

## INHALT:

Coverstory: WTO-Verhandlungen vor der Entscheidung	1
Analyse: US-Finanzkrise	2
Förderwettbewerb und Betriebsansiedlungen	5
Territoriale Kohäsion	7
EuGH-Urteil <i>Rs Rüffert</i> : wieder	
Angriff auf Arbeitnehmer	8
Neues vom EuGH	10
Österreichisches Außenwirtschaftsleitbild – eine Einschätzung	11
AK Publikationen	13
AK Veranstaltungen	13

## EDITORIAL

Liebe Leserin! Lieber Leser!

Herrschte bis vor kurzem noch allgemeine Hochstimmung angesichts florierender Konjunktur und Exportboom, so hat sich die Stimmung in den letzten Monaten radikal gedreht. Explodierende Öl- und Nahrungsmittelpreise, sowie die US-Finanzkrise haben die Zukunftsaussichten mit einem Schlag verdunkelt. Ob dies die in der Entscheidungsphase befindlichen WTO-Verhandlungen eher beflügelt oder doch erschwert, diskutiert WTO Expertein Éva Dessewffy in der Coverstory. Einen Kommentar zur US-Finanzkrise ersparen wir uns diesmal, stattdessen bringen wir eine ausführliche Analyse der ökonomischen Hintergründe und wirtschaftspolitischen Folgen unseres Finanzexperten Thomas Zotter. Schließlich widmet sich AK Beihilfenexpertin Susanne Wixforth der hochbrisanten Problematik des Förderwettbewerbs auf EU-Ebene. Viel Spaß beim Lesen, wünscht wie immer...

Ihr Redaktionsteam ♦

## WTO-VERHANDLUNGEN: WELTWIRTSCHAFTSFLAUTE UND PREISSTEIGERUNGEN ALS DEAL-MAKER?

In der Welthandelsorganisation (WTO) wird ein neuerlicher Anlauf für den Abschluss der in Doha begonnenen Welthandelsrunde genommen. Noch im Mai sollen sich die Minister über die Liberalisierung der Landwirtschaft, den Handel mit Industriegütern und Dienstleistungen einig werden. Aus Anlass der schlechten Weltwirtschaftsentwicklung und der steigenden Lebensmittelpreise rufen auch Weltbank und IWF zum Abschluss der Doha-Verhandlungen auf. Werden steigende Lebensmittel- und Energiepreise plus drohende Wirtschaftsstagnation das schaffen, wozu die WTO-Mitglieder in sieben Verhandlungsjahren nicht im Stande waren?

Von Éva Dessewffy, AK Wien ([eva.dessewffy@akwien.at](mailto:eva.dessewffy@akwien.at))

### WTO-Ministerkonferenz im Mai?

Vor der vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha im Dezember 2001 hieß es, die internationale Wirtschaft solle nach den Anschlägen auf das World Trade Center am 9. September Einigkeit demonstrieren. Für die Verständigung auf ein Arbeitsprogramm – der sog Doha Development Agenda (DDA) – hat es jedenfalls gereicht. Doch das Abarbeiten des Programms gestaltet sich schwierig. Die Doha-Verhandlungen stagnieren vor allem deshalb, weil Entwicklungsländer ihre Importzölle auf landwirtschaftliche Produkte und Industriegüter nicht senken und dem Drängen der EU und USA bei der Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte nicht nachgeben wollen. Auf der anderen Seite wollen auch die Industrieländer ihre vielfach handelsverzerrenden Subventionen für die Landwirtschaft weder senken noch transparent machen.

Den Impuls für die aktuell angepeilte Ministerkonferenz in der Woche ab 19. Mai gab vor einigen Tagen eine Einigung unter den G6 (Australien, Brasilien, Kanada, EU, USA und Japan) auf eine Berechnungsmethode des Inlandskonsums, die die Auswei-

zung der Zollquoten für sensible landwirtschaftliche Produkte bestimmt. Bei den sog Nichtlandwirtschaftlichen Gütern sollen sich die Verhandlungen auch entwickelt haben, allerdings schleppend: hier wird der Verhandlungsleiter Stephenson versuchen, die zahlreichen Vorschläge für Zollsenkungen einzugrenzen. Die Koeffizienten für den erlaubten Zollschutz von Industrie- und Entwicklungsländern stehen noch immer nicht endgültig fest, werden aber voraussichtlich für Industrie- bei 8 Prozent und für Entwicklungsländer bei 20 Prozent liegen. Die am wenigsten entwickelten Länder sind von Zollsenkungsverpflichtungen ausgenommen. Gleichzeitig soll für die Dienstleistungsverhandlungen eine sog Signalling Conference stattfinden, um die liberalisierungswilligen Industrie- und Schwellenländer zur Offenlegung ihrer Angebote zu bewegen. Bisher fehlen allerdings noch die notwendigen Verhandlungsgrundlagen für die Landwirtschaft und den Industriegüterbereich (sog Modalitätentypenpapiere). Erst nach einer Einigung in diesen beiden Bereichen werden die weiteren Themen der DDA angegangen.

## Schlechte Aussichten für die Weltwirtschaft

Ökonomen aus Weltbank und Internationalem Währungsfonds rechnen sich für die in Doha beschlossene Handelsrunde inzwischen gute Chancen auf einen Abschluss aus. Obwohl der Verhandlungsausgang völlig offen ist, verspricht man sich durch einen Abschluss zusätzliche 100 Mrd US\$ jährlich für die siechende Weltwirtschaft. Vor allem soll dadurch mehr Zuversicht in der durch Finanzkrise und steigende Lebensmittelpreise geplagten Weltwirtschaft entstehen. Neben den knapp gewordenen Lebensmitteln (im Wesentlichen bedingt durch schlechte Ernten, steigender Nachfrage in China und Indien und die vermehrte Nutzung von Anbauflächen für die Biospritproduktion) und die dadurch exorbitant gestiegenen Lebensmittelpreise, geben auch Rohstoff- und Energiepreise Anlass zur Sorge. Beide Institutionen gehen von einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums auf 3,7% für 2008 bzw auf 3,8 % für 2009 aus. Die Welt müsse angesichts der damit verbundenen Konsequenzen für die ärmsten Länder – wo bis zu 75 % des Einkommens für Nahrungsmittel ausgegeben werden – handeln. Und handeln bedeute neben der geforderten internationalen Finanzhilfe auch den Abschluss der Handelsverhandlungen in der WTO.

## Handelsinterventionismus steigt

Der Anstieg der Lebensmittelpreise betrifft Weizen, Reis, Sojabohnen,

Zucker, Mais und verschiedene Ölsaaten. In den letzten beiden Jahren ist der Preis für Weizen um 181 Prozent gestiegen; der Preis für Reis hat sich im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt. Unruhen und Ausschreitungen wegen der unleistbaren Lebensmittel werden in Ägypten, Argentinien, Indien, Haiti, Honduras, Indonesien, Jemen, Kamerun, Marokko, Mexiko, Mozambique, Peru und Senegal registriert. Seit dem die Preise angezogen haben, haben manche Entwicklungsländer alles unternommen, um ihre Importe zu erhöhen beziehungsweise den Abfluss von Nahrungsmitteln ins Ausland zu verhindern. Die Weltbank berichtet, dass inzwischen 24 Länder ihre Importzölle stark reduziert oder aufgehoben haben. So soll Indien seine Zölle auf Weizen um 36 Prozent gesenkt haben, auch Indonesien hat seine Zölle auf Weizen und Sojabohnen gesenkt, Peru auf Weizen und Mais. Die Türkei soll ihre Importzölle auf Weizen gar von 130 Prozent auf 8 % und auf Gerste von 100 auf null Prozent gesenkt haben. In Burkina Faso, Brasilien und Westafrika wurden Importzölle völlig eliminiert.

Umgekehrt werden – wie zum Beispiel in Argentinien – Exportzölle auf Soja und Sonnenblumenkerne durch die Regierung angehoben, um die Versorgungssicherheit im Inland nicht mehr gegeben ist. Prägend für diese Entwicklungen sind die Vergabe von Krediten durch Weltbank und IWF an Entwicklungsländer mit der Auflage exportorientiert zu produzie-

ren. Auch die Regierungen in China, Pakistan und Russland haben auf Reis bzw Weizen Exportzölle verhängt oder bestehende angehoben. Kambodscha und Ägypten haben sogar vorübergehend den Export von Reis verboten.

Hohe Weltmarktpreise bewirken auch, dass Subventionen in der EU und USA fallen. Ist der Interventionspreis für bestimmte landwirtschaftliche Produkte hoch, muss weniger subventioniert werden. In China wiederum wurden die Subventionen angehoben, damit die Reis- und Maisproduktion angekurbelt wird und der bestehende Inlandsbedarf einigermaßen gedeckt werden kann.

