

Patrick Horvath

## Hauptergebnisse der Studie „Was hat der Beitritt zur Europäischen Union den Arbeitnehmer/innen gebracht?“

office@wiwipol.at, WIWIPOL – Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik, 1010 Wien

eingereicht am: 14.04.2012, Doubleblind-Review, akzeptiert am: 28.12.2012

Die „Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik“ (WIWIPOL) führte eine Studie im Auftrag des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank durch, deren Hauptergebnisse im Artikel vorgestellt werden. Thema ist die Frage nach dem Nutzen der österreichischen Arbeitnehmer/innen durch den EU-Beitritt. Methoden der Studie sind Meinungsumfrage, Literaturlaufarbeitung und Interviews. Das „soziale“ Image der EU in der Bevölkerung ist nachteilig, die Expert/innen sehen es positiver, fordern aber bessere Kommunikation und Reformen.

Keywords: Europäische Union, Arbeitsmarkt, soziales Europa, empirische Studie

WIWIPOL, a Vienna-based political think tank, presents the results of a research project funded by the Austrian National Bank that investigated how Austrian employees benefit from EU membership. Methods used include an opinion poll, literature review and expert interviews. The public image of the EU on social affairs is unfavourable; experts have a more positive outlook but demand better communication and reforms.

Keywords: European Union, labour market, social Europe, empirical study

### 1 Problemstellung

In Österreich kann seit Jahren eine relativ stabile EU-Skepsis beobachtet werden. Ein gewisser „Tiefpunkt“, der sogar im öffentlichen innenpolitischen Diskurs besprochen wurde, ist das Ergebnis der Eurobarometerumfrage Nr. 69 aus dem Frühjahr 2008 (vgl. Europäische Kommission 2008). Nach dieser sehen nur 36 % der Österreicher/innen in der EU „eine gute Sache“ und 47 % meinen, das Land hätte vom EU-Beitritt nicht profitiert. Spätere Eurobarometer-Umfragen zeigen allerdings eine gewisse Erholung von diesem sehr pessimistischen Befund. Auch Statements etablierter Meinungsforschungsinstitute in der medialen Diskussion (z. B. von Ifes) relativieren das Ergebnis insofern, als dass die Befürworter/innen eines EU-Austrittes in Österreich nach wie vor deutlich in der Minderheit sind. Dennoch kann man gewisse Akzeptanzprobleme der Europäischen Union in der Meinung der Bevölkerung nicht ignorieren (vgl. Michiels & Dabis 2008). Diese Skepsis ist auch möglicherweise unter Arbeitnehmer/innen präsent, zumindest deuten europaskeptische Positionen von Arbeitnehmervertre-

tern/innen darauf hin. Symptomatisch ist die Position des Präsidenten der Arbeiterkammer Herbert Tumpel, der soziale Defizite in der momentanen Ausprägung der Europäischen Union beklagt (vgl. Tumpel 2005).

Gleichzeitig zeigen wirtschaftspolitische Arbeiten (vgl. Breuss 2002) die zahlreichen Vorteile auf, welche die Europäische Union für Österreich brachte, etwa in Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung. Diese Vorteile sind auch den Arbeitnehmer/innen zugute gekommen. Es gibt durchaus soziale Bestrebungen in der EU (vgl. Kap. 3.3.2) doch diese scheinen möglicherweise nicht ausreichend wahrgenommen zu werden.

Während es auf makroökonomischer Ebene Studien darüber gibt, was die Europäische Union in der wirtschaftlichen Gesamtheit brachte (z. B. Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze), gibt es – mit Ausnahme von Heschl (2009) – noch relativ wenige Untersuchungen, in denen versucht wurde, diese Frage auf die konkrete Situation der Arbeitnehmer/innen „herunterzubrechen“.

„Was hat der Beitritt zur Europäischen Union den Arbeitnehmer/innen gebracht?“ – Nur, wenn man

diese Frage beantworten kann, ist es auch möglich, Strategien zu entwickeln, welche der besseren Informationsarbeit über Europapolitik dienen. Darüber hinaus können auch Visionen entfalten werden, wie das Projekt Europa (ohne Europafeindlichkeit, sondern in grundsätzlicher Befürwortung und konstruktiv) für soziale Zwecke weiterentwickelt werden kann.

## 2 Studienkonzept

Von Jänner bis Dezember 2011 führte die „Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik“ (WIWIPOL), ein außeruniversitäres Forschungsinstitut in Wien, im Auftrag des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank eine Studie zum Thema „Was hat der Beitritt zur Europäischen Union den Arbeitnehmer/innen gebracht?“ durch (Projektnummer 14.135), um die oben skizzierte Problemstellung zu bearbeiten. Im Fokus standen vor allem die österreichischen Arbeitnehmer/innen. Die Projektleitung oblag Eva Nowotny, die Autoren waren Patrick Horvath, Gudrun Bauer und Julia Schürz. Die Studie wurde bei einem Kongress in der Oesterreichischen Nationalbank präsentiert – Wiener Zeitung, Wirtschaftsblatt und Tiroler Tageszeitung berichteten über die Ergebnisse. Die „Österreichische Gesellschaft für Europapolitik“ (ÖGfE) erklärte sich bereit, die Studie in ihre Informationsarbeit einfließen zu lassen, d. h. die Ergebnisse der Studie per Mail-Newsletter an ein größeres Publikum auszusenden.

Die Studie umfasste im Wesentlichen drei Forschungsschritte:

1. In Fokusgruppen unter gewerkschaftsnahen, österreichischen Arbeitnehmer/innen und in einer daran anschließenden repräsentativen Meinungsumfrage (n=833) im Vorfeld der Arbeitsmarktöffnung 2011 wurde das Image der Europäischen Union zu arbeitnehmer/innenrelevanten bzw. sozialen Fragen erhoben. Die Meinungsumfrage wurde in Kooperation mit der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft (SWS) durchgeführt.
2. In einer Aufarbeitung juristischer Texte wurde der Nutzen des EU-Beitrittes für die Arbeitnehmer/innen analysiert.
3. In qualitativen Interviews wurden proeuropäisch eingestellte Expert/innen zu ausgewählten Gebieten und ihrem Arbeitsbereich befragt und ihre Einschätzungen den Ergebnissen der Meinungsumfrage gegenübergestellt.

