

## INHALT:

Coverstory: Strategisches Eigentum an Unternehmen	1
Kommentar: Österreichische Entwicklungsbank	3
Flexicurity – ein gefährliches Schlagwort	4
Soziale Dimension der EU – Konsultationsprozess	5
CSR: ISO 26000	7
EUGH- Deutsches Entsendegesetz	9
Neues vom EuGH	11
Nachhaltigkeitskapitel in EU Freihandelsabkommen	12
AK Veranstaltungen	13

## EDITORIAL

### Liebe Leserin! Lieber Leser!

In der Hoffnung, dass Sie erholsamen Ferien verbringen konnten, melden auch wir uns nach der Sommerpause wieder zurück. Der wiederaufgeflamten Diskussion um die Bedeutung von strategischem Eigentum widmet sich die Coverstory dieser Ausgabe. Mathias Grandosek analysiert, welche wirtschaftspolitische Bedeutung öffentliches Eigentum an Wirtschaftsunternehmen heute noch bzw besser wieder haben kann. Der Kommentar von Werner Raza nimmt zum Regierungsvorhaben der Einrichtung einer österreichischen Entwicklungsbank Stellung. Erfreuliches haben diesmal unsere ExpertInnen von der juristischen Front zu berichten. Aber lesen Sie wie immer selbst und nützen Sie das Informationsangebot unseres Infobriefs.

Viel Spaß dabei wünscht wie immer

Ihr Redaktionsteam ♦

## STRATEGISCHES EIGENTUM AN UNTERNEHMEN – RENAISSANCE EINER DISKUSSION IN DER EU?

Das selbstbewusste Auftreten Russland oder Chinas im Ausland, zunehmende Abhängigkeiten in der Energieversorgung der EU und kaum kaschierte Übernahmeambitionen v.a. im Infrastrukturbereich haben zum Wiederaufleben einer Debatte geführt, die in Zeiten des freien Kapitalverkehrs beinahe überwunden schien. Schon schalt auch der Vorwurf des Protektionismus aus dem wirtschaftsliberalen Blätterwald. Es lohnt allerdings darauf einen etwas differenzierten Blick zu werfen, und die Frage neu zu stellen, unter welchen Bedingungen und in welchen Bereichen strategisches Eigentum von Staaten auch heute noch Sinn macht.

Von Mathias Grandosek, AK Wien ([mathias.grandosek@akwien.at](mailto:mathias.grandosek@akwien.at))

### Fusionen & Übernahmen im Dienste kurzfristiger Renditen

Auf nationaler, europäischer und globaler Ebene nimmt die Dynamik von Firmenübernahmen und Fusionen massiv zu. Vor allem die Transaktionsvolumina pro Fall wachsen stetig. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen ermöglicht die steigende Liquidität auf den Kapitalmärkten, die unter anderem auch aus den stetig wachsenden (Pensions-) Fondsvermögen gespeist wird, dass Unternehmen häufiger und zu immer höheren Summen den Eigentümer wechseln. Investoren suchen dabei zunehmend Anlagemöglichkeiten. Steigende Kurse, aufgrund steigender Liquidität und damit auch steigender Nachfrage nach Anlagemöglichkeiten, ermöglichen die Erzielung von kurzfristigen und hohen Renditen. Ein Zeithorizont von einigen Monaten bis wenigen Jahren für viele Kapitalanlagen lässt schon erkennen, dass das Interesse der Anleger weniger in einem stabilen langfristigen Wachstum des Unternehmens begründet ist, sondern vielfach auf kurzfristige Wertsteigerungen abzielt. Besonders der europäische Markt rückt dabei in den Fokus der Interessen internationaler Fondsmanager, da hier noch ein gewisses Marktwachstum und überproportiona-

le Wertsteigerungen vermutet werden. Aber auch die Liberalisierungspolitik in der Europäischen Union und die damit oft einhergehenden Privatisierungen ehemals staatlicher Unternehmen, lassen die Fusions- und Übernahmedynamik wachsen, weil hier oftmals aus politischen und weniger aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen heraus Unternehmen bzw. Unternehmensteile auf den Markt geworfen werden.

### Strategisches öffentliches Eigentum und Unternehmen der Daseinsvorsorge

Alle europäischen Staaten hatten in vielen Branchen, insbesondere in Netzwerkindustrien wie etwa Energieversorgung, Telekommunikation und Bahn, Monopole etabliert, die im Eigentum des Staates standen. Auch auf kommunaler Ebene waren und sind Beteiligungen der öffentlichen Hand im Bereich gemeinwirtschaftlich orientierter Unternehmen weit verbreitet. Aber auch in anderen strategisch wichtigen Industrieunternehmen (Stahl, Kraftfahrzeugindustrie) waren Beteiligungen der öffentlichen Hand durchaus üblich. Besonders liberale politische Kräfte gaben vor allem ab den 1990er Jahren vielfach Impulse, klassische Staatsmonopole zunächst für den Wettbewerb

zu öffnen und anschließend auch den Eigentumsanteil der öffentlichen Hand daran zu minimieren. Besonders auf europäischer Ebene wurde durch die Prinzipien des Binnenmarktes und einer stark wettbewerbsorientierten Liberalisierungspolitik der Gestaltungsspielraum der öffentlichen Hand als Eigentümerin von Unternehmen stark eingeschränkt. Innerhalb des Binnenmarktes gelten Sonderrechte für öffentliche Eigentümer nur unter sehr rigiden Umständen. Diskriminierung, etwa bei Ausschreibungen, und der Einsatz von Instrumenten, die den strategischen Einfluss von Eigentümern verzerren könnten (z.B. golden shares), wurden von der europäischen Politik und auch der Rechtsprechung des EuGH eingeschränkt, was die Eigentümerrolle der öffentlichen Hand bei gesamtwirtschaftlich wichtigen Unternehmen schwächte.

