs call for a jobs and social recovery plan", Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten*

EU-Parlament fordert andere Krisenpolitik

FÜR SIE GELESEN: Eine aktuelle Entschließung des Europäischen Parlaments[1] kritisiert die Eingriffe der Troika in Griechenland, Portugal, Irland und Zypern. Sie verlangt, die Krisenpolitik demokratisch zu legitimieren und inhaltlich neu auszurichten.

KURZ GEFASST

Die Verfahren und die Auflagen für Finanzhilfen der Europäischen Union und des Internationalen Währungsfonds wurden vom Europäischen Parlament kritisiert. Hintergrund: Die Krisenpolitik hat seit 2010 vielfach zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation und zu einer regelrechten sozialen und humanitären Krise geführt. Es mangle an demokratischer Legitimation und rechtlicher Basis, die grundlegenden Annahmen seien verfehlt.

Im November legte die Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission einen Beschäftigungsbericht[2] vor, in dem sie die Entwicklung der Beschäftigung und der sozialen Lage im Detail beschreibt. Größere soziale Ungleichheit, gestiegene Arbeitslosigkeit, höhere Gefährdung durch Armut und soziale Ausgrenzung und vor allem gewachsene Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten waren seit der Finanzkrise festzustellen. Der Bericht weist darauf hin, dass die Sozialaufwendungen der Mitgliedstaaten die Einkommen der Haushalte nach 2010 nicht mehr stabilisierten. Denn die Sozialausgaben wurden trotz der anhaltenden Verschlechterungen der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen gekürzt.

Maßnahmen der Troika unter der Lupe

Welche Rolle hat die Krisenpolitik in diesem Zusammenhang gespielt? Konkret: An welche Auflagen wurde die Unterstützung für die genannten Länder geknüpft? Wie sind die Maßnahmen der Europäischen Kommission (EK), der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF), also der sogenannten *Troika*, vor allem im Hinblick auf Beschäftigung und soziale Aspekte, einzuschätzen? Mit solchen Fragen hat sich das Europäische Parlament in jüngster Zeit intensiv befasst. Zwei Ausschüsse nahmen die Politik der Troika gegenüber den am stärksten von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffenen Ländern unter die Lupe.

Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (Berichterstatter: Alejandro Cercas)[3] und der Ausschuss für Wirtschaft und Währung (Berichterstatter: Otmar Karas und Liem Hoang Ngoc)[4] legten im Februar 2014 ihre Berichte über die „Rolle und Tätigkeiten der Troika" vor, nachdem im Jänner ein Expertenhearing abgehalten worden war. Darin wird deren Krisenpolitik klar kritisiert. Die Argumente beziehen sich zum einen auf die gewählten Verfahren und die Zuständigkeit und Legitimation der Troika. Zum anderen wird inhaltliche Kritik geäußert und auf problematische Maßnahmen und ihre schwerwiegenden Folgen hingewiesen. Am 13. März 2014 hat nun das Plenum des Europäischen Parlaments über die Berichte abgestimmt und sie mit sehr großer Mehrheit angenommen.[1]

> ***»Nur wirklich demokratisch rechenschaftspflichtige Institutionen sollten für Anpassungsprogramme verantwortlich sein.«***

Problematische Verfahren

Was die formalen Aspekte betrifft, kritisiert der Beschäftigungsausschuss insbesondere, dass das Parlament „fast gar nicht" einbezogen war und die EZB Entscheidungen getroffen habe, die außerhalb ihres Mandats liegen. Auch ist er der „Ansicht, dass nur wirklich demokratisch rechenschaftspflichtige Institutionen für (...) Anpassungsprogramme für Länder in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten verantwortlich sein

sollten". Zudem stellt der Ausschuss klar, dass die Programme zu einer Senkung der Mindestlöhne in den betroffenen Ländern führten, obwohl die Lohnfestsetzung nicht in die Befugnisse der EU fällt. So war Griechenland eine „radikale Kürzung um 22% vorgeschrieben" worden. Der Wirtschaftsausschuss des Europäischen

»Die am stärksten gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt wurden am stärksten getroffen.«

Parlaments anerkennt zwar die „ungeheure und einzigartige Herausforderung", die angesichts der drohenden Zahlungsunfähigkeit von Mitgliedstaaten gegeben war, vermisst aber die rechtliche Grundlage der Troika. Er „bedauert den Mangel an Transparenz bei den Verhandlungen über die Vereinbarungen" mit den betroffenen Staaten, die sogenannten *Memoranda of Understanding*. Der Wirtschaftsausschuss bedauert ferner, dass die Programme „nicht an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Verträge" gebunden sind.[5] Beide Ausschüsse verlangen eine Beteiligung der Sozialpartner an der Entwicklung und Umsetzung der Anpassungsprogramme.

Verfehlte Grundannahmen

Inhaltlich ergaben die Analysen des Beschäftigungsausschusses, dass die grundlegenden Annahmen der Krisenintervention verfehlt waren, nämlich durch Sparmaßnahmen, Lohnsenkungen und sogenannte Strukturreformen des Arbeitsmarktes wirtschaftliche Verbesserungen erreichen zu können. Der Ausschuss stellt fest, „dass sich Erwartungen, durch interne Abwertung (Anm.: z.B. durch Lohnkürzungen) wieder an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen und so wieder Wachstum und Beschäftigung zu schaffen, nicht bewahrheitet haben".

»Die verhängten Auflagen stellen eine Bedrohung der sozialen Ziele der EU dar.«

Besonderes Augenmerk legten die Ausschüsse des Parlaments auf die gestiegene Armut und soziale Ausgrenzung, die eine Folge der Lohnkürzungen und der Kürzungen der Sozialleistungen waren. Explizit verurteilt der Beschäftigungsausschuss das Absenken und das Einfrieren von Mindestlöhnen in den am stärksten von der Krise betroffenen Ländern. „Die am stärksten gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt – Langzeitarbeitslose, Frauen, Migranten und Menschen mit Behinderung – wurden am stärksten getroffen." Im Hinblick auf den Anstieg der Armut sei zudem zu berücksichtigen, dass die Statistiken nicht den gesamten Umfang des Problems wiedergeben, weil ja mit den sinkenden Einkommen auch die Armutsgrenze gesunken sei.

Krisenpolitik zurück an den Start

Insgesamt wird die Krisenpolitik als einseitig kritisiert. Der Wirtschaftsausschuss beklagt die Abkehr vom Denken, das die *Lissabon-Strategie* und die *Europa-2020-Strategie* kennzeichnet. Die „Strukturreformen" umfassen nur die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen und damit die Schwächung der Gewerkschaften sowie Lohnkürzungen, „was den allgemeinen Zielen der EU und den Maßnahmen der Strategie Europa 2020 zuwiderläuft", so der Bericht des Beschäftigungsausschusses.

