

Dr.in Martina Büchel-Germann

DW: 20310

Zahl: PrsE-20001-1// -19

Bregenz, am 31.05.2017

Betreff: Paket Säule sozialer Rechte, Aktenvermerk überarbeitet

## AKTENVERMERK

Am 26.04.2017 hat die Europäische Kommission (EK) die Europäische Säule sozialer Rechte vorgelegt. Diese umfasst

- einen Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte, COM (2017) 251 zusammen mit einer Mitteilung zur Einführung einer Säule sozialer Rechte, COM (2017) 250,
- einen Richtlinienvorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige, COM (2017) 253 zusammen mit einer Mitteilung zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben von berufstätigen Eltern, COM (2017) 252 und
- einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in den Mitgliedstaaten, COM (2017) 254.

Laut Beschluss des Europaausschusses des Vorarlberger Landtags vom 18.01.2017 soll die im EK-Arbeitsprogramm des Jahres 2017 angeführte Initiative „Säule sozialer Rechte“ einer Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden. Vor diesem Hintergrund wurden die o.a. Vorschläge im Hinblick auf die Beachtung der genannten Prinzipien geprüft, wenngleich nur der Richtlinienvorschlag einer Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsprüfung im eigentlichen Sinn zugänglich ist. Die Frist für die Bekanntgabe von Subsidiaritätsbedenken für den Richtlinienvorschlag ist der 28.06.2017.

Daneben hat die EK im Rahmen Umsetzung der Säule sozialer Rechte eine Konsultation der Sozialpartner zum Zugang zum Sozialschutz sowie eine Konsultation der Sozialpartner über die Regelungen zur Unterrichtung der Arbeitnehmer/innen über die für den Arbeitsvertrag oder das Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen gestartet und ein Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas vorgelegt. Letzteres wird in den Prozess über die Zukunft der EU einfließen.

## 1. Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte und dazu gehörige Mitteilung

Mit der Säule sozialer Rechte sollen in der EU sowie im internationalen Kontext bereits bestehende Rechte bestätigt bzw. ergänzt werden. Die Säule bildet einen Rahmen für Orientierung und wird in Form einer Empfehlung der EK sowie als Vorschlag für eine interinstitutionelle Proklamation von Europäischem Parlament, Rat und EK vorgelegt. Die in der Säule ausgeführten Rechte und Grundsätze sind nicht unmittelbar durchsetzbar, sondern müssen in separaten Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Die EK führt aus, dass dabei die jeweiligen Kompetenzen streng zu beachten sind, ebenfalls die Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Vielfach bestehen bereits EU-Rechtsvorschriften, deshalb ist auch die Durchsetzung bestehenden EU-Rechts wesentlich.

Die Säule sozialer Rechte richtet sich in erster Linie an die Euro-Mitgliedstaaten. Die in der Säule proklamierten Rechte und Grundsätze stellen Minimalstandards da, höhere Sozialstandards können von den Mitgliedstaaten autonom festgesetzt werden. Die Säule sozialer Rechte umfasst 20 Rechte und Grundsätze in drei Kapiteln, und zwar „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“, „faire Arbeitsbedingungen“ sowie „Sozialschutz und soziale Inklusion. Zur Überwachung der Umsetzung der Säule sozialer Rechte wird ein soziales Scoreboard eingerichtet, das die Fortschritte anzeigen soll. Die Analyse wird in das Europäische Semester zur wirtschaftspolitischen Koordinierung einfließen.

Die in der Europäischen Säule sozialer Rechte enthaltenen Rechte und Grundsätze sind sehr allgemein formuliert. Sie sind nicht unmittelbar durchsetzbar, es handelt sich somit um keine rechtlich verbindlichen Vorgaben. Die Grundsätze haben für die Mitgliedstaaten vielmehr empfehlenden Charakter, sollen in die auf Abstimmung und Dialog (sog. „peer pressure“ anstelle formeller Rechtsinstrumente) beruhende wirtschaftspolitische Koordinierung einfließen. Die EK betont selbst, dass – insoweit rechtliche Regelungen zur Durchsetzung erforderlich sind – die EU-Kompetenzen wie auch die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu beachten sind. Vor diesem Hintergrund können im Zusammenhang mit der Europäischen Säule sozialer Rechte keine Verstöße gegen das Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitsprinzip festgestellt werden. Überdies ist aus österreichischer Sicht darauf hinzuweisen, dass die in der Säule angeführten Rechte und Grundsätze im nationalen Kontext bereits weitgehend verwirklicht sind.