## Was folgt daraus für WTO-Verhandlungen?

Dass die 151 WTO-Mitgliedstaaten angesichts der Weltwirtschaftsflaute zusammenrücken werden, ist eine mögliche Option – aus ganz anderen Gründen hat das vor sieben Jahren schon einmal funktioniert. Allerdings spricht auch einiges dagegen: Wie die Reaktionen der verschiedenen Länder auf die internationale Lebensmittelsituation zeigen, ist es für die Regierungen wichtig autonom handelspolitische Maßnahmen setzen zu können. Eine Bindung der Zölle steht dieser Flexibilität der Mitgliedstaaten diametral entgegen. Die Ursache für die aktuelle Lebensmittelsituation ist in erster Linie auf die fehlenden Produktionsmengen und eben nicht auf die bestehenden hohen Zölle zurück zu führen. ♦

## IMPRESSUM

**Herausgeber und Medieninhaber:** Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz Eugen Strasse 20-22;

**Redaktion:** Melitta Aschauer, Éva Dessewffy, Valentin Wedl, Werner Raza, Norbert Templ, Alice Wagner, Elisabeth Beer; 1040 Wien, Prinz Eugen Str 20-22

**Kontakt:** Werner Raza ([werner.raza@akwien.at](mailto:werner.raza@akwien.at))

**Verlags- und Herstellungsort:** Wien

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich

**Kostenlose Bestellung unter:** <http://wien.arbeiterkammer.at/euinfobrief>

### +++ Analyse+++

## US-FINANZKRISE: URSACHEN, FOLGEN UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Ein US-Immobilienkrach hinterlässt tiefe Spuren in den Bilanzen internationaler Banken und Investmenthäuser und droht, die US-Wirtschaft in die Rezession schlittern zu lassen. Einige Kommentatoren sprechen gar von der Möglichkeit einer Weltwirtschaftskrise und ziehen Parallelen zu den dreißiger Jahren. Obwohl Tiefe und Dauer der Krise noch nicht gänzlich absehbar sind, wäre auch die europäische Politik gut beraten, grundlegende Änderungen in Wirtschaftspolitik und Finanzmarktregulierung vorzunehmen.

Von Thomas Zotter, AK Wien ([thomas.zotter@akwien.at](mailto:thomas.zotter@akwien.at))

#### Ursachen der Krise...

Bevor man sich über das Ausmaß und die Auswirkungen der jetzigen Finanzmarktkrise Gedanken macht, lohnt es aber vielleicht zwei bis drei Schritte zurück zu gehen und die Ursachen für die jetzige Krise zu beleuchten, die wie kaum eine andere nach dem 2. Weltkrieg das Vertrauen „in die Finanzmärkte“ erschüttert hat.

Dieses Vertrauen hatte trotz der raschen Abfolge einer ganzen Reihe von Finanzkrisen – ua die *global emerging market*-Krise, die 1997 von Thailand ausging, und ganz Südostasien wie auch Lateinamerika und Russland erfasste, der Fall des Hedge Fond LTCM 1998, das Platzen der „*new economy bubble*“ 2001, die Betrugsfälle à la „Enron“ - bis zur Immobilienkrise überraschend wenig Kratzer abbekommen. Dies ist umso erstaunlicher, als die internationalen Finanzmärkte seit Beginn der Deregulierung in den 1980er Jahren kaum eine krisenfreie Phase von mehr als drei Jahren erlebt hatten.

Was unterscheidet die jetzige US-Immobilienkrise, deren Ende noch nicht abzusehen ist, von den anderen zahlreichen Crashes der Jahre zuvor? Dazu eine kleine Rückblende: In den neunziger Jahren spielten einige Faktoren zusammen, die zu einem gewaltigen Anschwellen von Liquidität auf den Finanzmärkten geführt hatten.

Dazu zählt zum einen sicherlich auch der gute „Lauf“ der US-Makropolitik, die eine sehr lange Wachstumsphase geschickt unterstützt oder zuge-

lassen hatte. Sinkende Budgetdefizite, Wachstum und eine akkomodierende Geldpolitik führte zu Wachstum, Beschäftigung und (sehr) hohen Profiten, die, wenn sich der Staat nicht weiter verschuldet, eben andere Veranlagungsmöglichkeiten suchten.

#### ...Share-holder-value...

Dazu kamen aber auch andere, beschleunigende Faktoren, die den Boden für die jetzige Krise bereiteten: Die Suche nach Veranlagungsmöglichkeiten und Renditen wurde – angestachelt durch eine Philosophie des *share-holder values* und unterfüttert mit dem neoliberalen Paradigma, „die Märkte“ und allen voran den Finanzmarkt sich selbst zu überlassen (auch was die Regulierung betrifft) - zu einer regelrechten Jagd und trieb immer seltsamere Blüten; Und immer weitere Bevölkerungskreise begannen sich daran zu beteiligen.

#### ...Merger-Mania...

Die *Merger Mania*, also eine Übernahme- und Fusionswelle, die auch an Europa nicht ohne Spuren vorübergegangen ist, führte, weil die Übernahmen großteils fremdfinanziert waren (*leveraged buy-outs*) und diese Schulden auf die übernommenen Unternehmen übertragen wurden, zu Eigenkapitalvernichtung, höherem Risiko und steigendem Renditedruck. Die Manager und Beratungsunternehmen dieser Deals wurden natürlich vorab bedient – für sie war das Risiko vergleichsweise gering. Um die Ansprüche der *share holder* zu befriedigen, wurden auch zum Teil Sonderdividenden ausbezahlt, was dazu führte, dass die In-

vestitionen bei weitem nicht mit dem Anstieg der Profite mithalten konnten. Die verbleibenden Investitionen wurden aus dem *Cash Flow* finanziert, der Aktienmarkt wandelte sich von einer Finanzierungsquelle für Unternehmen zur Finanzierungsquelle für Aktionäre.

Die so entstandene Überschussliquidität, die im Übrigen auch vom Wachstum der kapitalgedeckten Altersvorsorge gespeist wurde, und zu der auch ein Anstieg der Ungleichheit in Einkommens- und Vermögensverteilung beitragen kann, traf auf unregulierte Finanzmärkte mit immer exotischer strukturierten Produkten, was letztlich zum (Selbst-) Betrug in großem Maßstab geführt hat.

Solange diese Phänomene – wie bis 2003 – sich aber auf relativ eng abgegrenzten Märkten abspielen, die hauptsächlich von Vermögenden bevölkert werden, führt das – abgesehen von den betroffenen Unternehmen und ihren Beschäftigten (und Pensionisten) – zu gesamtwirtschaftlich gut verkraftbaren (Buch-) Geldverlusten, die zwar die Rankings der Vermögendsten durcheinanderbringen, aber die Massenkauflkraft der Mittelschicht nicht so treffen als wenn Wohnimmobilien Teil eines gigantischen Pyramidenspiels werden.

Nach dem neuerlichen Kursrutsch auf den Aktienbörsen 2002 begab man sich dann auf die Suche nach neuen Investitionsmöglichkeiten und traf dabei auf den bereits boomenden Immobilienmarkt. Als die Konjunktur sich zu verlangsamen drohte und die Märkte abermals zu kippen drohten,

senkte die US-amerikanische Notenbank FED unter ihrem damaligen Vorsitzenden Alan Greenspan abermals die Leitzinsen. Dieser Schritt sorgte dann letztlich in Verbindung mit Verbriefungstechniken für eine weitere Beschleunigung der Entwicklung auf dem Immobilienmarkt. Wie war das nach einem derart lang anhaltenden Boom überhaupt möglich? Immerhin waren die Hauspreise schon über die gesamten neunziger Jahre kräftig gestiegen und auch die Zahl der verkauften Häuser hatte ein noch nie da gewesenes Niveau erreicht.

### **...und dubiose Finanztechniken...**

Die Antwort heißt Finanzinnovation. Hypothekarbanken waren dazu übergegangen, Kredite in Paketen zu schnüren, von Ratingagenturen bewerten zu lassen und am Markt zu handeln. Dadurch war das Kreditrisiko zunächst einmal aus der Bilanz draußen, kam aber über die gehandelten Produkte wieder in die Bankbilanzen zurück; Nur führte der Umstand, dass das Risiko gehandelt wurde nunmehr dazu, dass es nicht mehr ausreichend geprüft wurde, und auch an Haushalte Kredite vergeben wurde, deren Einkommen bei einem Anstieg der Zinsen – die Kredite wurde entweder nur mehr mit variablen Zinsen vergeben oder es wurde in variable Zinsvereinbarungen umgeschichtet und zum Teil aufgestockt - die Kreditraten nicht mehr decken kann. Das war den äußerst aggressiv vorgehenden Kreditvermittlern auch gar nicht so wichtig, sie vertrauten auf weiter steigende Hauspreise, womit sie bei Zahlungsunfähigkeit der Kunden ja noch auf die Immobilien mit einem vermeintlich gestiegenen Wert zurückgreifen hätten können. Zusätzlich vergaben Ratingagenturen leichtfertig Ratings bester Bonität für Kreditpakete, die voller fauler Kredite steckten, und die Pakete wurden wieder neu zerlegt und als Derivatprodukte weitergehandelt. Und obwohl jeder wusste, dass das Spiel irgendwann enden musste, wollte niemand der Erste sein, der aussteigt, weil noch ein paar Extrapunkte für den nächsten Bonus auf dem Spiel standen. Wie im Hasen-

fußrennen aus dem Film „Denn sie wissen nicht, was sie tun“ rasten sie auf die Klippe zu; mit der Folge, dass nach einer Schätzung des IWF ca 565 Mia USD (ca 360 Mia EUR) direkter Abschreibungsbedarf aus der Immobilienkrise besteht und durch indirekte Folgen (weitere Konsumkredite, indirekte Verluste) insgesamt 945 Mia USD (ca 600 Mia EUR) abzuschreiben sind; zum Vergleich: das österreichische Bruttoinlandsprodukt für 2008 wird auf rund 286 Mrd EUR geschätzt.