Entsprechend sollten in Zukunft die falschen Annahmen der Politik über Bord geworfen und die besondere Betroffenheit der benachteiligten Gruppen in der Bevölkerung in den Vordergrund gestellt werden. Soziale Indikatoren, etwa hinsichtlich der Arbeitslosigkeit oder Armut, müssen bei der Neuausrichtung der Anpassungsprogramme berücksichtigt werden. ■

Text: *Jörg Flecker*
Institut für Soziologie, Universität Wien

1 *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2014 zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten der Rolle und der Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euro-Währungsgebiets (2014/2007(INI))*

2 *Europäische Kommission (2013): Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts, 13. 11. 2013*

3 *Cercas, A. (2014): Bericht über beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte der Rolle und der Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euro-Währungsgebiets (2014/2007(INI))*

4 *Karas, O./Hoang Ngoc, L. (2014): Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums (2013/2277(INI))*

5 *Siehe dazu auch das jüngst veröffentlichtes Gutachten der Universität Bremen: Fischer-Lescano, A. (2013): Austeritätspolitik und Menschenrechte. Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding (Finale Fassung)*

EU-Politik: Ausgewählte aktuelle Themen

Auf EU-Ebene werden unterschiedlichste Themen behandelt, die in die Lebensbereiche von Bürger/innen eingreifen. Dabei ist das Zusammenspiel der europäischen Institutionen von großer Bedeutung. Das Europäische Parlament hat seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon entscheidende Mitbestimmungsrechte bei der Gesetzgebung und den Finanzen der EU. Im Folgenden zeigen wir anhand von drei ausgewählten Beispielen, welche Themen die EU-Politik aktuell beschäftigen.

Transatlantisches Handelsabkommen

Für die EU-Kommission handelt es sich um einen Wachstums- und Beschäftigungsmotor auf beiden Seiten des Atlantiks. Kritische Stimmen warnen hingegen vor Deregulierung wichtiger Standards und bevorzugtem Schutz für multinationale Konzerne. Die Rede ist vom sogenannten *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, dem geplanten Handels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und den USA. Seit Juli 2013 wird dieses Abkommen mit dem Ziel verhandelt, den Handel mit Industriegütern, landwirtschaftlichen Produkten und Dienstleistungen sowie die öffentliche Auftragsvergabe umfassend zu liberalisieren. Darüber hinaus wollen die Verhandler/innen den Marktzugang und den Schutz ausländischer Investitionen verbessern, ebenso wie den Schutz geistiger Eigentumsrechte.

Obwohl auch über Zollsenkungen verhandelt wird, geht es vordergründig um den Abbau sogenannter nichttarifärer Handelshemmnisse. Diese betreffen etwa Unterschiede bei Regulierungen oder bei Produkt- und Verfahrensstandards in den beiden Wirtschaftsräumen. Dies reicht etwa von unterschiedlichen Sicherheits- und Abgasnormen in der Autoproduktion über abweichende Regulierungen von Chemikalien bis hin zu großen Unterschieden im Lebensmittelbereich. Interessenvertretungen und NGOs befürchten, dass im Zuge der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Regeln wichtige Schutzbestimmungen für Arbeitnehmer/innen, Konsument/innen und Umwelt gesenkt werden könnten.

Unterschiede zwischen den Regulierungen der beiden Wirtschaftsräume sollen nicht nur bis zum Abschluss des Abkommens im Fokus der Handelspartner stehen, sondern auch langfristig. Nach den Plänen der EU-Kommission soll ein neu zu schaffender Rat nach Inkrafttreten des Abkommens laufend überprüfen, wie bestehende und künftige Regulierungen der EU und der USA verstärkt aufeinander abgestimmt oder angeglichen werden können.

Für starke Kritik sorgen auch die geplanten Bestimmungen zum Investitionsschutz. Diese würden es multinationalen Konzernen ermöglichen, Staaten vor privaten Schiedsgerichten zu klagen, etwa wenn ihre erwarteten Gewinne durch politische Maßnahmen im Bereich der Sozial-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik geschmälert werden. Am Ende solcher Investor-Staat-Streitfälle könnten Entschädigungszahlungen in Milliardenhöhe stehen – auf Kosten der Steuerzahler/innen. Der Schutz des öffentlichen Interesses steht auch bei den Dienstleistungsverhandlungen im Mittelpunkt politischer Diskussionen. Gewerkschaften und viele weitere zivilgesellschaftliche Akteur/innen fordern, dass Dienstleistungen der Daseinsvorsorge – wie etwa Bildung, Gesundheits- und soziale Dienstleistungen, Wasserversorgung, Verkehr, Abwasser- und Müllentsorgung, Energie und kulturelle Dienstleistungen – nicht vom geplanten Abkommen erfasst werden.

Aufgrund des Drucks der Zivilgesellschaft führt die EU-Kommission nun eine dreimonatige öffentliche Anhörung zu den Investitionsbestimmungen im TTIP durch. Nach Abschluss der Verhandlungen müssen auf EU-Seite der EU-Rat und das Europäische Parlament über das Vertragswerk abstimmen sowie die nationalen Parlamente, sofern es Kompetenzen der Mitgliedstaaten berührt. ■

Gastkommentar: *Nikolai Soukup*
Abteilung EU und Internationales, AK Wien

Datenschutz neu – es bewegt sich was

Durch die wachsende Nutzung von E-Business und sozialen Netzwerken im Internet, verbunden mit der großen Verbreitung mobiler Endgeräte, steht die Europäische Kommission vor der Aufgabe, die Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995 anzupassen.

In den letzten Jahren wurde auf EU-Ebene eine Datenschutzgrundverordnung zum Schutz personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr verhandelt. Der größte Unterschied zur bisherigen Regelung: diese Grundverordnung ersetzt die unterschiedlichen nationalen Gesetze zum Datenschutz und schafft somit eine einheitliche Rechtslage für den gesamten EU-Raum. Die Formulierung gemeinsamer Standards gestaltete sich als äußerst schwierig.

Der befürchtete Eingriff in einzelstaatliche datenschutzrechtliche Errungenschaften führte zu zahlreichen Reaktionen. So sah beispielsweise eine Bestimmung dieser Verordnung vor, in Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten Datenschutzbeauftragte zu bestellen bzw. in internationalen Konzernen eine zentrale Anlaufstelle zum Datenschutz einzurichten. Dies wurde in Staaten, die das bisher nicht verpflichtend vorschrieben, positiv aufgenommen. In Deutschland sind jedoch derzeit schon Datenschutzbeauftragte in Betrieben mit viel geringerer Beschäftigtenzahl notwendig. Hier fürchteten viele, datenschutzrechtliche Qualitätsstandards zu verlieren. Ein weiterer Diskussionspunkt ist das geplante „Recht auf Vergessen". Demnach hätten Betroffene ein Recht darauf, dass ihre persönlichen Daten aus Datenarchiven oder sozialen Netzwerken von den jeweiligen Betreibern auf Anforderung gelöscht werden – ein Vorteil für Konsument/innen, ein Nachteil für die Wirtschaft. Betriebe befürchten einen gesteigerten Verwaltungsaufwand und Einbußen in Qualität und Quantität ihrer Datenbestände. In Österreich wird die gesetzliche Änderung wohl das Ende des Datenverarbeitungsregisters (DVR) bedeuten. Eine zentrale Registrierung von Datenanwendungen sieht die Verordnung nicht vor.

Zum ersten Entwurf der Datenschutzverordnung aus dem Jahr 2012 wurden mehr als 4.000 Änderungsvorschläge eingebracht. Diese konnten in langwierigen Verhandlungen in einen neuen Formulierungsvorschlag eingearbeitet werden. Das EU-Parlament hat am 12. März 2014 dem aktuellen Entwurf zugestimmt. Nach der EU-Wahl sollen dann die Verhandlungen mit dem Rat der Europäischen Union (Ministerrat) und der EU-Kommission beginnen. ■

Text: *Thomas Riesenecker-Caba*
FORBA

Qualitätsrahmen für Praktika beschlossen

Praktika geraten zunehmend in den Fokus europäischer Politik – als Instrument des niederschwelligen Arbeitsmarkteinstiegs junger Erwachsener ebenso wie als prekäre Vorstufe zu regulärer Beschäftigung mit dem Potenzial, bestehende arbeitsrechtliche Standards auszuhöhlen.