Diese Gegenüberstellung führte zu einem differenzierten Bild der Europäischen Union. Neben ein eher schlechten Image in sozialen und arbeitnehmer/innenrelevanten Fragen in der Wahrnehmung

der Bevölkerung setzt sie – nach Meinung der Expert/innen – zahlreiche, aber nicht ausschließlich, positive soziale Impulse und Aktivitäten. Diese sind oftmals aufgrund der Komplexität der Sachverhalte schwierig kommunizierbar und könnten zudem eine strukturelle Weiterentwicklung erfahren.

## 3 Ergebnisse

### 3.1 Belange von EU und Arbeitnehmer/innen in der Meinung der Bevölkerung

Im März 2011 wurden Fokusgruppen abgehalten. Es handelt sich bei Fokusgruppen um eine sozialwissenschaftliche Methode, die anonym, qualitativ und nicht-repräsentativ ist. Sie zeichnet sich aber dadurch aus, dass man sich mit den Betroffenen zusammensetzt und mit ihnen ein Brainstorming durchführt. Auf diese Art wird versucht, Ängste, Wünsche, Hoffnungen der Betroffenen zu erheben. Solche Fokusgruppen werden als Vorstufe einer Fragebogenkonstruktion durchgeführt, um gewisse lebensweltliche Erfahrungen der befragten Betroffenen zu sammeln.

Es gab sieben Fokusgruppen mit jeweils ca. zehn bis 15 Teilnehmer/innen. Zwei davon fanden außerhalb Wiens, fünf in Wien statt. Es gab auch eine reine Frauengruppe.<sup>1</sup> Dieser Forschungsschritt war deshalb wichtig, weil nach dem Eindruck des durchführenden Forscherteams die Fragen etablierter Studien möglicherweise an lebensweltlichen Erfahrungen der Arbeitnehmer/innen vorbeigehen; dies erscheint uns beim Eurobarometer der Fall zu sein. Es sollten in der nachfolgenden Studie Fragen gestellt werden, welche die Arbeitnehmer/innen tatsächlich bewegen. Dass eine Frauengruppe befragt wurde, erschien ebenfalls wichtig, um eine spezifisch weibliche Perspektive, die sich von üblichen Meinungen unterscheiden könnte, gezielt zu berücksichtigen.

Im Anschluss daran wurde in Kooperation mit der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft (SWS) im April 2011, kurz vor der Arbeitsmarktöffnung an der österreichischen Ostgrenze, eine Telefonumfrage durchgeführt, welche repräsentativ für die österreichische Gesamtbevölkerung war (n=833). Die Fragen basieren auf den Diskussionen mit den Fokusgruppen. Dadurch soll das Image des sozialen Europas abgebildet werden.

<sup>1</sup> Unser Dank ergeht in diesem Zusammenhang an Mitarbeiter des ÖGB, Herrn Richard Ondraschek, Herrn Michael Meyer und Herrn Sepp Wall-Strasser für ihre Mithilfe bei der Organisation dieser Fokusgruppen, in unserem Fall mit gewerkschaftsnahen Arbeitnehmer/innen.

Die Diskussion in den Fokusgruppen lässt sich in etwa folgendermaßen zusammenfassen:

- Es gab kaum einen wirklich artikulierten Austrittswunsch aus der EU. Es konnte allerdings auch kein EU-Enthusiasmus festgestellt werden. Die Skepsis dominierte in den Wortmeldungen, schätzungsweise 80 % der Wortmeldungen in den Fokusgruppen waren skeptisch bis negativ. Die Europäische Union wurde in erster Linie als eine Wirtschaftsunion gesehen und nicht als eine Union der Arbeitnehmer/innen. Dies entsprach wahrscheinlich auch ihrer tatsächlichen Verfasstheit – zum Beispiel in der stärkeren Betonung der „vier Freiheiten“ gegenüber den sozialen Rechten, möglicherweise in bestehenden Ungleichgewichten zuungunsten der Rechte der Arbeitnehmer/innen in Urteilen des Europäischen Gerichtshofs sowie in „neoliberalen“ budgetären Vorgaben (Stichwort: Begrenzung von Neuverschuldung, aber nicht von Arbeitslosigkeit).
- Es wurden allerdings auch Vorteile genannt, die sich v. a. in der Frauengruppe und den Bundesländergruppen manifestierten. Durch die EU wäre viel passiert im Bereich der Gleichstellungspolitik von Mann und Frau, auch die Bundesländer spürten eine Wirtschaftsbelebung mit Arbeitsplatzschaffung durch Exporte und durch Regionalförderung. Es wurde gerade auch von Jüngeren immer wieder gesagt, die Mobilität nütze vielen Arbeitnehmer/innen. Zudem wäre die EU auch eine große Chance, ein soziales Europa zu gestalten, wenn ein politischer Wille dazu da wäre.
- In Bezug auf die Arbeitsmarktöffnung gab es kaum Angst um den eigenen Arbeitsplatz. Dass möglicherweise einzelne Branchen oder geringqualifizierte Arbeitnehmer/innen aber auch Probleme bekommen könnten, wurde in der Diskussion als möglich erachtet. Es wurde aber auch gesagt, dass wir bereits ein Problem mit Lohn- und Sozialdumping hätten. Dies ginge aber vielfach von den Deutschen aus; früher seien Österreicher/innen für Jobs nach Deutschland gegangen, heute kämen viele – z. B. im Gastgewerbe – zu uns und arbeiteten ohne sprachliche Probleme „um billiges Geld“. Weiters kristallisierte sich folgendes Problem heraus: Es gibt weniger Angst um den eigenen Arbeitsplatz. Es wird auch die Arbeitsmarktöffnung nicht nur negativ gesehen, aber es gibt so etwas wie ein verbreitetes Unbehagen über allgemeine Wirtschaftstrends in Europa (Liberalisierung, Privatisierung, Finanzmarktkrise, Rückbau des Sozialstaates) mit negativen Auswirkungen für Arbeitnehmer/innen.