## 2. Richtlinienvorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und dazu gehörige Mitteilung

Zur Reduktion der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten bei den beschäftigungsbezogenen Auswirkungen von Elternschaft schlägt die EK die Überarbeitung der bestehenden Richtlinie 2010/18/EU zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige vor. Gemäß Richtlinie 2010/18/EU hat jeder Elternteil bei Geburt oder Adoption eines Kindes Anspruch auf mindestens vier Monate, bis zum achten Lebensjahr des Kindes zu konsumierenden Elternurlaub, wovon ein Monat nicht übertragbar ist. Mit dem nunmehr vorgelegten Richtlinienvorschlag soll dieser Elternurlaub bis zum zwölften Lebensjahr des Kindes erstreckt und vor allem angemessen vergütet werden, mindestens in der Höhe des Krankengeldes. Darüber hinaus wird

Vätern ein – ebenfalls zu vergütender – Anspruch auf mindestens zehn Tage Vaterschaftsurlaub anlässlich der Geburt eines Kindes und pflegenden Angehörigen ein Anspruch auf fünf Tage bezahlten Pflegeurlaub pro Jahr eingeräumt. Kündigungen wegen Inanspruchnahme dieser Urlaubsrechte bzw. wegen Beantragung von flexiblen Arbeitszeitregelungen aus Pflegegründen sind verboten, für diesbezügliche (Gerichts)verfahren ist eine Beweislastumkehr zugunsten der pflegenden Person vorzusehen.

Darüber hinaus sieht die EK in der Mitteilung nicht-legislative Maßnahmen, wie Studien, Datenerhebung, Förderung von Pilotprojekten und Austausch bewährter Verfahren sowohl zu Fragen des Elternurlaubs wie auch zu jenen der Kinderbetreuung und Langzeitpflege vor. Schließlich sollen die diesbezüglichen Hemmnisse, die durch Steuer- und Leistungssysteme entstehen, ermittelt werden.

Der Richtlinienvorschlag wird auf Art. 153 Abs. 1 lit. i und Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV gestützt. Gemäß Art. 153 Abs. 1 lit. i unterstützt und ergänzt die EU die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und kann dazu gem. Art. 153 Abs. 2 lit. b Richtlinien mit Mindestvorschriften erlassen. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von KMU entgegenstehen.

Mit dem Richtlinienvorschlag sollen Mindestvorschriften festgelegt werden, die eine gleichberechtigte Übernahme von Betreuungs- und Pflegeaufgaben durch erwerbstätige Frauen und Männer ermöglichen. Der Richtlinienvorschlag hält sich damit innerhalb der gem. Art. 153 Abs. 1 und 2 übertragenen Kompetenzen. Zur Vorgabe gem. Art. 153 Abs. 2 lit. b, wonach gem. Art. 153 Abs. 1 erlassene Richtlinien KMU nicht übermäßig belasten dürfen, ist festzustellen, dass diese „KMU-Schutzvorschrift“ eine Normerzeugungsbedingung darstellt und die Normsetzung – bereits auf EU-Ebene – auf „KMU-Verträglichkeit“ zu prüfen ist. In diesem Sinn enthält die von der EK durchgeführte Folgenabschätzung (SWD (2017) 202) im Zusammenhang mit den erwarteten Auswirkungen Untersuchungen zu den unternehmensrelevanten Kosten, auch für KMU bzw. für Mikrounternehmen. Es wird mit – allerdings geringen – Zusatzkosten für Unternehmen gerechnet.

Art. 153 AEUV fällt in die zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, sodass der Grundsatz der Subsidiarität zur Anwendung gelangt. Es bestehen mit der Richtlinie 2010/18/EU bereits EU-Regelungen zum Elternurlaub, die jedoch – wie die in der Folgenabschätzung der EK enthaltene Untersuchung zu Einkommensunterschieden zeigt – nicht ausreichen, um Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt vollständig zu verwirklichen. Deshalb kann der gegenständliche Richtlinienvorschlag als gerechtfertigt und damit als subsidiaritätskonform angesehen werden.

Gem. Art. 8 des Richtlinienvorschlags besteht ein Rechtsanspruch auf Vaterschaftsurlaub, Urlaub für pflegende Angehörige und Elternurlaub, wobei jeweils eine „Bezahlung oder angemessene Vergütung“ vorgesehen ist, „die mindestens gleich hoch ist wie das Krankengeld“. Was den Vaterschaftsurlaub betrifft, sehen die österreichischen Rechtsvorschriften derzeit im Wesentlichen keine bzw. lediglich eine geringfügige Vergütung vor. Das neue österreichische

Kinderbetreuungsgeld sieht für die Zeit der Elternkarenz eine Vergütung und zwar – neben der pauschalen – eine einkommensabhängige Variante vor, die an die Letzteinkünfte anknüpft. Allerdings werden max. 80% dieser Letzteinkünfte kombiniert mit einem Maximalsatz von rund 2.000 € monatlich gewährt.