So wies die dänische EU-Abgeordnete Emilie Turunen 2010 in einem Bericht des EU-Parlaments zur Förderung des Arbeitsmarktzugangs Jugendlicher auf das Problem hin, dass Praktika zunehmend reguläre Beschäftigungsverhältnisse ersetzen. Vor dem Hintergrund häufig gering oder gar nicht entlohnter Praktika, sowie der allgemein schwierigen Arbeitsmarktsituation junger Erwachsener, forderte Turunen erstmals EU-weite Mindeststandards für die Regelung und Gestaltung von Praktika.

In einer EU-weiten Vergleichsstudie zu Rahmenbedingungen und Charakteristika von Praktika zeigte sich, dass Praktikant/innen gegenüber regulären Beschäftigten arbeitsrechtlich häufig schlechter gestellt sind. Zudem ist die Rechtslage in vielen Ländern unübersichtlich (siehe Trendreport 1/2013, S. 9-11).

EU-weit einheitliche Daten zu Praktika wurden in einer Eurobarometerbefragung 2013 erhoben. Befragt wurden knapp 13.000 EU-Bürger/innen im Alter von 18 bis 35 Jahren. 46 Prozent dieser Befragten hatten bereits mindestens ein Praktikum absolviert, davon waren 59 Prozent unbezahlt. Die Entlohnung der bezahlten Praktika lag bei mehr als 50 Prozent unter den Lebenshaltungskosten. 30 Prozent der Praktika waren entweder durch ungünstige Arbeitsbedingungen oder durch geringe Lerneffekte gekennzeichnet.

Aufgrund dieser Ergebnisse und nach einer Entschließung des Europäischen Parlaments schlug die EU-Kommission im Dezember 2013 EU-weite Qualitätsstandards für Praktika vor. Die Standards sollen den Charakter einer Empfehlung an die EU-Länder haben und Lerninhalte, Arbeitsbedingungen und die Entlohnung von Praktika transparenter machen. Pflichtpraktika sollen jedoch ausgenommen sein. Die Initiative der EU-Kommission ist im Kontext der sogenannten Jugendgarantie-Systeme (siehe Beitrag S. 7-9) zu sehen. Am 10. März wurde der Vorschlag der EU-Kommission zu EU-weiten Qualitätsstandards für Praktika vom EU-Ministerrat angenommen. Er sieht eine aktive Einbindung der Sozialpartner auf nationaler Ebene vor. ■

Text: *Bernhard Saupe*
FORBA

Auf dem Weg zu einer europäischen Mindestsicherung?

ANALYSE: Immer mehr Menschen in Europa sind von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Das Europäische Parlament spricht sich daher für Mindestsicherungsregelungen in Höhe von 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens aus und tritt für ein armutsfreies Europa ein.

Ingrid Mairhuber

KURZ GEFASST

Seit Beginn der Finanzkrise ist die Betroffenheit von Armut und sozialer Ausgrenzung in nahezu allen EU-Ländern gestiegen. Frauen sind besonders von Altersarmut betroffen. Obwohl sich das Europäische Parlament seit geraumer Zeit für die Einführung von Mindeststandards ausspricht, ist in vielen Ländern das unterste soziale Netz unzureichend ausgebaut und durch die Einsparungsmaßnahmen der letzten Jahre zusätzlich unter Druck geraten.

Zahl der von Armut betroffenen Menschen stark gestiegen

Laut neuester Zahlen ist nahezu ein Viertel der Bevölkerung der Europäischen Union, d.h. 124,2 Millionen Menschen, von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Die höchsten Werte sind in Bulgarien (49 Prozent) und Rumänien (41,7 Prozent) zu verzeichnen. Italien (29,9 Prozent) und Spanien (28,2 Prozent) liegen annähernd am EU-Durchschnitt. Österreich (18,5 Prozent) zählt neben Tschechien (15,4 Prozent) und den skandinavischen Ländern zu den Ländern mit der niedrigsten Betroffenheit.[1] Zwischen 2008 und 2012 hat die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen insgesamt um 8,7 Millionen zugenommen.

Dieser Anstieg ist angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise und der damit verbundenen Einsparungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst und bei den Sozialleistungen einerseits nicht verwunderlich. Andererseits ist er umso bedauerlicher, als bereits im Frühjahr 2010 die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung als eines der fünf Kernziele der *Europa-2020-Strategie*[2] festgeschrieben und die *Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung* eingerichtet wurde. Als Ziel gilt es, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdeten Menschen bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu verringern.

Europäisches Parlament fordert gesetzliche Mindestsicherung

Angesichts dieser Entwicklungen forderte das Europäische Parlament Ende 2010 die Mitgliedstaaten auf, angemessene gesetzliche Mindestsicherungsregelungen in Höhe von 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens einzuführen. Das Europäische Parlament vertritt dabei die Ansicht, „dass die Einführung von Mindesteinkommenssystemen in allen Mitgliedstaaten eine der effizientesten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, zur Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards und zur Förderung der sozialen Integration darstellt."[3] Investitionen in Mindestsicherungssysteme – so betont das Europäische Parlament weiter – seien ein Schlüsselelement der Armutsvermeidung und Armutsverringerung. Vor allem in Krisenzeiten sollten diese daher nicht als Kostenfaktor, sondern als ein entscheidendes Mittel zur Bekämpfung der Krise gelten.

Das Europäische Parlament weist auch darauf hin, dass das in der *Europa-2020-Strategie* angestrebte Ziel, die Zahl der von Armut gefährdeten Menschen um 20 Millionen zu verringern, hinter den ursprünglichen Bestrebungen der *Lissabon-Strategie* liege, nämlich Armut zu überwinden. Das Ziel eines armutsfreien Europas dürfe aber nicht aufgegeben werden.

Nationale Ziele liegen unter der Europa-2020-Strategie

Die Umsetzung der Kernziele der *Europa-2020-Strategie* erfolgt auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Sie entscheiden selbst, wie sie ihre nationalen Ziele ▶

definieren und welche Ansätze sie wählen, um diese zu erreichen. Die Summe der nationalen Ziele der Mitgliedstaaten liegt jedoch weiter unter dem europäischen Kernziel. Der EU-Kommission zufolge besteht zwischen dem Kernziel und der Summe der nationalen Ziele eine Differenz von schätzungsweise fünf bis acht Millionen.[4]

Das Netzwerk der EU-Expert/innen für soziale Eingliederung stellt in einer ersten Bewertung der erzielten Fortschritte fest, dass in vielen Nationalen Reformprogrammen unklar ist, wie das Armutsziel erreicht werden soll. Auch mangelt es an angemessenen Maßnahmen zur sozialen Eingliederung.[5]

Mindestsicherung: Ausgewählte Länderbeispiele

In **Österreich** sollten mit der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) u. a. die Geldleistungsansprüche zur Armutsvermeidung vereinheitlicht werden, dennoch variieren diese zwischen den Bundesländern weiterhin erheblich. Die Höhe der BMS orientiert sich grundsätzlich am Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende (2012: EUR 773,25). Obwohl manche Bundesländer etwas höhere Mindeststandards festgelegt haben, bleibt das Leistungsniveau beträchtlich unter 60 Prozent des monatlichen Medianeinkommens (2012: EUR 1.781). Trotz steigender Anzahl von Leistungsbezieher/innen wird auch für Österreich davon ausgegangen, dass viele anspruchsberechtigte Personen die BMS nicht in Anspruch nehmen.