Drei Problemkreise tauchten in den Fokusgruppen besonders auf:

- „Teuerung“: Hier könnte es sein, dass die Europäische Union vielfach als „Sündenbock“ für ein tatsächlich bestehendes Problem erhalten muss. Ob die gestiegenen Preise „stehen geblieben“ wären, wenn wir den Schilling behalten hätten, ist fraglich. Die Diskussion in den Fokusgruppen legte aber nahe, dass hier ein Imageproblem der Europäischen Union bestehen könnte. Der Euro wird, zutreffend oder auch nicht, oftmals als „Teuro“ gesehen.
- „Lobbying“: Der „Fall Strasser“, der sich zu dem Zeitpunkt ereignete, als die Gespräche in den Fokusgruppen durchgeführt wurden, dürfte – wenn man die zahlreichen Stellungnahmen dazu in den Fokusgruppen als Indikator heranzieht – dem Image der Europäischen Union geschadet haben. Lobbying wurde in den Gesprächen als tendenziell negativ für die Interessen der Arbeitnehmer/innen erachtet.
- „Sozialdumping“: Auch hier bestand Sorge. Vor allem der mögliche Qualitätsverlust der Arbeit (Stichwort: Scheinselbstständigkeit, McJobs) wurde immer wieder als mögliches Problem artikuliert. Dieses hängt auch mit Schwierigkeiten der internationalen Anerkennung von Ausbildungen zusammen, was Menschen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern zur Annahme von Jobs unter ihrer Qualifikation zwingt.

Bezüglich der Pflege, die immer wieder als Thema auftauchte, herrschte eine gewisse Gespaltenheit in der Diskussion. Einerseits war man der Meinung, dass eine gewisse Ausbeutung der Pflegekräfte um billiges Geld vorliegt, andererseits war man aber auch froh, dass Pflege finanzierbar ist, nicht zuletzt durch eine gewisse Öffnung des Arbeitsmarktes. Diese Ambivalenz zog sich durch die Diskussionen der Fokusgruppen, und ist wahrscheinlich eine nationale Ambivalenz in Österreich.

Auf Basis der Diskussionsergebnisse der Fokusgruppen erfolgte die Konstruktion der Fragebogen für die repräsentative Umfrage. Eine Frage, die gleich am Anfang gestellt wurde, lautete: „Berücksichtigt die Politik der Europäischen Union – Ihrer Meinung nach – eher die Interessen der Arbeitnehmer, eher die Interessen der Wirtschaft oder beide Interessen zu gleichen Teilen?“ Hier erscheint ein sehr alarmierendes Ergebnis: Nur 2 % gaben an, dass eher die Interessen der Arbeitnehmer/innen wahrgenommen werden; die Europäische Union scheint offenbar von einer großen Mehrheit als Wirtschaftsunion wahrgenommen zu werden. Wenn man eine stärkere Akzeptanz der Europäischen Union bei Arbeitnehmer/innen erreichen

wollte, müsste man wohl hier ansetzen, und sie auch zu einer Union für Arbeitnehmer/innen weiterentwickeln.

In Hinblick auf die Gleichstellungspolitik von Mann und Frau wurde die Europäische Union schwach wahrgenommen (nur 5 % „sehr stark“ bzw. 29 % „eher stark“). Der Nichtraucherschutz am Arbeitsplatz wurde im Gegensatz dazu sehr stark mit der Europäischen Union identifiziert, wie man an den großen Mehrheiten der beiden positiven Items erkennen konnte (21 % „sehr stark“ bzw. 38 % „eher stark“).

„Glauben Sie, dass der freie Arbeitsmarkt der Europäischen Union, also die Möglichkeit, in jedem EU-Mitgliedsstaat eine Arbeit annehmen zu können, Vorteile für österreichische Arbeitnehmer mit sich bringt?“ Auch hier bestand eine große Mehrheit, die sich dafür äußert (60 % positiv gegenüber 36 % negativ, Rest „weiß nicht“). Man sieht an diesem Beispiel, dass etwa die Arbeitsmarktöffnung nicht nur negativ gesehen wird. Das Bewusstsein, dass es Chancen und Risiken gibt, ist in der Bevölkerung verbreitet.

Weitere anerkannte Vorteile waren zum Beispiel, dass durch die wirtschaftliche Belebung Arbeitsplätze entstanden sind bzw. durch die Regionalförderung solche Arbeitsplätze geschaffen werden konnten. 65 % stimmten hier zu. Die Vorteile der Europäischen Union sind in der Bevölkerung durchaus akzeptiert und angekommen.

Es wurde ebenfalls nach dem Europäischen Betriebsrat gefragt und danach, welche Bedeutung er für die Arbeitnehmer/innen hat. Hier kam heraus, dass viele ihm nur eine geringere Bedeutung zustehen (41 % geringe oder keine Bedeutung). Es fiel aber auch der hohe Wert beim Item „weiß nicht“ auf (21 %). Offenbar bestehen ein gewisses Informationsdefizit zu diesem Thema.

Eine sehr deutlicher Zustimmung ergab sich bei Fragen nach dem Lobbying: „Wie stark wird, Ihrer Meinung nach, die Politik des Europäischen Union von Lobbyisten großer Wirtschaftsbetriebe bestimmt?“ Sicher auch unter dem Eindruck der aktuellen Ereignisse hatten sich 84 % zustimmend bekannt.

Es wurde vielfach negativ gesehen, wenn sich die Europäische Union (wie in der Debatte um die „Wirtschaftsregierung“ manchmal angedacht) in Löhne und Pensionen einmischen würde; hier wurde von 65 % eher eine Kürzung erwartet. Auch die nach europäischem Recht zwingende schrittweise Liberalisierung von Post und Bahn, die immer wieder in den Fokusgruppen angesprochen wurde, wurde von vielen kritisch gesehen: Hier äußerte eine Mehrheit von 64 % die Meinung, dass Arbeitsplätze verloren gehen könnten. Die Scheinselbstständigkeit und die McJobs wurden ebenfalls im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung

von einer Mehrheit von 59 % als mögliches Problem gesehen. Auf diese nicht gänzlich unreaale Angst wird die Politik Antworten finden müssen.