### **Folgen für Europa und die Welt**

Warum aber sind Europa und unser Wirtschaftswachstum davon betroffen? Nun, zunächst haben auch europäische Banken solche *asset backed securities* und deren Derivative gekauft und wurden so direkte Opfer des (Selbst-)Betrugs. Prominente Beispiele finden sich vor allem in der BRD, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich; österreichische Banken waren zu dieser Zeit vor allem in Osteuropa und Südosteuropa engagiert und daher weniger stark betroffen.

Im frühen Herbst des vergangenen Jahres kam zudem der globale Interbankenmarkt so gut wie zum Erliegen, weil es kein Vertrauen, keine Anhaltspunkte für Preise mehr gab. Nur die massiven Interventionen der Notenbanken, die den Banken zusätzliches Geld den Banken zur Verfügung gestellt haben, hat Schlimmeres vorerst verhindert.

Zudem verschlechtern sich Finanzierungsbedingungen durch höhere Zinsen (Risikozuschläge) und eine zurückhaltende Kreditvergabe durch Banken, auch an Märkten, die nicht unmittelbar von der US-Immobilienkrise betroffen sind. Schließlich hat eine Verlangsamung der US-Wirtschaft weltweite Auswirkungen, weil dadurch die globale Nachfrage betroffen ist, ein schwacher US-Dollar die Exporte in die USA teurer, im Gegenzug aber US-amerikanische Produkte am Weltmarkt konkurrenzfähiger macht. Dazu kommt der psychologisch wichtige Faktors des Vertrauensverlustes.

Wie kann es weitergehen? Das größte Fragezeichen ist sicherlich die US-Konjunktur, weil wie gesagt von der jetzigen Finanzkrise auch die Mittelschicht als Stütze des Konsums betroffen ist. Daher ist es sehr schwierig abzuschätzen, wie sich die Steuergutschriften, die den US-Haushalten im Sommer ins Haus flattern werden, auswirken und ob die recht beherzten Zinsschritte der FED ihre Wirkung entfalten können, oder ob eine Stagflation – stagnierendes Wirtschaftswachstum bei hoher Inflation (Rohstoffpreise) droht. Entsprechend schwierig sind die Folgen für die Weltwirtschaft insgesamt und die Region Europa abzuschätzen. Abgesehen von den direkten Übertragungsmechanismen wird es vor allem um die Frage gehen, ob eine weitere Ansteckung vor allem in Süd- und Südosteuropa droht. Dies wird umso wahrscheinlicher sein, je ähnlicher die Bedingungen für die Krise dort sind.

### **Wirtschaftspolitische Herausforderungen**

Was bleibt in Europa zu tun? Zunächst muss sich Europa die Frage stellen, ob wir in der Makropolitik über den geeigneten Instrumentenkasten verfügen, um solchen Krisenerscheinungen zu begegnen. Hier ist auf jeden Fall ein großer Reformbedarf gegeben. Die Regeln der Budgetpolitik, aber auch die Aufgabendefinition der EZB sind nicht flexibel genug, und sie sind nicht auf Wachstumsförderung ausgerichtet, und der Steuerwettbewerb innerhalb der EU schränkt den Handlungsspielraum der Nationalstaaten zusätzlich ein. Hier ist insbesondere über eine Reform bei der Besteuerung besonders mobiler Bemessungsgrundlagen nachzudenken, und zwar in dem Sinne, dass je mobiler eine Bemessungsgrundlage ist, desto stärker ist zu harmonisieren oder auf die nächst höhere föderale Ebene zu verlagern.

Nicht nur, aber auch um von internationalen Schocks weniger abhängig zu sein, ist die Binnennachfrage zu stärken, und das wird nur funktionieren, wenn sowohl funktionale (Lohnquote), als auch die personelle Ein-

kommensverteilung nicht noch weiter abrutscht, sondern im Gegenteil wieder zu Niveaus zurückgeführt wird, die die Massenkaukraft nachhaltig stärken. Darüber hinaus wird so auch weniger „Überschussliquidität“ auf den Kapitalmärkten erzeugt, die in immer schnellerem Tempo zu Spekulationsblasen und –krisen geführt hat.

In eine ähnliche Richtung zielt auch die Forderung ab, das Umlagesystem nicht länger krank zu reden: Eingriffe in bestehende Rechte und Pensionskürzungen gab es von der privaten Vorsorgeindustrie - demographischen Risiken verschwinden

nicht am Kapitalmarkt. So gut wie alle Risiken tragen die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten, und das angesparte Kapital in Pensionskassen und -fonds wird immer ein vagabundierendes sein, das die Rendite suchen muss.

Auf internationaler Ebene ist bisher, wenn es um Regulierungsfragen geht, vor allem von Transparenz und vielfach auch von finanzieller Allgemeinbildung die Rede – das überrascht, führt es doch unmittelbar zur Frage, warum die Trader und Direktoren der Banken oder die Ratingagenturen nicht über genügend finan-

zielle Allgemeinbildung verfügten? Transparenz ist wichtig, aber wird nicht ausreichen, um ähnliche Hasenfußrennen wie am US-Immobilienmarkt oder in der *new-economy*-Blase zu vermeiden. Dazu bedarf es eines intensiven Nachdenkens über Anreizsysteme im Entlohnungssystem, im Steuerrecht, im Gesellschaftsrecht sowie intelligenter, klar nach vollziehbarer Regeln für Finanzinstitutionen und –märkte sowie wachsamer Aufsichtsorgane. Fest steht aber schon jetzt, dass die Selbstregulierung der Finanzmärkte gescheitert ist. ♦

## BETRIEBSANSIEDLUNGEN UND REGIONALFÖRDERUNGEN – SIND INVESTITIONSFÖRDERUNGEN EINE SINNVOLLE STANDORTPOLITIK?

Die Verlagerung von großen Teilen der Nokia Handy-Produktion von Bochum (Deutschland) nach Rumänien hat zu einem neuen Höhepunkt in der Diskussion um das Für und Wider von Subventionen für private Unternehmen geführt. Bei Absiedlung von Betriebsstandorten großer Konzerne kehrt regelmäßig die Frage wieder, wie man derartig wirtschaftlich einschneidende Maßnahmen für die betroffene Region verhindern kann.

Von Susanne Wixforth, AK Wien ([susanne.wixforth@akwien.at](mailto:susanne.wixforth@akwien.at))

### Nokia und Semperit – Die Geschichte von 6.000 Beschäftigten

Mit Jahresbeginn 2008, zeitgleich zum Ablauf der Subventionsvereinbarung über € 52 Mio mit dem Land Nordrhein-Westfalen, gab die Geschäftsleitung von Nokia bekannt, dass das Werk in Bochum mit rund 3.300 MitarbeiterInnen aus Kostengründen geschlossen wird, weil der 2007 erwirtschaftete Gewinn von € 134 Mio in seiner Höhe nicht den Erwartungen der Aktionäre entsprach. Der größte Teil der Produktion wird in ein neues Werk nach Rumänien verlagert, das mit günstigen Steuern, Niedriglöhnen und Infrastrukturinvestitionen von € 1,3 Mrd lockt.

Bereits 1985 kaufte der deutsche Conti-Konzern das Semperit-Werk in Traiskirchen von der Creditanstalt. Zeitgleich wurde eine Investitionsförderung in Milliardenhöhe (ATS) vereinbart. 1994 erfolgte der Abzug der F&E Abteilung in das Stammwerk nach Hannover. 1996 wurden ein Teil

der Maschinen samt Produktion nach Tschechien verlagert und 500 MitarbeiterInnen „freigesetzt“. Da laut Konzernleitung die Werke in Schweden (Gislaved) und Österreich die teuersten Produktionsstandorte waren, wurde 2002 die Schließung der Reifenproduktion und der Abbau von ca 1.500 MitarbeiterInnen beschlossen.

Die unmittelbare Reaktion der Öffentlichkeit auf diese Standortverlagerungen war neben der allgemeinen Empörung der Aufruf zum VerbraucherInnenboykott als „Selbsthilfemaßnahme“ einer Nation. Gleichzeitig haben Politiker auf allen Ebenen sowie die EU-Kommission dazu aufgefordert, rasch mit dem Fördertourismus Schluss zu machen. Gewiss hat die öffentliche Diskussion dem Firmenimage geschadet, doch solche Meldungen sind bald vergessen.