In **Spanien** gibt es kein allgemeines Mindestsicherungssystem, sondern unterschiedliche Mindestleistungsansprüche, die nach besonderen Bedarfslagen unterscheiden oder auch auf regionaler Ebene angesiedelt sind. Diese Mindestleistungsansprüche bilden zwar ein breites, aber sehr löchriges Netz, das Menschen im Wesentlichen nur vor extremer Armut schützt. Die Leistungsansprüche variieren stark, das Durchschnittsniveau ist sehr gering. Daran wurde auch in den letzten Jahren nichts geändert.

Liegt das Nettoeinkommen in **Rumänien** unter dem garantierten Mindesteinkommen, so besteht grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe. Die Höhe der Sozialhilfeleistung variiert entsprechend der Anzahl der Familienmitglieder. Haushaltsmitglieder, die in der Lage sind zu arbeiten, müssen zudem gemeinnützige Arbeit leisten. Aufgrund starker Unterfinanzierung bezieht de facto ein Großteil der von Armut betroffenen Menschen keine Sozialhilfeleistungen. Das Leistungsniveau ist äußerst gering und zwischen 2002 und 2008 von 45 auf 18,5 Prozent des Bruttomindesteinkommens gesunken. Seit 2008 kam es überdies zu weiteren Leistungsverminderungen.

In **Dänemark** haben alle Personen mit rechtmäßigem Wohnsitz Anspruch auf Sozialhilfe und Aktivierungsmaßnahmen. Basis für die Berechnung der Geldleistung ist der Höchstbeitrag des Arbeitslosengeldes (90 Prozent des vorherigen Einkommens). Die Höhe der Geldleistung ist u. a. von der Zusammensetzung der Familie, vom Alter und von der Wohnsitzdauer abhängig. Alleinstehende ab dem Alter von 25 Jahren erhalten 60 Prozent dieses Betrags (2013: EUR 1.408). Die „reduzierte Sozialhilfe" aufgrund geringer Wohnsitzdauer wurde 2012 abgeschafft, gleichzeitig die Leistungen für junge Menschen (bis 30 Jahre) stark reduziert. Auch in Dänemark ist das allgemeine Leistungsniveau gemessen an der Einkommensentwicklung in den letzten Jahren gesunken und erreicht nicht 60 Prozent des Medianeinkommens.

In **Griechenland** gibt es bisher kein allgemeines System der Mindestsicherung. Vorhandene Maßnahmen zur Armutsbekämpfung haben einen äußerst selektiven Charakter und stellen kein Sicherungsnetz für alle von Armut betroffenen Personen dar. Das Leistungsniveau ist sehr niedrig und wurde in den letzten Jahren weiter reduziert. Mit 1. Jänner 2014 wurde das Pilotprogramm „Garantiertes Mindesteinkommen" gestartet. Dieses zielt auf die Bewältigung von extremen Formen von Armut ab. Mit der Einkommensunterstützung für Leistungsempfänger/innen sind dann auch Wiedereingliederungsmaßnahmen verbunden.

Quellen: *Frazer, H./Marlier, E.(2009): Minimum Income Schemes Across EU Member States, EU-Netz nationaler unabhängiger Experten für soziale Eingliederung, Brüssel; MISSOC: MISSOC Vergleichende Tabellen Datenbank; Frazer, H./Marlier, E. (2013): Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion: A study of national policies, EU-Netz nationaler unabhängiger Experten für soziale Eingliederung, Brüssel; European Minimum Income Network (2013): Analyses of Minimum Income Schemes in 5 Selected EU Member States, Synthesis Report; Pratscher, K. (2013): Bedarfsorientierte Mindestsicherung der Bundesländer im Jahr 2012, in: Statistische Nachrichten 12/2013, 1126-1137*

Europäisches Parlament fordert Gesetzesinitiative

Angesichts steigender Armutszahlen und mangelnder Umsetzung der *Europa-2020-Strategie* fordert das Europäische Parlament Ende 2011 daher die Kommission auf, eine „Gesetzesinitiative für ein angemessenes und dem Wirtschaftswachstum zuträgliches Mindesteinkommen" einzuleiten. Dadurch soll der Armut vorgebeugt und eine Grundlage für ein menschenwürdiges Leben geboten werden.[6]

Da laut Schätzungen der OECD derzeit 20 bis 40 Prozent der Mindestsicherungsleistungen von den betroffenen Personen nicht in Anspruch genommen werden, fordert das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten zudem auf, ihre Einkommensstützungs- und Sozialleistungssysteme transparenter zu machen. Zudem sollen Zahlungsempfänger/innen wirksamer über ihre Rechte informiert werden, effektivere Beratungsdienstleistungen angeboten und die jeweiligen Verfahren vereinfacht werden.

Frauenarmut nicht hinreichend berücksichtigt

Das Europäische Parlament hält weiter fest, dass sich Armut unterschiedlich auf in Armut lebende Frauen und Männer bzw. Mädchen und Jungen auswirkt. Frauen und Mädchen haben oftmals größere Schwierigkeiten, Zugang zu geeigneten Sozialleistungen und angemessenem Einkommen zu erhalten. Die Auswirkungen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles auf das Lebenseinkommen deuten zudem darauf hin, dass Frauen niedrigere Pensionen beziehen werden und folglich stärker als Männer von dauerhafter und extremer Armut betroffen sind. Bereits derzeit sind 22 Prozent der Frauen im Alter ab 65 Jahren armutsgefährdet, verglichen mit 16 Prozent der Männer. Daher kritisiert das Europäische Parlament nachdrücklich, dass der geschlechtsspezifische Aspekt in der „Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung" völlig außer Acht gelassen wird. Dementsprechend wird die Kommission aufgefordert, durch entsprechende nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten einen umfassenden Überblick über die geschlechtsspezifische Betroffenheit von Armut und sozialer Ausgrenzung zu schaffen. Die Mitgliedstaaten werden zudem aufgefordert, die umfassende Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt zu fördern, die Rechtsvorschriften zur Lohngleichheit umzusetzen und der Frage angemessener Pensionen für Frauen mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Rahmenrichtlinie zur wirksamen Bekämpfung der Armut

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nahm Ende 2013 u. a. die Entschließung des Europäischen Parlaments von Ende 2011 als Grundlage, um die Einführung einer Rahmenrichtlinie zur wirksamen Bekämpfung der Armut zu fordern.[7] Als Ergänzung der *Offenen Methode der Koordinierung*[8] im Bereich der Sozialpolitik soll eine europäische Richtlinie eingeführt werden, mit der die Mindestsicherungsregelungen auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet und die bestehenden Regelungen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten verbessert werden. ■

Ingrid Mairhuber *ist Politikwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA). Arbeitsschwerpunkte: Geschlechtsspezifische Analysen von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Veränderungen am Erwerbsarbeitsmarkt und soziale Absicherung, Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung sowie Angehörigenpflege. Kontakt: mairhuber@forba.at*

1 *Eurostat (2013): Sustainable development in the European Union, Executive Summary*

2 *Europäische Kommission (2010): Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 3.3.2010*

3 *Europäisches Parlament (2010): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zu der Bedeutung des Mindesteinkommens für die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer integrativen Gesellschaft in Europa (2010/2039(INI))*