Bemerkenswert sind aber der hohe Bekanntheitsgrad und das hohe Vertrauen in die nationalen Gesetze gegen Lohn- und Sozialdumping, die in der Europakommunikation der Bundesregierung in Zusammenhang mit der Arbeitsmarktöffnung eine Rolle spielten und die von den Teilnehmer/innen der Fokusgruppen immer wieder referenziert wurden. 63 % der Bevölkerung hatten davon schon gehört, und aus einer Studie der „Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik“ (ÖGfE) vom Februar 2011 ging hervor, dass ein großes Vertrauen in diese Maßnahmen besteht (vgl. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik 2011).

Das Europäische Parlament hat die Finanztransaktionssteuer befürwortet, ein wichtiges Anliegen auch des ÖGB, der diese Maßnahme zur Eindämmung von Spekulationsgeschäften forderte. Die Finanztransaktionssteuer fand durchaus eine große Mehrheit (80 %) an Unterstützung in der Bevölkerung. Zuletzt wurde gefragt, wie es sich mit einer stärkeren gewerkschaftlichen Zusammenarbeit in Zentraleuropa verhält, ob eine solche den Interessen der Arbeitnehmer/innen förderlich wäre. Diese Frage wurde von einer Mehrheit von 69 % befürwortet.

Dieses letzte Item ist auch ein positiver Blick in die Zukunft. Der ÖGB hatte mit sämtlichen Gewerkschaften der Nachbarstaaten einen Konflikt, ob die Übergangsfristen voll ausgeschöpft werden sollten oder nicht; dieser Streit ist nach dem 1. Mai 2011 passé. Auf einem gemeinsamen Arbeitsmarkt besteht möglicherweise aber der Bedarf für eine gemeinsame gewerkschaftliche Vertretung. Die regionale Partnerschaft der Gewerkschaften in Zentraleuropa ist möglicherweise eine wichtige Zukunftsaufgabe. Nicht zuletzt aufgrund des großen Zuspruches in der Bevölkerung besteht die Hoffnung, dass diese Aufgabe gelingt.

### 3.2 EU und Arbeitnehmerbelange in der juristischen Analyse

Während es, wie zuvor ausgeführt, um das Image der Europäischen Union in Hinblick auf die Agenden der Arbeitnehmer/innen nicht sehr gut bestellt ist, weder unter gewerkschaftsnahen Arbeitnehmer/innen noch in der Gesamtbevölkerung, ergab die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführte Aufarbeitung der Fachliteratur und eine darauf aufbauende juristische Analyse ein wesentlich differenzierteres Bild. Die Europäische Union nahm vielfältigen und positiven Einfluss auf die Gestaltung des Arbeits- und Sozialrechts ihrer Mitgliedsstaaten und trug damit in vielfältiger

Weise zum Ausbau sozialer Schutzfunktionen bei. In diesem Abschnitt erfolgt eine Kurzzusammenfassung der Analyse von Julia Schürz, Assistentin am Wiener Juridicum (vgl. Horvath et al. 2011).

Eine generelle Zuständigkeit der Europäischen Union für Arbeits- und Sozialrecht besteht nicht. Sie besitzt aber auf zahlreichen Gebieten Einfluss, nämlich dort, wo sie von den Einzelstaaten dazu ermächtigt ist. Die Fachliteratur erkennt ein abgestuftes System bei der Zuständigkeit der EU. So gibt es gewisse Rechtsbereiche, deren Zielsetzung die Harmonisierung ist und lediglich ein Mehrheitserfordernis besteht, zum Beispiel bei den Themen Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt oder Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer/innen am Arbeitsplatz. In anderen Gebieten gibt es einen eingeschränkten Harmonisierungsbereich mit Einstimmigkeitserfordernis, etwa hinsichtlich sozialer Sicherheitssysteme. Dies kann durchaus auch als Schutz nationaler Arbeitnehmer/innen gegen „Harmonisierung nach unten“ verstanden werden. Weiters gibt es Bereiche, in dem die Europäische Union lediglich mit Geld fördert, etwa im Bereich Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung oder Modernisierung sozialer Schutzsysteme. Die Bereiche Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht sind von europäischer Kompetenz ausgenommen und nationaler Vorbehaltsbereich.

Wenn die Europäische Union nicht bloß fördert, sondern auch als Gesetzgeberin auftritt, steht im Zentrum ihres Wollens nicht vorrangig die europaweite Vereinheitlichung, sondern die Gewährung von Mindeststandards für Arbeitnehmer/innen. Günstigere nationale Regelungen bleiben dabei bestehen. Die Richtlinien der Europäischen Union enthalten in der Regel ein Verschlechterungsverbot zugunsten der Arbeitnehmer/innen.

Aus der Personenverkehrsfreiheit, eine der vier Grundfreiheiten, folgen wesentliche Rechte für Arbeitnehmer/innen. Diese können unter dem Punkt „Freizügigkeit der Arbeitnehmer/innen“ zusammengefasst werden. Arbeitnehmer/innen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, können sich unbegrenzt in anderen Mitgliedsstaaten aufhalten. Jede/r Unionsbürger/in hat das Recht, sich in anderen Staaten zu bewerben, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates frei zu bewegen und einer regulären Beschäftigung nachzugehen. Damit verknüpft ist ein Diskriminierungsverbot aus nationalen Gründen. Es gibt Regelungen, die den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung auch bei Auslandsbeschäftigung sicherstellen und soziale Rechte wie zum Beispiel Rentenansprüche schützen sollen. Auch die Entsenderichtlinie von 1996 enthält zahlreiche Regelungen des Schutzes für Arbeitnehmer/innen, die von Firmen in das Ho-

heitsgebiet eines anderen EU-Staates entsandt werden. Nicht nur gleiche Entlohnung und Arbeitsbedingungen wurden dadurch garantiert, sondern es gab auch Verbesserungen in der wechselseitigen Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen.