### Betriebsverlagerungen und Subventionen

Mit dem neuen europäischen Programm zur Regionalförderung liegt

der Schwerpunkt der europäischen Kohäsionspolitik auf der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Die wirtschaftlich rückständigen Regionen der EU setzen auf europäische Fördergelder zur Überwindung der Standortnachteile: Modernisierung der wirtschaftlichen Infrastruktur und Förderung von ansiedlungswilligen Unternehmen mit den nach dem europäischen Beihilfenrecht höchst möglichen Fördersätzen als Anreiz zur Betriebsansiedlung.

Laut Europäischer Kommission wurden jedoch im Fall von Nokia keine EU-Strukturfondsmittel für die Werkserrichtung in Rumänien ausgezahlt. Dies widerspricht auch den verschärften Bestimmungen der Allgemeinen Strukturfondsverordnung mit denen die Kommission verhindern will, dass mit europäischen Geldern Standortverlagerungen innerhalb der Europäischen Union gefördert werden. Inwieweit die Nokia-Ansiedlung in Rumänien durch rein nationale Fördertöpfe (also solche, die nicht

aus dem Strukturfonds ko-finanziert werden) gefördert wird, bleibt offen. So können bspw unter dem Titel Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Investitions- und Regionalförderung nationale Beihilfen, also ohne Ko-Finanzierung aus EU-Töpfen, nach Art 87 (3) (a) und (c) EG-Vertrag vergeben werden.<sup>2</sup>

### Was ist der ausschlaggebende Anreiz?

Angesichts der, gemessen am BIP, geringen Bedeutung staatlicher Beihilfen dürften diese für Unternehmen weitgehend den Stellenwert eines Mitnahmeeffektes einnehmen, dh für die Standortentscheidungen nicht ausschlaggebend sein. Aus den eingangs angeführten Beispielen drängt sich die Schlussfolgerung auf: Die Produktionen waren zwar erfolgreich, doch konnten sie durch Umsiedlung noch gewinnbringender gestaltet werden - eben aufgrund noch niedrigerer Kosten des Faktors Arbeit. Das Lohnniveau der bulgarischen und rumänischen Metall- und Elektroindustrie beträgt zB nicht einmal 10% des Lohnniveaus der westlichen EU-Länder. Dazu ergeben sich im Vergleich auch massive Vorteile hinsichtlich niedrigerer Unternehmensbesteuerung, wobei der Steuerwettbewerb von Seiten der absiedelnden Unternehmen und der Politik offensichtlich nicht gerne angesprochen wird. Dabei stehen die gesamten EU-15 Staaten auf der „Verliererseite“. Das Wohlstandsgefälle zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten bringen den mittel- und osteuropäischen Ländern enorme Vorteile.

„Subventions-Hopping“ durch die Länder der EU ist daher als Fehlallokation von Steuermitteln strikt zu unterbinden. Selbst die Bindungsfristen von 10-15 Jahren werden von vielen Unternehmen gerne in Kauf genommen, um sich die vom übernommenen Unternehmen entwickelten Technologien und Markenrechte anzueignen. Das zeigt das Beispiel Semperit: die A-Tec-Gruppe wäre damals bereit gewesen, den Produktionsstandort Traiskirchen weiterzuführen, wenn Conti die Markenrechte

mitverkauft hätte. An dieser Bedingung scheiterte das Geschäft.

### Gegenstrategien - sozialpartnerschaftliches Verhandeln oder Kampfmaßnahmen?

Aus Sicht der Gewerkschaften ist die Zusammenarbeit der europäischen Betriebsräte zu stärken. Diese haben ein Recht auf rechtzeitige Information und Anhörung und können im Rahmen dessen Alternativkonzepte vorgehen. So werden laut einer Studie des Fraunhofer Instituts in Karlsruhe bspw Produktivitätssprünge von 15-30% an bestehenden (deutschen) Standorten, die durch innovative Technologien und Lösungen im Wettbewerb sowie überdurchschnittliche Investition in Forschung und Entwicklung erreicht werden, bei kostenorientiertem Standortvergleich nicht kalkuliert.<sup>3</sup>

Eine internationale Solidarisierung über die Eurobetriebsräte oder Gewerkschaftsorganisationen kam bis dato nur in geringem Umfang zustande, da die nichtbetroffenen Standorte nicht zu Kampfmaßnahmen zu motivieren waren. Solidarisierung klappt nur bei eigener Betroffenheit. So waren im Fall des Contikonzerns zunächst die gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen in Charlotte (USA) von Erfolg gekrönt, durch die nach einem Jahr Streik 1989 höhere Löhne durchgesetzt wurden. Inzwischen sind drei der vier Produktionsstandorte in den USA geschlossen, nur der nicht organisierte Betrieb in Mount Vernon ist nach wie vor tätig. Eine späte Rache der Konzernleitung?

Einzige Hoffnung: das Fraunhofer Institut stellte fest, dass insgesamt der erwartete Erlös aus der Verlagerung gar nicht realisiert wird. Mitte 2004 bis 2006 verlagerten 15% aller (deutschen) Industrieunternehmen Teile ihrer Produktion ins Ausland. Jedes sechste kehrte nach vier bis fünf Jahren nach Deutschland zurück, weil die Auslandserfahrung negativ war.

### Alternativkonzepte der Politik

Aus Sicht des europäischen Industriekommissars Verheugen ist die Konsequenz klar: Wenn für die Unternehmen rein der Share-holder-value Grundlage für Unternehmensentscheidungen ist, und sich die Investitionen nur unter Zuhilfenahme von Steuermitteln rechnen, ist eine nachhaltige Förderung der regionalen Entwicklung nicht gewährleistet. Diese Mittel sollten besser für Bildung, Ausbildung und den Aufbau einer modernen Infrastruktur verwendet werden.

Neben der Sozialisierung der Verluste (auf EU-Ebene durch den Sozial- und Globalisierungsfonds, auf nationaler Ebene durch Arbeitsstiftungen, staatliche Bürgschaften und Garantien) wird auch immer wieder die Einführung von Staatsfonds zur Verwaltung von strategischem Eigentum angedacht. Dies vor allem, seit der Europäische Gerichtshof regelmäßig nationale Gesetze zur Erhaltung eines „Golden Share“, dh besondere Stimmrechte eines einzelnen, meist staatlichen Aktionärs, wegen Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit als EU-rechtswidrig qualifiziert und die Staatsfonds der aufstrebenden Wirtschaftsmächte immer globaler tätig werden.<sup>4</sup> Damit soll der Verschleuderung von volkswirtschaftlichem Vermögen entgegengewirkt werden: So lukrierte im Falle von Semperit der Continental-Konzern jahrelang Gewinne, während gleichzeitig die ArbeitnehmerInnen mehrere Rationalisierungsprogramme hin nahmen. Nach Schließung des österreichischen Produktionsstandortes verblieben das gesamte Technologiewissen sowie die Markenrechte bei Conti. ♦

### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006

<sup>2</sup> Art 87 (3)(a) lässt Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, zu. Dazu zählt in der Regel das gesamte Staatsgebiet der neuen EU-Mitgliedstaaten ausgenommen die Großstädte. Art 87(3)(c) erlaubt Beihilfen zur Förderung der

## „TERRITORIAL COHESION“ – EIN NEUES ZIEL DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Europäische Union hat sich mit dem Reformvertrag ein neues politisches Ziel gesetzt! Im Artikel 3, Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union heißt es: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt ... Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ Hiermit wird die räumliche mit der wirtschaftlichen und der sozialen Kohäsion gleichgestellt und somit räumliche Disparitäten thematisiert. Was kann die neue Dimension des räumlichen Zusammenhalts in den europäischen Politiken bewirken? Welche Entfaltungsmöglichkeiten ergeben sich aus den Verträgen? Welcher politische Wille steht dahinter? Kohäsion ist eine Metapher, um unterschiedliche Themen auf europäischer Ebene voranzutreiben.

Von Elisabeth Beer, AK Wien ([elisabeth.beer@akwien.at](mailto:elisabeth.beer@akwien.at))

### Die neue Grundlage

Mit dem neuen europäischen Ziel des territorialen Zusammenhalts wird auf europäischer Ebene der Diskussion über Auswirkungen europäischer Sektorpolitiken auf Regionen Raum geschaffen. Im Art 158, AEUV heißt es: „Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demographischen Nachteilen, ...“ Damit zielt territoriale Kohäsion auf ein relativ breites Spektrum von Themen ab. Zum Beispiel Sicherung von Grundbedürfnissen der Daseinsvorsorge auch in peripheren Regionen, Bewahrung der regionalen Vielfalt europäischer Kulturen und Traditionen und Herstellung von ausgeglichenen Chancen und fairen Wettbewerbsbedingungen der Teilregionen. Doch ist es auch eine Aufforderung an die politischen Akteure, die räumlichen Wirkungen und Konsequenzen bei der Formulierung und Umsetzung von europäischen Sektorpolitiken mit zu

bedenken! Hierzu bedarf es ua einer besseren Koordination sowohl horizontal als auch vertikal.