4 *European Commission (2013): Employment and Social Developments in Europe 2012*

5 *Frazer, H./Marlier, E. (2011): Assessment of Progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main Findings and Suggestions on the Way Forward, EU-Netz nationaler unabhängiger Experten für soziale Eingliederung*

6 *Europäisches Parlament (2011): Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung (2011/2052(INI))*

7 *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2013): Stellungnahme des europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Europäische Mindesteinkommen und Armutsindikatoren*

8 *Siehe dazu: Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in diesem Heft, S. 9*

EU-Parlamentswahl im Kontext von Akzeptanzproblemen

GASTKOMMENTAR: Die Wahlen zum EU-Parlament finden in einem Kontext statt, der durch beträchtliche soziale Probleme gekennzeichnet ist. Diese sollten ein Ansatzpunkt für eine eingehende Diskussion über die Ausrichtung und Prioritäten der EU sein. *Emmerich Tálos*

KURZ GEFASST

Mit der Wahl im Mai wird die Zusammensetzung einer politischen Institution bestimmt, die nicht den alleinigen Entscheidungsfaktor, aber doch einen wichtigen Mitentscheidungsfaktor in der EU darstellt bzw. darstellen könnte. Daher sind diese Wahlen auch dafür von Bedeutung, welche Ausrichtung die EU künftig nehmen wird.

Aktuelle soziale Probleme und Herausforderungen

Innerhalb der EU gibt es eine Fülle von Problemen, an denen die Ausrichtung und die Steuerungsmechanismen der EU nicht unwesentlich beteiligt sind. Zurzeit sind über 26 Millionen Menschen arbeitslos. Die Jugendarbeitslosenrate lag EU-weit im Dezember 2013 bei über 22 Prozent, in Griechenland bei 60 Prozent, in Spanien bei 54 Prozent, in Kroatien bei 50 Prozent. Die Quote der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung schwankt von 14 bis 15 Prozent in Österreich, den Niederlanden oder Schweden bis zu mehr als 40 Prozent in Rumänien und Bulgarien.

Die Atypisierung der Erwerbsarbeit mit ihren Formen Teilzeitarbeit, geringfügige und befristete Beschäftigung, Leiharbeit und neue Selbständigkeit zeitigt für immer mehr Beschäftigte prekäre Folgen: schlechte, unzureichende Bezahlung und damit zusammenhängend Probleme in der sozialen Absicherung, soziale Ausgrenzung und Verarmung. Das Phänomen „working poor" hat europaweit eine bedeutende Ausbreitung erfahren.

Die beträchtlich gestiegenen Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten gehen mit einer anhaltend ungleichen Bildungsbeteiligung einher. In den südlichen Ländern der EU liegt die Quote jener jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Bildungsmaßnahmen befinden, bei über 22 Prozent, in nördlichen EU-Mitgliedsländern bei zehn Prozent.

Wohin bewegt sich vor diesem Hintergrund die EU in gesellschaftspolitischer Hinsicht?

Ziele nur schwer erreichbar

Mit der *Europa-2020-Strategie* wird ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum" angepeilt. Es geht um Ziele wie die Erhöhung der Beschäftigungsquote der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren von derzeit 69 auf mindestens 75 Prozent, die Erhöhung der Investitionen, die Reduzierung des Anteils von Schulabbrecher/innen sowie des Anteils an Bürger/innen unterhalb der jeweiligen nationalen Armutsgrenze um 25 Prozent. Dies entspräche einer Herausführung von 20 Millionen Bürger/innen aus der Armut.

Die zukünftige Rolle des wichtigsten EU-Förderinstrumentes, des Europäischen Sozialfonds, sollte strikt an der *EU-2020-Strategie* ausgerichtet werden: mit dem Fokus auf Beschäftigung, Bildung und Bekämpfung von Armut. Doch wie steht es um die realen Chancen der Verwirklichung der angepeilten Ziele? Bildet dafür nicht die neoliberale Ausrichtung der aktuellen EU-Politik einen Hemmschuh? Stehen den im Rahmen der *EU-2020-Strategie* propagierten Zielen nicht Entscheidungen der letzten Jahre wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung bzw. der Fiskalpakt entgegen? Wie demokratisch sind dabei Entscheidungsprozesse in einer EU, die insgesamt einer weiteren Demokratisierung bedarf? Wie der Fiskalpakt belegt, wird der Exekutivapparat der Europäischen Kommission massiv aufgewertet und die Entscheidungskompetenz der Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene geschwächt.[1]

Wie soll die Befreiung von 20 Millionen Menschen aus der Armut erreichbar sein, wenn der Handlungsspielraum für eine Konjunkturpolitik äußerst eingeschränkt ist? Wie erreichbar sein, wenn die prioritäre Ausrichtung an der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch

Sparpolitiken und der diesbezügliche Druck seitens der EU, nicht nur auf die südeuropäischen „Krisenstaaten", für die reale Entwicklung der EU bestimmend ist? Können die angeführten Ziele mit weniger Mitteln erreicht werden?

Kurswechsel nötig

Die EU erreichte die Lissabon-Zielvorgaben – Anhebung der Beschäftigtenquote, Fortschritte bei der Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung – nicht. Die Rahmenbedingungen für die Zielerreichung der *EU-2020-Strategie* sind nicht günstiger, im Gegenteil. Der von der EU-Kommission und von der Troika verfolgte Kurs erzwungener Sparpolitik trug nicht zur Verbesserung der Lage bei.[2] Das Problem der öffentlichen Verschuldung dauert ebenso an wie das der Arbeitslosigkeit und der Armutsrisken, wie Dokumente der EU- Kommission[3] selbst belegen.

Die bestimmende Orientierung in der EU im Gefolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise engt Handlungsspielräume für Gesellschaftspolitik nicht nur ein, sondern produziert durch die Betonung der Sparpolitik im Bereich von Löhnen, Arbeitsbeziehungen und sozialer Sicherung soziale Schieflagen zu Lasten jener, die für die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht verantwortlich sind.

Die angepeilten Ziele, um Bedingungen der Beschäftigung, Bildung und Armutsbekämpfung zu verbessern, werden ohne einen Kurswechsel in der EU-Orientierung nicht erreichbar sein. Ein Kurswechsel wäre nicht zuletzt auch aus Gründen der Legitimation der europäischen Integration erforderlich, da dafür die soziale Dimension eine wesentliche Rolle spielt und in Zukunft noch mehr spielen wird. Die EU sieht sich aufgrund verstärkter sozialer Problemlagen und verbreiteter enttäuschter Erwartungen mit Akzeptanzproblemen konfrontiert. So glauben beispielsweise laut der aktuellen Eurobarometer-Umfrage nur 27 Prozent der befragten Österreicher/innen, dass sich die EU in die richtige Richtung entwickelt.

EU-Parlamentswahlen

Die bevorstehenden EU-Parlamentswahlen könnten ein Ansatzpunkt dafür sein, die aktuelle Entwicklung der EU, ihre Ausrichtung und Prioritäten zu reflektieren und zu diskutieren: ob der Fokus weiterhin oder sogar noch verstärkt auf wirtschaftliche Prioritäten gelegt werden sollte (beispielsweise durch den angepeilten Wettbewerbspakt) oder ein Kurswechsel in Richtung sozialer Demokratie, in Richtung Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Interessen der Bevölkerung angepeilt werden sollte. Der Diskurs darüber ist dringlich und notwendig.