Die Strategie „Europa 2020“ der Europäischen Kommission enthält viele für Arbeitnehmer/innen relevante Zielsetzungen, so wird die Vision einer sozialen Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert skizziert. Kernziel ist eine angestrebte Beschäftigungsquote von 75 % unter den 20- bis 64-Jährigen. Dem Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen wird große Bedeutung beigemessen (vgl. Europäische Kommission 2010).

Im Artikel 34 der Grundrechtscharta wird der sozialen Sicherheit Rechnung getragen. Da Artikel 6 des EU-Vertrages auf sie verweist, entsteht rechtliche Bindungswirkung (Ausnahmen: Polen und Großbritannien). Die Mitgliedsstaaten können ansonsten ihre Sozialsysteme autonom gestalten, lediglich Diskriminierungen aufgrund der Nationalität haben zu unterbleiben.

Bezüglich des Arbeitsrechts erließ die Europäische Union Richtlinien und setzte Maßnahmen, die Diskriminierungen von Teilzeitarbeiter/innen entgegenwirken und die Verbesserung der Qualität von Teilzeitarbeit zum Ziel haben. Mindestvorschriften für befristete Arbeitsverhältnisse unterbinden Kettenverhältnisse und Diskriminierungen „Befristeter“. Auch Leiharbeiter/innen werden durch EU-Richtlinien besonders geschützt.

Besonders stark und wirksam ausgebaut ist der Bereich „Antidiskriminierung/Gleichbehandlung“. Artikel 21 der Grundrechtscharta enthält ein Diskriminierungsverbot. Artikel 157 AEUV verlangt ausdrücklich gleiches Entgelt für gleiche Arbeit. Weiterführende Richtlinien der Europäischen Kommission fordern gleiche Arbeitsbedingungen, gleichen beruflichen Aufstieg, gleichen Zugang zu Beschäftigung und Berufsausbildung für Männer und Frauen. Auch sexuelle Belästigung wird erfasst und verboten. Die Verweigerung einer Einstellung aufgrund einer Schwangerschaft stellt eine unmittelbare Diskriminierung dar. Benachteiligungen von Frauen aufgrund von Mutterschaftsurlaub und Teilzeitarbeit wird untersagt. Die EU-Richtlinien führten auch in Österreich zu Novelierungen des Gleichbehandlungsgesetzes und damit zu Verbesserungen. Auf EU-Ebene bestehen zusätzlich Diskriminierungsverbote aufgrund von Behinderung, Alter, sexueller Orientierung und Weltanschauung. Diese Diskriminierungsverbote haben durchaus praktische Auswirkungen in der Rechtsprechung, etwa auf dem Gebiet der Familienhospizkarenz, die zum Beispiel homosexuellen Personen nicht vorenthalten werden darf.

Durch die Europäische Union entstanden europaweite Änderungen im Insolvenzrecht. Auch für die Arbeitnehmer/innen brachte dies Verbesserungen, weil ihre Ansprüche gegenüber insolventen Firmen nun auf europäischer Ebene geschützt sind.

Die „Massenentlassungsrichtlinie“ schützt Arbeitnehmer/innen bis zu einem gewissen Umfang vor diesem strategischen Instrument der Unternehmer/innen, das betrifft vor allem Informations- und Konsultationspflichten des/der Arbeitsgebers/Arbeitgeberin und die verpflichtende Einbindung der Behörden.

Auch das Arbeitnehmerschutzrecht ist durch die Europäische Union stark geregelt. Dies betrifft umfassenden Schutz im persönlichen Bereich (z. B. Mutterschutz) bis hin zum technischen Bereich (z. B. Anlagensicherheit).

Europäische Koordinierungsmaßnahmen sozialer Systeme brachten verbesserte Bedingungen bzgl. Anrechnungszeiten von sozialen Ansprüchen, etwa in Bezug auf Versicherungsleistungen. Die Europäische Union fördert finanziell im Bildungs- und Arbeitsmarktbereich. Ein wichtiges Instrument dabei ist der Europäische Sozialfonds.

### 3.3 EU und Arbeitnehmerbelange in der Sicht der Expert/innen

#### 3.3.1 Die Interviews

Im Zeitraum Juli bis November 2011 wurden qualitative Interviews mit Expert/innen geführt (n=23), die sich mit ausgewählten Aspekten der europäischen Sozialstaatlichkeit auseinandersetzten. Auf Basis von Literatursuche und den Ergebnissen der Fokusgruppen wurden dabei folgende, für die Studie relevante Teilgebiete identifiziert, denen dann jeweils ein bis zwei interviewte Expert/innen zugeordnet wurden: Gleichstellungspolitik, Chancen durch Mobilität, Arbeitsplatzvermittlung/Arbeitsmarkt, Europäischer Sozialfonds, Regionalförderung, Lobbying, Inflation, Ältere Menschen / Gesundheit / Pflege, Europa als Gegengewicht zum „Turbokapitalismus“?, Europäische Mindeststandards, Wachstums- und Krisenbewältigungspolitik der EU, Gewerkschaftlicher Einfluss in Europa/Betriebliche Mitbestimmung, Europäisches Sozialmodell.

Es ist schwierig bis unmöglich, die vielfältigen Ergebnisse der Expert/innengespräche vollständig zusammenzufassen, deswegen müssen hier Schlaglichter genügen. Es zeigte sich auf jeden Fall, dass die Europäische Union in einer Vielzahl von sozialen Aktivitäten engagiert ist. Einige ausgewählte Beispiele seien nachfolgend genannt.