Die Fokussierung auf die territoriale Kohäsion ist sozusagen „bottom-up“ vom Ausschuss der Regionen und der Versammlung der Region entwickelt worden und erfährt breite Zustimmung. Die europäische Raumentwicklungspolitik (EUREK), die sich seit 1989 auf Basis mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit gebildet hat, versucht die Lissabon-Agenda und die territoriale Kohäsion miteinander zu verknüpfen bzw Antworten auf den Zielkonflikt zwischen Ausgleich und Wachstum zu geben. Umschrieben mit dem Zielbegriff „ausgewogene Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Regionen“ werden im Rahmen des Forschungsnetzwerks ESPON unterschiedliche Daten politisch-konzeptiv aggregiert und in analytischen Raumentwicklungsbildern kartografisch dargestellt. Diese Methode zeigt sehr anschaulich die regionalen Auswirkungen europäischer Politiken auch in einer zeitlichen Dimension und ist eine gute Grundlage für breite Diskussionen auf politischer Ebene.

Die für Raumordnung zuständigen Minister der EU haben sich 2007 in Leipzig folgende „Territoriale Agenda“ gegeben: „Territorialer Zusammenhalt als ständiger Prozess der politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung ...

stärkere Berücksichtigung der territorialen Chancen und geografischen Besonderheiten durch die EU Kohäsionspolitik ...“. Im Rahmen des 1. Aktionsprogramms, welches 2011 evaluiert werden wird, gibt es derzeit 23 Aktionen vertiefter mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit. Arbeitsgruppen zu Themen wie EU-Berggebiete, ländliche Entwicklung, Demographie, Nachhaltigkeit, Energieeffizienz, polyzentrische grenzüberschreitende Metropolen etc wurden eingerichtet, an denen die Mitgliedstaaten sich optional und mit unterschiedlichem Engagement beteiligen – also eine große Vielfalt und Heterogenität! Die Arbeitsgruppenziele sind Analysen von Entwicklungstrends, Bewusstseinsschaffung sowie Aufzeigen von Koordinierungsbedarf auf EU-Ebene. Die Franzosen – sie sind einer der Väter der territorialen Kohäsion – wollen unter ihrer Präsidentschaft als eines der Schwerpunkte die räumlichen Aspekte der EU-Politiken wie des Lissabonprozesses und der Nachhaltigkeitsstrategie ua diskutieren.

### Konkretisierung noch offen

Was aber konkret unter „territorialem Zusammenhalt“ in Zukunft diskutiert werden soll, wird sich erst weisen. Nämlich im September, wenn die Europäische Kommission das angekündigte Grünbuch hierzu vorlegt. Das Grünbuch soll dazu dienen, eine Analyse vorzunehmen und die Diskussion in der Kommission und den Mitgliedstaaten anzuregen. Dem soll

dann auch ein Weißbuch folgen. Derzeit ist der Begriff „territoriale Kohäsion“ noch ein ungeklärtes offenes Konzept, das je nach institutioneller Interessenslage unterschiedlich ausgelegt wird (Raumordnung, Stadtentwicklung, EU-Förderungen etc). Österreich hat sich bis jetzt sehr zurückhaltend in der europäischen Diskussion verhalten.

Als erste Reaktion wurde mal gleich die Kommission verdächtigt, über die Regionalpolitik sich neue Kompetenzen aneignen zu wollen. Und es stellt sich unmittelbar die Frage nach den Grenzen in der Koordinierung von Politiken. Der Vertrag von Lissabon sieht eine geteilte Zuständigkeit der Union mit den Mitgliedstaaten bei den Hauptbereichen und ua eben auch hinsichtlich des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zu-

sammenhalts“ (AEUV, Art 2c) vor. Die allgemeinen Grundsätze wie loyale Zusammenarbeit, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit kommen auch hier zum Tragen. Der Kommission kommt – entsprechend einem deutschen Gutachten – prozedurale Kompetenz zu, nämlich die grundsätzliche Rechtsgrundlage für die Koordination zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu schaffen, wobei hierbei nicht noch nur die Raumordnung sondern - politisch viel brisanter - auch Auswirkungen der Sektorpolitiken verstanden werden kann.

#### **Politischer Hebel mit Potenzial**

Der Ansatz des territorialen Zusammenhalts ist grundsätzlich zu begrüßen. Zum einen weil mit der Unterordnung der europäischen Regional-

und Strukturpolitik unter die Lissabonstrategie, die auf Wachstum und Effizienz abzielt, Disparitäten in den Regionen nicht mehr fokussiert werden. Das EU-Ziel „räumliche Kohäsion“ kann ein Hebel sein, um zB die Daseinsvorsorge – ihr kommt ein hoher Stellenwert in den gemeinsamen Werten der Union zu – auch in ländlichen Regionen zu sichern. Zum anderen eignet sich das Konzept sehr gut als Monitoring-Instrument und Governance, die räumlichen Auswirkungen von Sektorpolitiken wie Liberalisierungen unterschiedlicher Bereiche (Energie, Post, öffentlicher Verkehr, etc) kritisch zu hinterfragen. Es besteht Hoffnung, dass dadurch die Sektoralpolitiken durch einen problemorientierten Ansatz abgelöst werden! ♦

## **EUGH GEGEN GEWERKSCHAFTEN – 3 : 0 ... DER FALL DIRK RÜFFERT**

Nach den Rechtssachen Vaxholm und Viking hat der EuGH nun im aktuellen Fall Ruffert (EuGH Dirk Ruffert/Land Niedersachsen vom 3. April 2008, Rs C-346/06) das niedersächsische Modell der Tariftreueklauseln bei öffentlichen Bauaufträgen für gemeinschaftswidrig erklärt. Mit dem Urteil hat sich der Gerichtshof innerhalb kurzer Zeit drei Mal mit dem Themenkomplex der Einhaltung lokaler Arbeitsrechtsstandards befasst. Alle drei Verfahren endeten mit einem Schlag in die Magengrube der Gewerkschaften. Wenn unterm Strich als Ergebnis steht, dass Unternehmen ihren Arbeitskräften nur 4 oder 5 Euro Stundenlohn bezahlen müssen - obwohl sie sich vertraglich zu mehr verpflichtet haben - darf sich der Europäische Gerichtshof nicht wundern, wenn seinen Urteilen zunehmend eine neoliberale Tendenz unterstellt wird.

Von Alice Wagner, AK Wien ([alice.wagner@akwien.at](mailto:alice.wagner@akwien.at))

#### **Der Fall Dirk Ruffert**

Zunächst ereignete sich in Deutschland folgendes: Zum Bau einer Justizvollzugsanstalt (Auftragsvolumen: 8,5 Mio Euro) führte das Land Niedersachsen eine öffentliche Ausschreibung durch, in welcher das Unternehmen „Objekt und Bauregie“ den Zuschlag erhielt. Das niedersächsische Landesvergabegesetz sieht vor, dass öffentliche Bauaufträge nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die sich schriftlich dazu verpflichten, den ArbeitnehmerInnen mindestens das tarifvertraglich vorgesehene Entgelt zu bezahlen („Tariftreueerklärung“). Diese Verpflichtung muss auch Subunternehmern auferlegt und die Einhaltung überwacht werden. Bei Verstößen ist

die Verhängung einer Vertragsstrafe oder der Ausschluss des Unternehmens von öffentlichen Aufträgen möglich.

Die Verpflichtung zur Einhaltung des Tariflohns war bereits Gegenstand der Ausschreibung und „Objekt“ gab eine dementsprechende Tariftreueerklärung ab. In der Folge setzte „Objekt“ zur Durchführung der Bauarbeiten einen polnischen Subunternehmer ein. Dieser bezahlte – was auch strafbescheidlich festgestellt wurde – den eingesetzten 53 Arbeitnehmern nur 46,57% des Mindestlohnes. Aus diesem Grund kündigte Niedersachsen den Werkvertrag mit „Objekt“ und verlangte die Zahlung einer Vertragsstrafe. Vom Oberlandesgericht Celle, das Zweifel an der Zulässigkeit der

niedersächsischen Rechtslage hatte, wurde das nationale Verfahren unterbrochen und im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens die Frage an den EuGH gerichtet, ob es dem freien Dienstleistungsverkehr widerspricht, wenn öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, die sich bei Angebotsabgabe schriftlich zur Einhaltung des Tarifvertragsentgelts verpflichten.

#### **Deutsches Tarifvertragssystem und Baubranche**

Der Fall muss vor dem Hintergrund des deutschen Tarifvertragssystems gesehen werden: Anders als in Österreich sind in Deutschland grundsätzlich nur jene ArbeitgeberInnen an einen Tarifvertrag gebunden, die

Mitglied des betreffenden Tarifpartners sind. Jedoch existiert ein System der Allgemeinverbindlicherklärung, durch welches – bei Vorliegen bestimmter Kriterien – ein Tarifvertrag vom Bundesminister für Arbeit für allgemein anwendbar erklärt werden kann.