Die zur Wahl antretenden Parteien sollten sich mehr auf diese zentralen inhaltlichen Fragestellungen konzentrieren als auf Prominenz ihrer Kandidat/innen. Kritik am erwartbaren sozialpopulistischen Trommelfeuer einer FPÖ reicht ebenso wenig wie die „Politik der sozialen Phrase"[4]. Gefordert ist eine klare inhaltliche Positionierung, wie der soziale Zusammenhalt innerhalb der EU und in den EU-Mitgliedsländern gesichert, welche Prioritäten diesbezüglich verfolgt werden sollten und mit welchen Instrumenten.

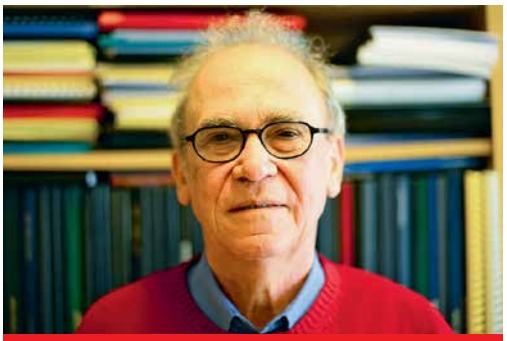
---

1 *Oberndorfer, L. (2013): Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus?, in: Juridikum 1/2013, S. 76-86*

2 *Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2014 zu der Untersuchung über die Rolle und Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission, IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums*

3 *Europäische Kommission (2013): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel, COM (2013) 600 final; European Commission (2014): Employment and Social Developments in Europe 2013*

4 *Händel, T. (2014): Soziales Europa? Zukunft in die eigenen Hände nehmen, in: europalinks. Beilage von neues deutschland und LuXemburg, S. 19-20*



Zur Person:

Emmerich Tálos, Universitätsprofessor im Ruhestand, war ab 1983 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Er studierte Katholische Theologie und Geschichte in Wien und Tübingen und absolvierte ein Postgraduate-Studium der Politikwissenschaft am Institut für Höhere Studien. Tálos hat zahlreiche Bücher und Zeitschriften zu den Arbeitsschwerpunkten Sozialstaat, Wohlfahrtsstaatsvergleich, Sozialpartnerschaft und politische Entwicklung Österreichs veröffentlicht.

Arbeitsmarktöffnung und Migration – Trends in Österreich

ANALYSE: Die öffentliche Diskussion um „Armutszuwanderung" machte auch vor der diesjährigen EU-Arbeitsmarktöffnung nicht Halt. Bisherige Migrations- und Pendlerbewegungen stützen solche Annahmen jedoch kaum.

Laura Wiesböck und Raimund Haindorfer

KURZ GEFASST

Entgegen dem aktuell geführten Diskurs rund um das Thema „Sozialtourismus" verdeutlicht eine aktuelle Studie[1], dass Personen aus den EU-Mitgliedstaaten überwiegend nach Österreich kommen, um zu arbeiten. Migrant/innen aus den 2004 der EU beigetretenen Staaten sind dabei häufig in wenig attraktiven Branchen in Österreich beschäftigt. Lediglich 33 Prozent der EU-Migrant/innen gehen hierzulande keiner Beschäftigung nach. Darunter kommen rund doppelt so viele aus den alten (EU-15) wie aus den 2004 der EU beigetretenen Staaten (EU-10).

Der Fall der letzten Arbeitsmarktbarrieren in der EU für bulgarische und rumänische Arbeitskräfte hat dieses Jahr wieder Anstoß für Debatten gegeben. Schlagwörter wie „Massenansturm", „Armutszuwanderung" oder „Sozialtourismus" haben die mediale Debatte dominiert. Auch die Arbeitsmarktöffnung 2011 wurde mit diesen Befürchtungen eingeläutet. Doch führte die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit tatsächlich zu verstärkten Pendel- und Migrationsbewegungen von osteuropäischen Arbeitskräften nach Österreich? Diese Frage soll im vorliegenden Beitrag beantwortet werden. Konkret zeigen wir die quantitative Entwicklung der Arbeitsmigration aus den Nachbarländern Österreichs, die 2004 der EU beigetreten sind: Tschechien, Ungarn, Slowakei und Slowenien. Wir unterscheiden hierbei Migrant/innen, also Personen, die in Österreich leben, und Pendler/innen, also Personen, deren Wohnsitz im Ausland liegt, um zu zeigen, wie sich Migrationsbewegungen hierzulande gestalten. Als Grundlage dienen die Daten aus dem Erwerbskarrierenmonitoring des Arbeitsmarktservices (AMS).[2]

Leichter Anstieg aus Nachbarländern

Viele Expert/innen sind schon vor der Arbeitsmarktöffnung 2011 folgerichtig davon ausgegangen, dass diese keinen „Ansturm" von Arbeitskräften aus Ostmitteleuropa bringen würde. Trotzdem wurden die Schätzungen über das zukünftige Arbeitskräfteangebot aus den EU-8 entsprechend der vorliegenden Arbeitsmarktstatistik leicht übertroffen. Aus den beobachteten Nachbarländern waren im Jahr 2011 nach der Arbeitsmarktöffnung 14.125 Personen mehr (plus 27 Prozent) am österreichischen Arbeitsmarkt vertreten als 2010. Auch für das Jahr 2012 lässt sich im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg von Arbeitskräften aus den Nachbarländern verzeichnen (plus 31 Prozent). 2012 waren insgesamt 86.650 Personen aus Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien in Österreich beschäftigt. Am stärksten vertreten waren mit 46.179 Personen ungarische Staatsbürger/innen.

Wie die Grafik (siehe S. 21) verdeutlicht, erfolgte bereits von 2009 an eine leichte, stetige Zunahme von Migrations- und Pendlerbewegungen aus den Nachbarländern. Das weist darauf hin, dass das Zusammenwachsen dieser Region bereits vor dem uneingeschränkten Zugang zum EU-Arbeitsmarkt stattgefunden hat. Die Arbeitsmarktöffnung 2011 hat zu keinem deutlichen „Ansturm" geführt, es zeichnet sich lediglich eine Dynamisierung im Vergleich zu den Vorjahren ab.