#### 3.3.2 Die „arbeitnehmerfreundliche“ Seite der Europäischen Union: Gleichstellungspolitik, Mobilität und soziale Programme

Die Gleichstellungspolitik, v. a. von Mann und Frau, hat in der Rechtsetzung der Europäischen Union einen sehr hohen Stellenwert. Österreich ist allerdings mit einem sehr hohen Level an rechtlichen Vorschriften in Bezug auf Gleichstellung zur EU beigetreten, unmittelbar hat sich hier also nicht viel verbessert. Dass das Nachtarbeitsverbot für Frauen aufgehoben werden musste, geht allerdings auf die Gleichstellungsgesetzgebung der Europäischen Union zurück. Die Europäische Union fungierte in den vergangenen Jahren aber immer wieder als Impulsgeberin für die Weiterentwicklung dieses Bereiches. Auf die gewerkschaftliche Kultur hatte der Beitritt zur Europäischen Union Auswirkungen, es kam zum Beispiel, auch inspiriert von EU-Sozialgesetzgebung, im Rahmen der Kollektivverträge zu einer finanziellen Aufwertung der sogenannten „Leichtlohngruppen“, in denen hauptsächlich Frauen beschäftigt sind. Auch die Judikatur des EuGH ist in Gleichstellungsfragen sehr progressiv. Die befragte Expertin vermutet daher, dass Österreich ohne den Beitritt zur Europäischen Union nicht auf demselben Level der Gleichstellungspolitik am Arbeitsmarkt wäre als mit ihm.<sup>2</sup>

Wichtig erscheint auch der Teilbereich „Chancen durch Mobilität“. Durch die Aufarbeitung juristischer Texte wurde deutlich, dass die Europäische Union einen rechtlichen Rahmen anbietet, der Mobilität erst ermöglicht. Die EU versucht aber auch durch Fördermaßnahmen dafür zu sorgen, dass die Mobilität dann auch tatsächlich stattfindet. Die geschieht etwa durch Programm wie „Jugend in Aktion“, ein Projekt, in dem – anders als bei ERASMUS – keine Vorqualifikationen verlangt werden. Jugendlichen werden dadurch kürzere und längere Auslandsaufenthalte, verknüpft mit Sprachkursen und Beschäftigungsmöglichkeiten vorrangig im Sozialbereich, ermöglicht. Spezielle Zielgruppen sind u. a. berufstätige Jugendliche, aber auch Menschen, die ohne Beschäftigung sind und denen Zusatzqualifikationen und Hoffnung gegeben werden soll. Mobilitätsprogramme im Rahmen der EU verfolgen durchaus soziale Ansprüche.<sup>3</sup>

Einen bemerkenswerten sozialen Charakter besitzen auch die vielfältigen Projekte des „Europäischen Sozialfonds“ und des Jobnetzwerkes EURES, die auf EU-Initiative vorhanden sind und etwa im Bereich

2 Interview mit Michaela Windisch-Graetz, Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Wien.

3 Interview mit Gerhard Moßhammer, Jugend in Aktion.

Jugendarbeitslosigkeit, aber auch in anderen Feldern zahlreiche Projekte initiieren und betreuen.<sup>4</sup>

Nach Meinung der Experten/innen verursacht auch die Regionalförderung der Europäischen Union Vorteile für Arbeitnehmer/innen. Natürlich muss einschränkend festgehalten werden, dass Österreich in der Gesamtheit Nettozahler ist. Dennoch erhalten bestimmte strukturschwache Regionen (wie etwa das Burgenland) aus EU-Förderungen mehr, als sie sonst erhalten würden. Die Regionalförderung, und hier deckt sich die Expertenmeinung auch mit der oben erhobenen Einschätzung der Bevölkerung, hat sicher Arbeitsplatzeffekte<sup>5</sup>:

„Da ist es so, dass die Arbeitsplatzschaffung eine ganz hohe Priorität hat, auch bei den Strukturfonds, auch bei den EFRE-Maßnahmen. Hier steigt fast linear zum Grad der Beschäftigung oder neuer Arbeitsplatzschaffung auch die Förderquote. Insofern ist das ein ganz wichtiger Indikator gewesen, hat sich in den letzten Jahren auch ein bisschen in Richtung Innovation konzentriert. Aber Arbeitsplatzschaffung ist vor allem in diesen Kohäsionsregionen ein ganz wichtiger Faktor. Wenn ich als Kleinbetrieb im Burgenland investiert habe und kaum Arbeitsplätze geschaffen habe, hab ich kaum eine höhere Förderung bekommen als in Wien. Wenn ich aber ein paar hundert Arbeitsplätze geschaffen habe, habe ich bis zu 40 % Förderung mehr bekommen. Da sieht man schon sehr stark den Ansatz, dass die Arbeitsplatzschaffung ein ganz zentraler Faktor ist und auch mit Förderungen belohnt wird und entsprechend wenig gefördert wird, wenn es wenig Arbeitsplatzauswirkung gibt.“<sup>6</sup>

Institutionen wie der Europäische Betriebsrat werden von Gewerkschafter/innen ebenfalls als Vorteil für Arbeitnehmer/innen in einem vernetzten, globalisierten wirtschaftlichen Umfeld gesehen.<sup>7</sup> Der Europäische Betriebsrat mag in dieser Sichtweise zwar mit noch wenig Kompetenzen ausgestattet sein, die Existenz einer solchen Institution allein stellt aber Betriebsrät/innen gerade in internationalen Unternehmen ein wertvolles Netzwerk zur Verfügung, das diese im Interesse der Arbeitnehmer/innen nutzen können. Der Beitritt zur Europäischen Union brachte dem ÖGB innerhalb des EGB eine leichte Verbesserung seiner Stimmrechte. Ansonsten ist ein österreichischer Gewerkschaftsbund in der nationalen Politik ein starker Faktor, in Brüssel ist dies, obwohl ein eigenes Büro

und eine Europaabgeordnete zur Verfügung steht, in nur geringerem Ausmaß der Fall.<sup>8</sup>

### 3.3.3 „Baustellen“ für Europakommunikation und -reform: Inflation, Lobbying und Finanzmarkt

Bei den Bereichen Inflation und Lobbying, die in der Bevölkerungsmeinung nach Umfrage eine offenbar große Rolle spielen, wurde die Europäische Union in der Meinung der Expert/innen ganz oder zumindest teilweise entlastet. Die gegenwärtige Inflation wird aus volkswirtschaftlicher Sicht von Entwicklungen bestimmt, die mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wenig zu tun haben (etwa mit den Rohstoffpreisen).<sup>9</sup> Eine Rückführung der Teuerung auf den EU-Beitritt ist daher eine Fehlwahrnehmung, die nach Auskunft des befragten Experten empirisch widerlegt werden kann.<sup>10</sup> Das Thema Lobbying wird von den Expert/innen auch differenzierter als in der Bevölkerungsmeinung gesehen. Während die Bevölkerung den Begriff negativ konnotiert, sind Expert/innen überwiegend der Ansicht, dass Lobbying – richtig umgesetzt – Teil des demokratischen Prozesses ist, in Österreich wie auch in der Europäischen Union. Missständen, so sie existieren, muss mit einem Mehr an Transparenz entgegengetreten werden. Eine konstruktive Weiterentwicklung ist also eher notwendig als eine pauschale Ablehnung des europäischen Integrationsprojektes aus diesen Gründen.<sup>11</sup> Die Akzeptanz der Europäischen Union durch die Arbeitnehmer/innen wird aber von einer solchen Transparenzoffensive abhängen.