Im Fall Ruffert konkret betroffen ist die Baubranche, in dieser gibt es in Niedersachsen zwei Tarifverträge: Zum einen den Tarifvertrag für die Lohngruppen 1-2, für unqualifizierte und wenig qualifizierte Tätigkeiten, zum anderen den Tarifvertrag für die Lohngruppen 2a-6, für höher qualifizierte Tätigkeiten. Der letztendlich im Fall springende Punkt war, dass der Tarifvertrag für die niedrigeren Lohngruppen 1-2 für allgemeinverbindlich erklärt wurde, der Tarifvertrag für die höheren Lohngruppen 2a-6 jedoch nicht.

### **EuGH sieht Verstoß gegen die Entsenderichtlinie**

Im Ergebnis hat der EuGH schließlich geurteilt, dass die niedersächsische Tariftreueklausel einen Verstoß gegen die Entsenderichtlinie darstellt. Diese sieht zwar eine arbeitsrechtliche Gleichstellung von entsandten Arbeitskräften hinsichtlich wichtiger Arbeitsrechtsbestimmung vor, jedoch verlangt sie, dass der Mindestlohn in einer von vier Modalitäten festgelegt wird. Diese sind: 1. Rechts- oder Verwaltungsvorschriften (= Gesetzlicher Mindestlohn); 2. Allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge; 3. Tarifverträge, die für alle in den jeweiligen geographischen Bereich fallenden und die betreffende Tätigkeit oder das betreffende Gewerbe ausübenden gleichartigen Unternehmen allgemein wirksam sind oder 4. Tarifverträge, die von den auf nationaler Ebene repräsentativsten Organisationen der Tarifvertragsparteien geschlossen werden und innerhalb des gesamten nationalen Hoheitsgebiets zur Anwendung kommen. Unter Punkt 4. ist wohl der Großteil der österreichischen Kollektivverträge einzuordnen.

In Deutschland gibt es zwar grundsätzlich ein System zur Allgemein-

verbindlicherklärung, der konkrete Baugewerbetarifvertrag (für die höheren Lohngruppen) wurde jedoch nicht für allgemeinverbindlich erklärt. Daher stellte der EuGH fest, dass Niedersachsen nicht die Modalitäten der Entsenderichtlinie einhalte und somit gegen Gemeinschaftsrecht verstoße. Soweit muss man, bei genauer Lesart der Entsenderichtlinie, der Argumentation des EuGH wohl folgen. Der Gerichtshof hätte es somit auch dabei belassen können. Er hätte auch ausdrücklich feststellen können, dass Tariftreueklauseln in öffentlichen Ausschreibungen grundsätzlich ein zulässiges Instrument darstellen, wenn die Modalitäten der Entsenderichtlinie beachtet werden. Dies hat er jedoch nicht getan, stattdessen ist er einen Schritt weitergegangen, über die eigentliche Auslegung der Entsenderichtlinie hinaus, und hat einige Feststellungen mit sozialpolitischer Sprengkraft getroffen.

### **Niedrigere Lohnkosten als Wettbewerbsvorteil**

Erstens argumentiert der EuGH, dass Unternehmen, die an öffentlichen Auftragsvergaben teilnehmen, nicht gegenüber Unternehmen, die private Aufträge durchführen, diskriminiert werden dürfen. Dieses Argument ist jedoch keinesfalls einleuchtend. Zum einen behandelt die niedersächsische Rechtslage inländische und ausländische Unternehmen gleich. Jedes Unternehmen, das einen öffentlichen Auftrag ausführen will, hat den Mindestlohn einzuhalten, egal ob es sich um ein deutsches Unternehmen handelt oder ein ausländisches. Zum anderen existiert keine Konkurrenzsituation zwischen Unternehmen, die an einer öffentlichen Ausschreibung teilnehmen und Unternehmen, die einen privaten Auftrag ausführen. Ohne Konkurrenzsituation, ist aber wohl auch keine Diskriminierung denkbar. Es handelt sich einfach um ganz unterschiedliche Sphären. Und warum sollte nicht der Staat bei Aufträgen, die mit öffentlichen Geldern durchgeführt werden, die Möglichkeit haben, für die Zahlung angemessener Löhne zu sorgen, nur weil solche auf dem freien Markt in einer um-

kämpften Baubranche üblicher Weise nicht ausbezahlt werden.

Zweitens sieht der Gerichtshof in niedrigeren Lohnkosten einen Wettbewerbsvorteil, welcher Unternehmen aus „Niedriglohnländern“ nicht genommen werden darf. Wortwörtlich führt der EuGH im Urteilstext aus, dass den Unternehmen durch die Tariftreueklausel eine „zusätzliche wirtschaftliche Belastung auferlegt“ werde.

Drittens wiederholt der EuGH seine bereits im Urteil Vaxholm dargelegte Argumentation, wonach die Entsenderichtlinie ein Maximalschutzniveau für die von ihr umfassten Bereiche wie den Mindestlohn festlegt. Die Mitgliedstaaten sind demnach auch im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen nicht befugt, mehr zu verlangen, als in der Entsenderichtlinie enthalten ist. Demgegenüber spricht Art 1 Abs 7 der Entsenderichtlinie davon, dass die Bestimmungen „für die Arbeitnehmer günstigeren Bestimmungen nicht entgegen (stehen)“.

Und abschließend bezeichnet der EuGH viertens als Zweck der Entsenderichtlinie die „Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit“. Dass wesentliche Ziele der Entsenderichtlinie die Schaffung fairer Bedingungen, ein einheitliches Lohnniveau und Verhinderung unlauteren Wettbewerbs sind, findet andererseits in den Ausführungen des EuGHs keinen Niederschlag.

### **Ausblick**

Das Urteil ist umso bedauerlicher als Generalanwalt Bot in seinen Schlussanträgen in die genau gegensätzliche Richtung argumentiert hatte und im Ergebnis die niedersächsische Tariftreueklausel für mit den Grundfreiheiten vereinbar befand. Gemäß den Schlussanträgen setzt die Entsenderichtlinie lediglich ein Mindestschutzniveau fest und steht günstigeren Bedingungen nicht entgegen. Die Tariftreueerklärung wäre zwar anhand der Grundfreiheiten zu prüfen. Jedoch hielt sie der Generalanwalt für nicht-diskriminierend, da

gleichermaßen für In- wie Ausländer geltend, und aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses für erforderlich (im Detail, siehe Artikel von Valentin Wedl, EU-Infobrief 4/2007).

Erhebliche Auswirkungen hat das Urteil für Deutschland. Es ist daher auch nicht weiter verwunderlich, dass

zahlreiche Abgeordnete der SPD und der Grünen als Konsequenz aus dem Urteil die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns für Deutschland fordern. Aufgrund des hiesigen Kollektivvertragssystem lässt sich das Urteil – glücklicher Weise – nicht direkt auf Österreich übertragen. Dennoch hat das Urteil gezeigt –

insbesondere aufgrund der Feststellung des EuGH, die Entsenderichtlinie lege ein Maximalschutzniveau fest –, dass eine Überarbeitung der Entsenderichtlinie überfällig ist. Gerade in diesem Punkt ist nun der europäische Gesetzgeber aufgerufen, eine Klarstellung in der Entsenderichtlinie vorzunehmen. ♦

### +++Neues vom EuGH+++

## GRUNDSATZURTEIL ZUR NICHTDISKRIMINIERUNG BEFRISTETER ARBEITSVERHÄLTNISSE

Mit Urteil vom 15. April 2008 in der Rechtssache C-268/06, *Impact*, legte der Europäische Gerichtshof erneut die Richtlinie 1999/70/EG über befristete Arbeitsverhältnisse aus. Im Gegensatz zu seinen Entscheidungen in den Fällen ITF, Laval und Rüffert (siehe auch den Beitrag von Alice Wagner in diesem EU-Infobrief) sollte der Gerichtshof diesmal einen Beitrag zum besseren Schutz der ArbeitnehmerInnen in der EU geleistet haben.

Die genannte Richtlinie führt die Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner (EGB, UNICE [nunmehr BusinessEurope] und CEEP) über befristete Arbeitsverträge durch und verankert den Grundsatz der Gleichbehandlung befristeter Arbeitsverhältnisse mit vergleichbaren unbefristeten. Vor diesem Hintergrund verpflichtet sie auch die Mitgliedstaaten dazu, Maßnahmen zur Verhinderung missbräuchlicher aufeinanderfolgender (Ketten-)Arbeitsverträge zu ergreifen.