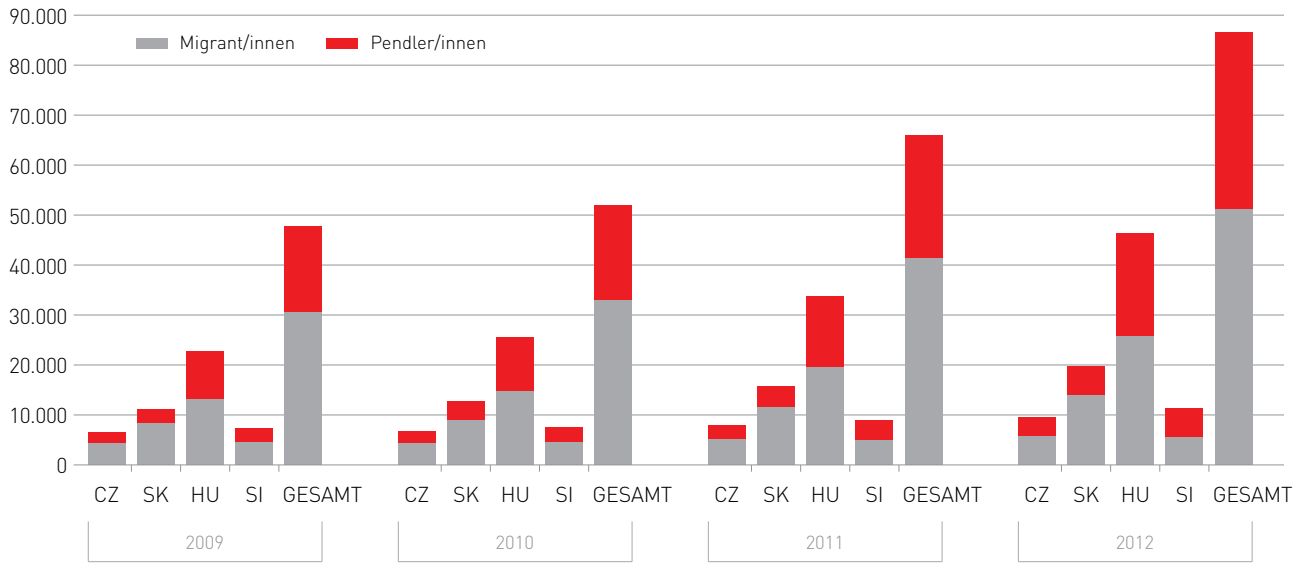
Ferner spiegelt die Grafik die wachsende Bedeutung des grenzübergreifenden Pendelns in Österreich wider. Während im Jahr 2009 das Verhältnis von Migrant/innen und Pendler/innen bei 64 zu 36 Prozent liegt, beträgt es im Jahr 2012 schon 59 zu 41 Prozent. Diese Tendenz ist typisch für die Entwicklungsmuster der Arbeitsmigration in der Europäischen Union.

Hohe Beschäftigungsrate in wenig attraktiven Branchen

Eine aktuelle Studie im Auftrag der Europäischen Kommission[1] zeigt für das Jahr 2012, dass EU-Migrant/innen

Entwicklung der Migrations- und Pendlerbewegung aus den Nachbarländern Österreichs vor und nach der Arbeitsmarktöffnung 2011

Quelle: Erwerbskarrierenmonitoring des Arbeitsmarktservices (AMS)[2]; eigene Berechnungen



in Österreich eine relativ hohe Beschäftigungsrate aufweisen. Hierbei wurde der Anteil an nicht beschäftigten Personen ab 15 Jahren (inklusive Jobsuchenden und aus anderen Gründen nicht Erwerbstätigen) ins Verhältnis zur jeweiligen Gesamtbevölkerung gesetzt. Während rund 41 Prozent der österreichischen Staatsbürger/innen keiner Beschäftigung nachgehen, sind es bei den EU-Migrant/innen in Österreich circa 33 Prozent. Unter den beschäftigungslosen EU-Migrant/innen sind rund doppelt so viele aus den alten (EU-15) wie aus den 2004 der EU beigetretenen Staaten (EU-10). Der Anteil an beschäftigungslosen EU-Migrant/innen in Österreich ist damit im europäischen Vergleich relativ gering. In den EU-27 sowie den EU-15 beträgt ihr Anteil jeweils 39 Prozent.

Wie in vielen anderen west- und zentraleuropäischen Ländern besetzen Pendler/innen aus den Nachbarländern größtenteils Jobs in Branchen, die für Einheimische wenig attraktiv sind. Darunter fallen die Bereiche Produktion, Beherbergung und Gastronomie, Baugewerbe, Handel oder Pflege. Das sind Branchen, in denen Arbeiten mit großem physischen Einsatz und niedrigem Sozialprestige vorherrschen.

Ausblick

Die EU weist nach den letzten Erweiterungsrunden ein hohes Maß an Wohlstandsunterschieden auf. Trotz eines starken wirtschaftlichen Aufholprozesses in den neuen Mitgliedsländern existiert nach wie vor ein starkes Ost-West-Gefälle. Entgegen den Debatten um Armutszuwanderung führte dies jedoch nicht zu einem hohen Zuwachs an beschäftigungslosen EU-Migrant/innen. Die Datenlage verdeutlicht, dass Personen aus den anliegenden Nachbarländern überwiegend nach Österreich kommen, um zu arbeiten. Demnach gibt es nur wenig Anzeichen für eine gesteigerte Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch EU-Migrant/innen. ■

Laura Wiesböck *ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie an der Universität Wien. Aktuell beschäftigt sie sich im Zuge des Forschungsprojekts TRANSLAB mit den sozialen Auswirkungen der grenzübergreifenden Arbeitsmobilität von Tschechien, Slowakei und Ungarn nach Österreich. Kontakt: laura.wiesboeck@univie.ac.at*

Raimund Haindorfer *ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie an der Universität Wien. Aktuell beschäftigt er sich im Zuge des Forschungsprojekts TRANSLAB mit den Erwerbsverläufen von Arbeitspendler/innen aus Tschechien, Slowakei und Ungarn nach Österreich. Kontakt: raimund.haindorfer@univie.ac.at*

[1] *Jurayle, C. et al. (2013): A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence, Final report submitted for the European Commission*

[2] *AMS-Erwerbskarrierenmonitoring (2012): Daten aus dem Erwerbskarrierenmonitoring nach Anfrage bei der Statistikabteilung des AMS*

Infografik: Die Krise in Zahlen

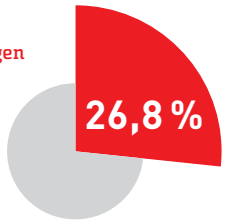
Beschäftigungsraten der 15- bis 64-Jährigen im Vergleich (2012)

75,1 %
Niederlande

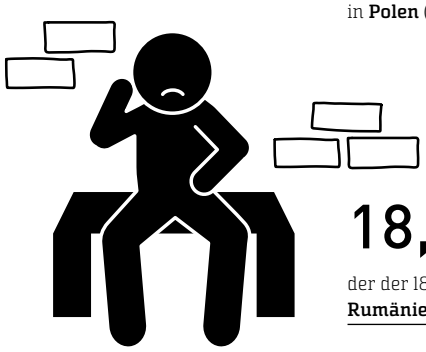
50,7 %
Kroatien

Anteil der Beschäftigten mit **befristeten Arbeitsverträgen** an allen Beschäftigten in **Rumänien** (2012)

Anteil der Beschäftigten mit **befristeten Arbeitsverträgen** an allen Beschäftigten in **Polen** (2012)

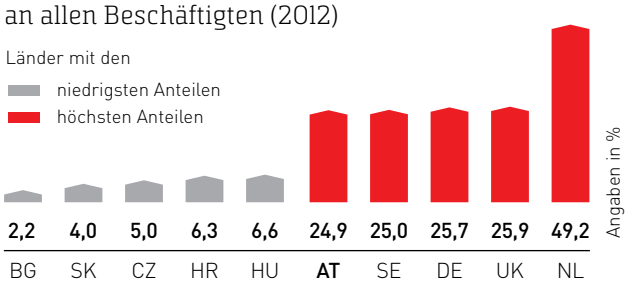


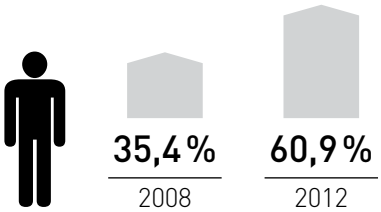
3,8 %
der 18- bis 64-jährigen Beschäftigten in **Finnland** waren 2012 **armutsgefährdet**