Natürlich enthielten auch die Meinungen der Expert/innen weitere kritische Ansichten zur Europäischen Union. Rechtsmaterien, insbesondere im Bereich der Förderungen, sind sehr komplex und daher auch schwer zu kommunizieren. Die Kommunikation im Sinne der EU wird aber oft auch gar nicht versucht, sondern viele Probleme werden von der nationalen Politik auf die EU quasi rhetorisch „abgeschoben“. Zudem sind die vermittelten Inhalte von sehr hohem Komplexitätsgrad, was die Kommunikation erschwert.<sup>12</sup>

Viele Probleme und der Handlungsbedarf wurden von Helmut Ettl, Vorstand der Finanzmarktaufsicht,

4 Interview mit Petra Draxl, Europäischer Sozialfonds und Interview mit Helmut Gerl und Isabel Rojas Pinedas, EURES.

5 Interview mit Alfred Braumann, Wirtschaftsagentur Wien.

6 Interview mit Christoph Huter und Heinz Kogler, Wirtschaftskammer Österreich.

7 Interview mit Walter Sauer, Österreichischer Gewerkschaftsbund.

8 Interview mit Walter Sauer, Österreichischer Gewerkschaftsbund.

9 Interview mit Peter Mooslechner, Oesterreichische Nationalbank.

10 Interview mit Alois Guger, Wirtschaftsforscher.

11 Interview mit Franz Bogner sowie Interview mit Eva Geiblinger.

12 Interview mit Alfred Braumann, Wirtschaftsagentur Wien.

auf den Punkt gebracht. Zur Frage nach dem sozialen Europa meinte er:

„So wie die Europäische Union im Moment ausgebildet ist, überwiegen wahrscheinlich die neoliberalen Momente dieser Europäischen Union. (...) Das Problem ist, das gibt keiner zu, dass die nationalstaatliche Ebene eigentlich schon längst die Macht verloren hat, die Gestaltungsmacht, wie man den Märkten eher antwortet. Man muss daher Eingriffe auf jener Ebene organisieren und die Auseinandersetzungen auf jener Ebene auch organisieren, wo in Wirklichkeit eigentlich keine amerikanischen, sondern europäische Lösungen gesucht werden müssen. Dort haben wir ein Konstrukt, das eine ausreichende Binnenorientierung besitzt, der Großteil des Waren- und Dienstleistungsverkehrs läuft innerhalb der Europäischen Union ab, das heißt dort hat man auch diese Eingriffsmöglichkeiten, ohne dass man massivste externe Auswirkungen hat. Wenn man das auf österreichischer Ebene versucht anzugehen, hat man diese massiven externen Auswirkungen sofort.“<sup>13</sup>

Auf die Frage, ob die Europäische Union genug zur Verhinderung der Wirtschaftskrise getan hat, folgt aus seiner Sicht eine differenzierte Antwort:

„Es hat vor der Krise überhaupt keine Instrumente zu einer Beaufsichtigung des Finanzwesens gegeben. Vor der Krise bis 2007 ist die weitere Deregulierung auf der Tagesordnung gestanden, der damalige zuständige Kommissar hat nur von den Kosten der Regulierung gesprochen und dass diese Kosten gesenkt werden müssten und noch stärker dereguliert werden muss. (...) Das Entscheidende war einmal, dass die Europäische Union oder die europäischen Staaten 2008 sich zu einer konzertierten Aktion innerhalb von kürzester Zeit durchgerungen haben und den Zusammenbruch des Finanzsystems abgewendet haben. Das ist sicherlich ein ganz entscheidender Schritt gewesen, weil der Zusammenbruch des Finanzsystems zu massivsten Verwerfungen geführt hätte. Keiner weiß, wo wir heute stünden, wenn das nicht so gewesen wäre.“<sup>14</sup> Eine seiner Befürchtungen ist das Abwürgen der Konjunktur durch kollektive Budgetsanierung in Europa. Reformbedarf besteht seiner Meinung nach in einem Ausbau der Supranationalität, vor allem im Bereich der Fiskalpolitik. Wenn die Europäische Union mehr Akzeptanz bei den Arbeitnehmer/innen finden will, scheint eine Reform der Finanzordnung unvermeidlich. – Schon um zu vermeiden, dass die Arbeitnehmer/innen einiger Länder durch hohe Transferleistungen von Steuergeldern an andere Länder für Krisenschäden aufkommen müssen, die nicht von den Arbeitnehmer/innen verschuldet wurden.

13 Interview mit Helmut Ettl, Vorstand Finanzmarktaufsicht.

14 Ebd.

Daraus resultierende Sparmaßnahmen, die auf Kosten von Gesundheit, Bildung und Sozialleistungen gehen, werden die Akzeptanz des europäischen Integrationsprojektes ebenfalls beeinträchtigen.

Die Meinung der Expert/innen scheinen also insgesamt eine Vielzahl von Reformnotwendigkeiten nahelegen, im Zentrum davon stehen mehr Transparenz und mehr Kommunikation einer europäischen Perspektive im nationalen Diskurs.

### 3.4 Conclusio

Dieser Abschnitt beinhaltet persönliche Schlüsse, die der Autor dieser Zeilen für sich selbst aus einer Gesamtzusammenschau der durchgeführten Studie gezogen hat.