In Irland, wo das Verfahren seinen Ausgang genommen hat, entstand ein Streit zwischen der Gewerkschaft IMPACT, die öffentlich Bedienstete vertritt, und verschiedenen irischen Ministerien. Letztere verweigerten einigen Bediensteten den Schutz aus der Richtlinie. Einige ArbeitnehmerInnen erhielten über einen längeren Zeitraum Kettenarbeitsverträge. Zudem wurden im Gegensatz zu unbefristet Beschäftigten niedrigere Gehälter bezahlt und bestimmte Vergünstigungen (zB Versorgungsbezüge) versagt. Die irischen Behörden beriefen sich dabei auch auf eine verspätete Umsetzung der Richtlinie von Seiten Irlands.

Der EuGH stellte in seiner Entscheidung klar, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß der Richtlinie (vgl § 4 Nr 1 der zugrundeliegenden Rahmenvereinbarung) unbedingt und hinreichend genau sei, um von einem Einzelnen in Anspruch genommen und von einem Gericht angewandt werden zu können. Bei § 5 der Rahmenvereinbarung, der Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch durch Kettenarbeitsverträge enthält, sei dies allerdings nicht der Fall. Immerhin ist jedoch der Gleichbehandlungsgrundsatz von den irischen Behörden (auch bei Nicht-Umsetzung) unmittelbar anzuwenden. Darüber hinaus sei er als „Grundsatz des Sozialrechts der Gemeinschaft“ nicht eng auszulegen, weshalb auch Entgeltaspekte sowie Versorgungsbezüge davon erfasst seien.

Auch die näheren Urteilsabwägungen legen nahe, dass der Gerichtshof diesmal den sozialen Hintergrund seiner Entscheidung besser im Griff hatte als in den zurück liegenden Entscheidungen zum Entsende- und Arbeitskampfrecht (den Viking, Laval und Rüffert-Urteilen). So streicht der EuGH etwa (wie schon zuvor in der Rechtssache Mangold) den Segen fixer Beschäftigungsverhältnisse heraus (vgl Rn 86 f des Urteils). Gegenständliche Richtlinie bzw Rahmenvereinbarung solle ferner die „Präkarisierung der Lage der Beschäftigten verhindern“ (Rn 88 des Urteils). Auch wenn Letzteres bereits an früherer Stelle (Rechtssache Adeneler ua.) erwähnt wurde, so deutet es darauf hin, dass es dem Gerichtshof auch ein Anliegen sein könnte, nicht als Bollwerk des Neoliberalismus tituliert zu werden. Nur spöttische Zungen würden behaupten, dass die implizite Solidarisierung des Gerichtshofs mit befristeten Beschäftigten mit der auf sechs Jahre begrenzten – wenngleich mehrfach verlängerbaren – Funktionsperiode der EuGH-RichterInnen zu tun haben könnte. ♦

Valentin Wedl, AK Wien ([valentin.wedl@akwien.at](mailto:valentin.wedl@akwien.at))

# FORTSETZUNG DER ERFOLGSSTORY INTERNATIONALISIERUNG?

## Überlegungen zum neuen Außenwirtschaftsleitbild angesichts der globalen Wirtschaftslage

Nun ist es also fertig: das neue österreichische Außenwirtschaftsleitbild. Auf 20 Seiten wird die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft als große Erfolgsstory gepriesen und deren Fortsetzung als alternativlos dargestellt.<sup>1</sup> Das Papier enthält zwar manch gute Ansatzpunkte, die vorgeschlagenen Politikmaßnahmen sind aber durchwegs klassisch angebotsseitig ausgefallen. Verteilungsaspekte und Soziales kommen nur am Rande vor. Angesichts der heraufziehenden mächtigen Gewitterwolken am globalen Konjunkturhimmel stellt sich die Frage, ob das Leitbild eine taugliche Grundlage für die zukünftigen Herausforderungen der österreichischen Wirtschaftspolitik darstellt.

Von Werner Raza, AK Wien ([werner.raza@akwien.at](mailto:werner.raza@akwien.at))

### Erfolgsstory Internationalisierung

Das Leitbild wird nicht müde, Österreich als Gewinner der Globalisierung im Allgemeinen, und der Europäischen Integration im Besonderen darzustellen. Richtig ist, dass sowohl die Außenhandelsverflechtung als auch die Direktinvestitionsbestände österreichischer Unternehmen im Ausland in den letzten 15 Jahren stark zugenommen haben. Österreich ist heute sowohl Nettoexporteur von Waren und Dienstleistungen als auch von Kapital. Hält man sich vor Augen, dass Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg über Jahrzehnte hinweg mehr Waren und Kapital importiert als exportiert hatte, ist die Entwicklung der letzten 15 Jahre als wünschenswerte Gegenbewegung zu interpretieren. Das ökonomische Grundprinzip, dass langfristig die Außenwirtschaftsbeziehungen eines Landes ausgeglichen sein sollten, gilt schließlich nach wie vor. Insofern waren die chronischen Handelsbilanzdefizite der 1970er bis 90er Jahre Symptome eines wirtschaftlichen Aufholprozesses. Allerdings gilt dies auch in die umgekehrte Richtung: Wenn im Leitbild wiederholt davon die Rede ist, dass es in Zukunft gelte, die Internationalisierung fortzusetzen und Marktzugangsschranken in anderen Ländern zu beseitigen, soll heißen den Export von Waren, Dienstleistungen und Kapital weiter zu steigern, dann ist doch darauf hinzuweisen, dass steigende Leistungsbilanzüberschüsse genauso wenig ein sinnvolles Ziel von Außenwirtschaftspolitik darstellen wie dauerhafte Defizite.

Gewiss, Österreich als kleine Volkswirtschaft hängt in höherem Ausmaß von einem florierenden Außenhandel ab als große, stärker binnenorientierte Länder. Die Jahrhundertereignisse Ostöffnung und europäische Integration haben daher wirtschaftliche Expansionsmöglichkeiten eröffnet, die österreichische Unternehmen geographisch und wirtschaftlich ausgesprochen begünstigten. Allerdings währt der dadurch ausgelöste Boom nicht ewig. Im Gegenteil, nicht zuletzt aufgrund der globalen Finanzkrise ist mit einer Verlangsamung des Wachstumstempos auch in Europa zu rechnen, in mehreren MOEL-Staaten (Ungarn, Baltische Republiken, Bulgarien, Rumänien) nehmen die wirtschaftlichen Probleme zu, die Anzeichen für eine Finanzkrise in diesen Ländern sind angesichts zum Teil enormer Leistungsbilanzdefizite nicht zu übersehen. Das würde insbesondere den in diesen Ländern stark engagierten österreichischen Bankensektor, und *qua* staatlicher Ausfallhaftungen in letzter Konsequenz auch die österreichischen SteuerzahlerInnen, empfindlich treffen. Zudem kommt, dass die Wirtschaftskrise in den USA den Absatz in diesem für Österreich wichtigen Exportmarkt - direkt und indirekt via österreichische Zulieferungen an die deutsche Exportwirtschaft - einbrechen lassen wird. Der Abbau des riesigen US-Außenhandelsdefizits wird ganz klar zulasten Europas gehen. Die Schwäche des US-Dollars gegenüber dem Euro ist von den USA bewusst gewollt, und wird angesichts der im Unterschied zur US-

amerikanischen Notenbank (FED) nach wie vor restriktiven Ausrichtung der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) - keine Zinssenkung, keine Intervention auf den Devisenmärkten - auf absehbare Zeit anhalten. Die aus dem Export zu erwartenden Wachstumsimpulse für die österreichische Wirtschaft werden daher in den kommenden Jahren merkbar zurückgehen.

### Angebotsseitige Orientierung

Das neue Außenwirtschaftsleitbild gibt auf diese Entwicklungen keine überzeugende Antwort. Stattdessen wird insistiert, dass die Internationalisierung unbeirrt fortzusetzen ist. Daher wird auch ganz auf den Ausbau der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft abgestellt. Dies soll durch einen Mix an primär angebotsseitig orientierten Maßnahmen passieren. Dazu gehören mehr Bildung sowie Forschung und Entwicklung, eine aktive Ansiedlungspolitik für Konzernzentralen, diverse Förder- und Finanzierungsmaßnahmen für Exporteure, generell weniger staatliche Regulierung zur „Hebung der Innovationsneigung“, sowie die Unterstützung einer aggressiven Außenhandelspolitik auf EU-Ebene.