Mit der österreichischen Regelung wird ein angemessenes Einkommen während der Zeit des Elternurlaubs sichergestellt. Zur Zielerreichung – nämlich der Inanspruchnahme des Elternurlaubs möglichst durch beide Elternteile – ist nämlich eine angemessene Vergütung des Elternurlaubs unabdingbar. Sollte Art. 8 so umzusetzen sein, dass das österreichische System umgestellt werden müsste (indem z.B. die Höchstsätze zu entfallen hätten, da sich die bei Krankheit gebührende Entgeltfortzahlung bzw. das Krankengeld uneingeschränkt an der Höhe der Einkünfte orientieren), wäre dies aus Verhältnismäßigkeitssicht problematisch, da der nationale Umsetzungsspielraum erheblich eingeschränkt würde. Ein System, wie das österreichische, das eine angemessene Vergütung während des Elternurlaubs (Karenz) sicherstellt, muss weitergeführt werden können, zumal die Regelungen historisch gewachsen sind und den nationalen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Auch die Einführung einer verpflichtenden Vergütung des Vaterschaftsurlaubes in mindestens der Höhe des Krankengeldes ist zur Zielerreichung nicht angemessen und damit aus Verhältnismäßigkeitssicht problematisch. Beim zehntägigen, anlässlich der Geburt zu konsumierenden Urlaubs ist eine angemessene Vergütung für die effektive Inanspruchnahme von weniger hoher Bedeutung. Jedoch bedeutet eine Vergütungsverpflichtung eine finanzielle Belastung, die – sollte sie von den Unternehmen zu tragen sein – die Gründung und Entwicklung von KMU behindern könnte.

In der Mitteilung werden – mit Ausnahme des vorgelegten Richtlinienvorschlags – keine weiteren legislativen Maßnahmen angekündigt, eine Prüfung aus Subsidiaritäts- bzw. Verhältnismäßigkeitssicht kann daher entfallen.

### 3. Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in den Mitgliedstaaten

Im Bericht über die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG stellt die EK die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der einschlägigen EuGH-Judikatur dar. Der Bericht wird von einem umfangreichen (lediglich in englischer Sprache) vorliegenden Dokument – einer sog. interpretativen Mitteilung – begleitet. In dieser Mitteilung führt die EK ihre Sichtweise zur Interpretation einzelner Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie auf Grundlage der EuGH-Rechtsprechung im Detail aus. Zusammenfassend stellt die EK im Umsetzungsbericht fest, dass die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der EU nach Arbeitszeitregelungen arbeitet, die mit dem EU-Recht konform sind. In vielen Fällen geht das mit den einzelstaatlichen Vorschriften gewährte Schutzniveau über die Erfordernisse der Richtlinie hinaus. Das Ziel der Auslegungsmittteilung besteht laut EK insbesondere darin, die Durchführung der Richtlinie im Einklang mit dem in der kürzlich von der EK veröffentlichten Mitteilung EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung erläuterten Rechtsrahmen zu verbessern.

Der Bericht zur Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie basiert auf Art. 24 Abs. 3 Richtlinie 2003/88/EG. Demnach hat die EK alle fünf Jahre einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorzulegen. Demgegenüber besteht zur Auslegungsmitteilung keine Verpflichtung, mit dieser will die EK vielmehr die Rechtssicherheit verbessern. Dazu ist festzustellen, dass die verbindliche Auslegung von EU-Recht dem Gerichtshof der Europäischen Union zusteht und die Auslegungsmitteilung daher insoweit kritisch zu sehen ist, als die EK in das Auslegungsmonopol des EuGH eingreift. Mangels legislativen Rechtscharakters verstößt die Auslegungsmitteilung zur Arbeitszeitrichtlinie jedoch nicht gegen das Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsprinzip.

#### 4. Zusammenfassung

**Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Richtlinienvorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige insoweit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip widerspricht, als die gemäß Art. 4 und 5 i. V. m. Art. 8 vorgesehene Vergütung während des Vaterschaftsurlaubs und Elternurlaubs in mindestens der Höhe des Krankengeldes eines Mitgliedstaates als finanzielles Mindestanforderndes den nationalen Regelungsspielraum unzulässig einschränken würde.**

Dr.in Martina Büchel-Germann