Hinter der Frage „Was hat der Beitritt zur Europäischen Union den Arbeitnehmer/innen gebracht?“ steht eigentlich eine andere, welche neben dem bloßen Sammeln wissenschaftlich aufbereiteter Information auch die eigentliche Stoßrichtung des Projektes darstellt. Diese Frage lautet: „Wie kann man das gemeinsame Europa den Arbeitnehmer/innen besser kommunizieren und bei ihnen mehr Akzeptanz dafür schaffen?“ Diese Frage wiederum kann von zwei unterschiedlichen Standpunkten aus gestellt werden. Der erste Standpunkt wäre: Man kann die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen Ausprägung als gegeben annehmen und den jetzigen Bestand bei den Arbeitnehmer/innen „vermarkten“. Diese Zielsetzung muss nicht moralisch schlecht sein, im Gegenteil. „Tue Gutes und rede darüber“ lautet seit jeher die Parole gelungener Public Relations. Die Studie ergab viele Anknüpfungspunkte, worauf eine Europakommunikation fokussieren müsste, welche die sozialen Impulse, welche die Europäische Union setzt, bewerben möchte. Sieben konkrete Vorschläge dazu:

- Erfolge der EU-Gleichstellungspolitik müssen besser hervorgehoben werden, besonders in Kommunikation mit der Zielgruppe „Berufstätige Frauen“.
- Chancen der Mobilität müssen vor allem für jüngere Arbeitnehmer/innen besser erklärt werden.
- Das Wirken von EU-Programmen wie „Jugend in Aktion“ oder des Europäischen Sozialfonds muss einer breiteten Öffentlichkeit bekannt gemacht und besser vor Augen geführt werden.
- Die „jobgenerierende“ Wirkung der Regionalförderung muss intensiver betont werden.
- Eine Informationsoffensive unter Arbeitnehmer/innen soll das Instrument des Europäischen Betriebsrates erklären und bekannter machen.

- Die Bemühungen des Europäischen Parlamentes rund um die Einführung einer Finanztransaktionssteuer und die sozialen Wirkungen derselben soll betont werden.
- Es soll in Medien und Bildungssystem Aufklärung über die von den Expert/innen angegebenen tieferliegenden Ursachen der Inflation, die nichts mit der Existenz des Euro als Verrechnungseinheit zu tun haben, stattfinden.

Es stellt sich aber die Frage, ob der Standpunkt, lediglich die Europäische Union unhinterfragt als gegeben anzunehmen und besser zu „vermarkten“, der letztendlich zielführende ist. Wenn man will, dass die Europäische Union als für die Arbeitnehmer/innen förderlich wahrgenommen wird, sollte auch eine entsprechende inhaltliche Schwerpunktsetzung der EU-Politik erfolgen. Reformen in diesem Sinne erscheinen notwendig. Eine Transparenzoffensive in Hinblick auf Lobbying wurde von Expert/innen beispielsweise gefordert. Aber hier gibt es sicherlich noch viel mehr Handlungsbedarf.

Nur ein persönlicher Gedanke: Ein Schwerpunkt „Sparen“ in der Politik der Europäischen Union wird sich auf die Situation der Arbeitnehmer/innen sicher negativ auswirken, ein Schwerpunkt „Wachstum und Bekämpfung von (Jugend-) Arbeitslosigkeit“ ist sicherlich für die lebensweltlichen Interessen von Arbeitnehmer/innen förderlicher. Für Arbeitnehmer/innen förderliche Inhalte lassen sich dann auch gut kommunizieren.

Eine gute Europakommunikation wird aber auch auf die Selbstwidersprüchlichkeit mancher hinweisen müssen, die vom vereinten Europa einerseits mehr soziale Verantwortung einmahnen, andererseits auf die Priorität nationaler Politik bestehen und Kompetenzübertragungen an die europäische Ebene eher skeptisch gegenüberstehen. Die Forderung nach einem Mehr an Sozialem in Europa ist logisch zwingend auch eine Forderung nach einem Mehr an Europa, also einem Mehr an Supranationalität. Europäische Sozialstaatlichkeit ist durch einen Abbau europäischer Kompetenzen nicht zu erzielen, sondern durch ihren Ausbau, sei es im Bereich der Regulierung der Finanzmärkte oder des stärkeren Schutzes der Arbeitnehmer/innen. Dass freilich Gewerkschaften bei der Gestaltung von Politik auf nationaler Ebene mehr Einfluss besitzen als auf europäischer Ebene – ganz augenscheinlich ist das im sozialpartnerschaftlich geprägten Österreich der Fall – macht deren Zustimmung zu mehr Supranationalität aber nicht wahrscheinlicher. Die Stärkung von Arbeitnehmer/innenvertretungen und deren spürbare Partizipation an der europäischen Politik könnte die Akzeptanz der Europäischen Union bei Arbeitnehmer/innen wahrscheinlich deutlich steigern.

## Literatur

- Breuss, F. (2002): Kosten der Nicht-Erweiterung der EU für Österreich. WIFO-Studie. Wien.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2008): Eurobarometer 69. Web: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb\\_69\\_first\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb_69_first_de.pdf) (29.11.2012)
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2010): Europa 2020. Web: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm) (29.11.2012)
- Heschl, F. (2009): „Der Druck auf den Baustellen wird immer gewaltiger“: Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die Bauwirtschaft im steirischen Grenzland. ÖGB, Wien.
- Horvath, P., G. Bauer & J. Schürz (2011): Was hat der Beitritt zur Europäischen Union den Arbeitnehmer/-innen gebracht? ÖNB-Jubliäumfundsprojekt 14.135. Wien.
- Michiels, V. & M. Dabic (2008): Neue Studie – Österreicher doch nicht so EU-skeptisch. In: Der Standard 23.8.2008, S.7.
- Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (Hrsg.) (2011): Umfrage zur Arbeitsmarktöffnung. Web: [http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/Hauptaussagen\\_Arbeitsmarkt.pdf](http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/Hauptaussagen_Arbeitsmarkt.pdf) (1.10.2012).
- Tumpel, H. (2005): Was läuft falsch in Europa? Eine kritische Analyse aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Österreichische Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik, Wien.