Gänzlich unterschlagen wird, dass ein wesentlicher Faktor, der den Exportboom der letzten 15 Jahre in dieser Form maßgeblich befördert hat, die im Vergleich zu unseren Handelspartnern stark gesunkenen Lohnstückkosten in Österreich sind. Diese haben ihre Ursache in den

starken Produktivitätszuwächsen in der Industrie, welche jedoch nicht von entsprechenden Lohnerhöhungen begleitet wurden. Diese Lohnzurückhaltung hat die Einkommensungleichheit in Österreich deutlich erhöht. Gleichzeitig fand in den vergangenen zehn Jahren ein massiver Anstieg von Teilzeit- und insbesondere von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen statt. Dies gemeinsam hat einerseits die Lohnquote stark reduziert, andererseits aber auch die personellen Einkommensungleichheiten ansteigen lassen. Kurz, die Gewinne der Internationalisierung wurden extrem ungleich verteilt. Abgesehen von einigen eher abstrakten Verweisen auf die Notwendigkeit zur fairen Gestaltung der Globalisierung findet sich im Leitbild keine unmittelbare Politikempfehlung, wie die verteilungspolitischen Herausforderungen der Internationalisierung zu meistern wären. Auch wenn daher die Betonung der Notwendigkeit vermehrter Anstrengungen bei Bildung, Forschung und Entwicklung als langfristige Strategie durchaus zu unterstützen ist, stellt sich die Frage wer dies letztlich finanzieren soll. Trotz guter Wirtschaftslage und explodierender Unternehmensgewinne in den letzten Jahren ist diesbezüglich viel zu wenig geschehen. Angesichts steigender Budgetdefizite und rückläufiger Unternehmensgewinne in den kommenden, konjunkturell schwierigen Jahren werden diesen gut gemeinten Vorschlägen daher relativ enge finanzielle Grenzen gesetzt sein, es sei denn, der Finanzminister schwenkt auf eine explizit antizyklische Fiskalpolitik um und ist bereit die öffentlichen Investitionen massiv auszuweiten.

Andernfalls ist absehbar, dass bei Fortbestehen einer außenorientierten Wachstumsstrategie jeder Versuch, den Wachstumsbeitrag der Außenwirtschaft auch in Zeiten globaler Konjunkturverlangsamung zu stabilisieren, primär auf deflationäre Maßnahmen abstellen wird müssen. Mit

anderen Worten: zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft werden dann weiter Arbeitskosten und Unternehmenssteuern gesenkt, die Staatsausgaben reduziert, also generell Spar- und Rationalisierungsprogramme gefahren werden. Die orthodox angebotsseitige Ausrichtung des Außenwirtschaftsleitbildes lässt vermuten, dass die österreichische Wirtschaftspolitik versucht sein könnte, dieser Option anheim zu fallen. Im Unterschied zu den letzten zehn Jahren, wo angesichts hoher globaler Wachstumsraten und eines stark expandierenden Welthandels eine exportorientierte Strategie für Österreich zusätzliches Wachstum gebracht hat, kann die Fortsetzung einer solchen Politik angesichts einer globalen Stagnation aber leicht ins Auge gehen. In der Wirtschaftskrise muss sie zwangsläufig zulasten anderer Länder gehen, die dann keine andere Wahl haben, als ebenfalls auf einen deflationären Kurs einzuschwenken. Im Extremfall wäre eine gefährliche Abwärtsspirale mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten die Konsequenz. Die 1930er Jahre bieten dafür reichliches Anschauungsmaterial. In der gegenwärtigen Situation spielt diesbezüglich vor allem Deutschland als größte Volkswirtschaft der EU eine entscheidende Rolle. Versucht unser Nachbar seinen enormen Leistungsbilanzüberschuss mittels deflationärer Politik zulasten der anderen EU-Mitglieder zu verteidigen, ist der Weg zu einer kooperativen Lösung in der EU versperrt. *Beggar thy neighbor policies* werden dann die Spannungen in der Währungsunion dramatisch verstärken, ein Wiederaufleben protektionistischer Politiken wäre absehbar.

#### **Alternative: Stärkung der Binnen- nachfrage**

Die andere Option – für Österreich wie für Europa insgesamt - bestünde in der Betonung der binnenwirtschaftlichen Wachstumspotenziale. Dies müsste notwendig einher gehen mit

einer stärkeren gesamteuropäischen Koordinierung der makroökonomischen Politik, vor allem der Fiskal- und der Lohnpolitik, sowie einer Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung. Zugleich wäre auch die Geldpolitik der EZB stärker auf Wachstums- und Beschäftigungsförderung auszurichten. Für Österreich bedeutete dies die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, welche den sog verteilungsneutralen Spielraum aus Zielinflation und gesamtwirtschaftlichem Produktivitätswachstum voll ausnützt. Dies würde sich nicht nur positiv auf den privaten Konsum und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auswirken, sondern auch der auseinanderdriftenden Lohnkostenentwicklung entgegen wirken und damit zu einem Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Währungsunion beitragen. Die öffentliche Hand müsste schließlich durch eine expansive Fiskalpolitik mit Schwerpunkt Förderung bzw Ausbau des Bildungswesens, der Forschung, des Umweltschutzes und der Infrastruktur, insbesondere des öffentlichen Verkehrs, sowie der Gesundheits- und sozialen Dienste, deutliche Investitionsimpulse setzen. Angesichts des vorherrschenden wirtschaftspolitischen Mainstreams klingt das zugegebenermaßen nicht sehr realistisch. Aber wer hätte es noch vor kurzer Zeit für möglich gehalten, dass ein neoliberaler Hohepriester wie Josef Ackermann, Chef der Deutschen Bank, nach der starken Hand des Staates zur Rettung der Finanzmärkte ruft, oder dass ein konservativer Hardliner wie Nikolas Sarkozy die EZB für ihre einseitige Geldpolitik offen kritisiert? ♦

#### **Anmerkungen:**

<sup>1</sup> Download des Außenwirtschaftsleitbilds unter:

<http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/E21DA13E-F1EB-408B-A1E7-E668D4EA8467/0/DasösterreichischeAußenwirtschaftsleitbild.pdf>

### +++ AKTUELLE AK-PUBLIKATIONEN +++

#### **The effects of globalization on employment, wages and the wage share in Austria (Autorin: Dr Özlem Onaran, WU Wien), Studie im Auftrag der AK Wien, Wien 2008**

Die Studie untersucht die Effekte der Zunahme der österreichischen Direktinvestitionen in das Ausland, sowie der Importe und Exporte Österreichs auf die inländische Beschäftigung, die Löhne und Gehälter, sowie auf die funktionale Einkommensverteilung (Lohnquote) für den Zeitraum 1996-2005 (FDI) bzw 1990-2005 (Exp./Imp.). Die Studie untersucht die genannten Effekte getrennt für die Gesamtwirtschaft, die verarbeitende Industrie und den Dienstleistungssektor. Das Ausland wird aufgegliedert in Industriestaaten, Ostländer und sonstige Schwellen- und Entwicklungsländer. Eine weitere Differenzierung erfolgt nach Hoch- und Niedrigtechnologiesektoren und nach Arbeitnehmern mit hoher Qualifikation (Angestellte) und niedriger Qualifikation (Arbeiter). Die Ergebnisse der Studie deuten auf profunde inländische Beschäftigungs- und Verteilungseffekte hin, die aus der Internationalisierung österreichischer Unternehmen resultieren.

Download der Gesamtstudie unter: [http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d66/Globalisierung\\_und\\_Verteilung.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d66/Globalisierung_und_Verteilung.pdf)

Download der deutschen Zusammenfassung unter: [http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d68/Effects\\_of\\_Globalization-dt.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d68/Effects_of_Globalization-dt.pdf)

Bestellung unter: [vera.ableidinger@akwien.at](mailto:vera.ableidinger@akwien.at)

### +++ AKTUELLE VERANSTALTUNGEN +++

#### **USA - vom freien zum fairen Handel? Gewerkschaftliche Perspektiven für eine neue Handelspolitik in Amerika und Europa**

Vortrag und Diskussion in deutscher und englischer Sprache mit Simultanübersetzung; Vortrag von *Thea Mei Lee* (Leiterin der Abteilung Internationale Ökonomie und Politik der American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO), Kommentare: *Stephan Lutter* (SERI-Sustainable Europe Research Institute), *Werner Raza* (Arbeiterkammer Wien), *Alexandra Strickner* (ATTAC Österreich)

Veranstalter: *Renner* Institut mit Unterstützung von Arbeiterkammer Wien, ATTAC Österreich, EU-Umweltbüro, KOO – Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission, SERI – Sustainable Europe Research Institute, WIDE - Women in Development Europe

Zeit: Mittwoch, 7. Mai 2008, 19:00 Uhr

Ort: Renner-Institut, Europasaal, Eingang Gartenhotel Altmannsdorf - Hotel 2, Oswaldgasse 69, 1120 Wien; (erreichbar mit U6, Station "Am Schöpfwerk")

Anmeldung erbeten unter: [post@renner-institut.at](mailto:post@renner-institut.at); Tel: 01-804 65 01-0

Programm-Download unter: <http://www.renner-institut.at/veranst/aktuell.htm>

#### **Verteilungsgerechtigkeit im Schatten der Globalisierung**

Tagung des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) Linz. Vorträge und Diskussion mit Herbert Walther (Wirtschaftsuniversität Wien), Eckhard Hein (IMS der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf), Dorothea Schmidt (ILO, Genf), Dierk Hirschel (DGB, Berlin) und Johann Kalliauer (AK Oberösterreich).

Zeit: 27. Juni 2008, von 9 bis etwa 14 Uhr

Ort: BFI, Konferenzraum 1, Grillparzerstraße 50, 4020 Linz

Programm- Download und Anmeldung unter: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)