18,9 %
der der 18- bis 64-jährigen Beschäftigten in **Rumänien** waren 2012 **armutsgefährdet**

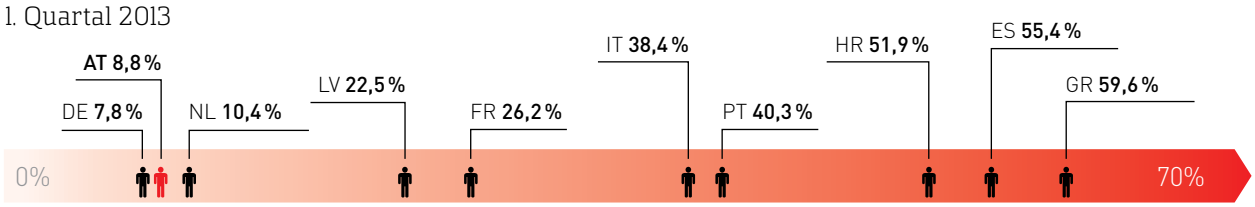
Anteil der Teilzeitbeschäftigten
an allen Beschäftigten (2012)



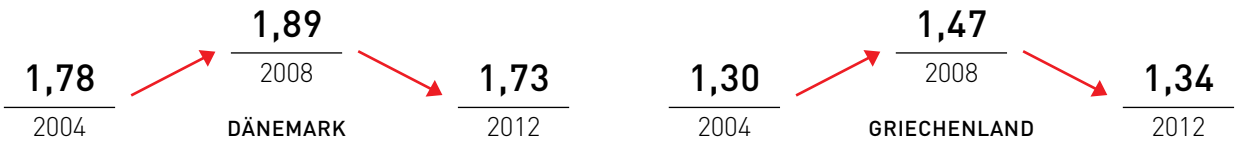


Anteil der **unfreiwillig in Teilzeit Beschäftigten** an allen Teilzeitbeschäftigten in **Spanien**

Jugendarbeitslosigkeit
1. Quartal 2013



Fruchtbarkeit im Zeitvergleich
Mittlere Anzahl der lebend geborenen Kinder pro Frau



Quelle: Alle Zahlen sind der Eurostat-Datenbank entnommen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte schwerwiegende Auswirkungen auf die soziale Lage der europäischen Bürger/innen (siehe auch S. 7-9). Die Infografik zeigt die Bandbreite der Betroffenheit in unterschiedlichen Ländern auf (die Daten beziehen sich auf 2012, sofern nicht anders angegeben).

Während etwa in den Niederlanden drei Viertel der 15- bis 64-jährigen Bevölkerung in Beschäftigung sind, trifft dies nur auf etwas mehr als die Hälfte aller Beschäftigten in Kroatien zu. Auch in der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse gibt es große Unterschiede: Nur 1,7 Prozent aller Beschäftigten in Rumänien haben einen befristeten Arbeitsvertrag, während in Polen der Anteil mit 26,8 Prozent 15 Mal so hoch ist. Beschäftigung schützt jedoch nicht unbedingt vor Armut – in Rumänien sind 19,8 Prozent aller beschäftigten 18- bis 64-Jährigen armutsgefährdet, während der Anteil in Finnland bei 3,8 Prozent liegt. Auch die Teilzeitbeschäftigung nimmt unterschiedlichste Ausmaße innerhalb der EU-28 an – Österreich liegt mit einem Anteil von knapp einem Viertel innerhalb der fünf Länder mit den höchsten Teilzeitraten. Häufig ist Teilzeitbeschäftigung nicht freiwillig gewählt. In Spanien etwa stieg der Anteil der unfreiwillig in Teilzeit Beschäftigten zwischen 2008 und 2012 von 35,4 auf 60,9 Prozent. Insbesondere Jugendliche blieben von der Krise nicht verschont. Anfang 2013 lag die Jugendarbeitslosenrate bereits in drei Ländern bei über 50 Prozent. Österreich schneidet mit 8,8 Prozent vergleichsweise gut ab, wenngleich die Rate bei den Jugendlichen über der nationalen Gesamtarbeitslosenrate liegt. Die Fruchtbarkeitsziffern sind in den Krisenjahren gesunken: Mit steigender Arbeitslosigkeit verlangsamt sich der (zu Beginn der 2000er Jahre eingeleitete) Aufwärtstrend bzw. ist sogar rückläufig. In Griechenland und Dänemark etwa, die beide mit steigender Arbeitslosigkeit aufgrund der Krise konfrontiert waren, ist die Gesamtfruchtbarkeitsziffer zwischen 2008 und 2012 gesunken, nachdem sie seit 2004 gestiegen war. ■

Abkürzungen für Ländernamen

AT	Österreich	**HR**	Kroatien
BE	Belgien	**HU**	Ungarn
BG	Bulgarien	**IE**	Irland
CH	Schweiz	**IT**	Italien
CY	Zypern	**LT**	Litauen
CZ	Tschechische Republik	**LU**	Luxemburg
DE	Deutschland	**LV**	Lettland
DK	Dänemark	**MT**	Malta
EE	Estland	**NL**	Niederlande
ES	Spanien	**NMS-12**	BG, CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, RO, SI, SK
EU-8	CZ, EE, HU, LT, LV, PL, SI, SK	**NO**	Norwegen
EU-10	CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK	**PL**	Polen
EU-15	AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, IT, LU, NL, PT, SE, UK	**PT**	Portugal
EU-27	AT, BE, DE, DK, ES, FI, FR, GR, IE, IT, LU, NL, PT, SE, UK, BG, CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, RO, SI, SK	**RO**	Rumänien
		SE	Schweden
EU-28	EU-27 und HR	**SI**	Slowenien
FI	Finnland	**SK**	Slowakische Republik
FR	Frankreich	**UK**	Großbritannien
GR	Griechenland	**US**	Vereinigte Staaten von Amerika

HERAUSGEBER:

FORBA

universität wien
Fakultät für Sozialwissenschaften

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik

MIT FREUNDLICHER UNTERSTÜTZUNG DURCH:

sozial MINISTERIUM

BM BF Bundesministerium für Bildung und Frauen

Europäische Kommission

Die Herausgabe des „Trendreport Arbeit, Bildung, Soziales – Österreich im Europavergleich" wird durch die finanzielle Förderung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, des Bundesministeriums für Bildung und Frauen und der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich ermöglicht. Download der elektronischen Ausgaben unter: www.forba.at/de/publications/trendreport/

IMPRESSUM: Herausgeber: Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA), 1020 Wien, Aspernbrückeng. 4/5, in Kooperation mit dem Institut für Soziologie der Universität Wien, 1090 Wien, Rooseveltplatz 2, und der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE), 1090 Wien, Rotenhausg. 6/Top 89; **Medieninhaber:** FORBA, 1020 Wien, Aspernbrückeng. 4/5; **Redaktion:** FORBA, 1020 Wien, Aspernbrückeng. 4/5; **Gestaltung:** Schrägstrich Kommunikationsdesign; **Lektorat:** Irene Steindl; **Fotos:** iStockphoto; **Hersteller:** druck.at; **Herstellungsort:** Wien; **Blattlinie:** Der „Trendreport Arbeit, Bildung, Soziales – Österreich im Europavergleich" bietet Daten und Trends zu aktuellen Fragen von Arbeit, Beschäftigung, Bildung und sozialer Sicherheit und vergleicht dabei insbesondere die Situation in Österreich mit der in anderen EU-Mitgliedstaaten.