Diese liberale Tendenz scheint sich nun wieder zu wandeln. Die Entwicklung der letzten Jahre führte vielen Staaten die Verwundbarkeit vor Augen, die durch eine starke ausländische Abhängigkeit insbesondere bei der Versorgung mit wichtigen Infrastrukturleistungen (vor allem Energie) entsteht, zumal viele außereuropäische Staaten, wie die USA und Russland, stärkere protektionistische Tendenzen aufweisen. Auf EU Ebene findet nun ein Umdenkprozess statt, der die bisherige Priorität des freien Kapitalverkehrs zugunsten von Instrumenten aufweicht, die (wieder) einen stärkeren Schutz vor Übernahmen wichtiger Unternehmen durch (außereuropäische) ausländische Eigentümer bieten sollen, wobei insbesondere so genannte Staatsfonds im Mittelpunkt des Interesses und der Befürchtungen stehen. Freilich bezieht sich dieser Umdenkprozess vor allem auf transeuropäische Übernahmen. Innerhalb des Binnenmarktes der Union soll auch weiterhin der freie Kapitalverkehr höchste Priorität haben, wie stets betont wird.

### Staatsfonds

In mehreren Staaten existieren Investmentfonds, die sich in staatlichem Besitz befinden und globale

#### Die größten bekannten Staatsfonds (Stand 2007):

**Abu Dhabi Investment Authority (ADIA)**, Vereinigte Arabische Emirate: 875 Milliarden Dollar (Erdöleinahmen)

**Government of Singapore Investment Corporation Pte Ltd, GIC**, Singapur: 330 Milliarden Dollar (Schätzung; der intransparente Fond gibt nur an: über 100 Milliarden Dollar)

**Government Pension Fund Global**, Norwegen: 300 Milliarden Dollar (Erdöleinahmen für Pensionen)

**State FX Investment Group + HuijingCo**, Volksrepublik China: 300 Milliarden Dollar (Devisenüberschüsse aus staatlichen Exporten)

**Stabilisation Fund**, Russland: 100 Milliarden Dollar (Rohstoffeinnahmen, hauptsächlich Erdöl)

**Temasek Holdings**, Singapur: 100 Milliarden Dollar

**Kuwait Investment Authority**, Kuwait: 70 Milliarden Dollar

**Alaska Permanent Fund**, Alaska: 40 Milliarden Dollar (Erdöleinahmen zugunsten der Einwohner Alaskas)

**Australian Future Fund**, Australien: 40 Milliarden Dollar

**Brunei Investment Authority**, Brunei: 30 Milliarden Dollar

Quelle: Morgan Stanley, Bloomberg

Investitionen tätigen. Das Vermögen in diesen Staatsfonds liegt nach Expertennschätzungen bei derzeit ca 2.300 Mrd. \$, allerdings mit einem enormen Wachstum, das von Morgan Stanley auf derzeit 500 Mrd. \$ pro Jahr geschätzt wird. Mittelfristig (bis 2015) soll das Volumen dieser

Fonds sogar auf 12.000 Mrd. \$ anwachsen, und damit die Summe der globalen Währungsreserven übertreffen. Derzeit werden diese Fonds noch von Staaten dominiert, die diese Vermögen aus Ölexporten finanzieren, doch zunehmend kommen auch andere Länder hinzu, die ihre Fonds aus anderen Quellen speisen (Leistungsbilanzüberschüsse und Interventionen auf Devisenmärkten). Das Investitionsverhalten dieser Fonds ist sehr unterschiedlich, allerdings gehen immer mehr Fonds zu einer renditeorientierten Strategie über und investieren in Aktien und außerbörslichem Eigenkapital. Damit steigt auch mit diesen Fonds das Risikokapital auf den Finanzmärkten, was vielfach zu einer größeren Volatilität der Märkte führt.

Es wird befürchtet, dass diese Fonds, die im Eigentum verschiedener Staaten stehen und die volumenmäßig massiv anwachsen, sich nicht nur auf Basis marktwirtschaftlicher Intentionen an Unternehmen beteiligen, sondern auch politisch motivierte Investments tätigen und damit Einfluss auf wichtige europäische Versorgungsbetriebe gewinnen können. Kommissar Peter Mandelson hat im Juli 2007 deshalb die verstärkte Einführung von „golden shares“ vorgeschlagen, die den Eigentümern gewisse Veto-Rechte einräumen. Damit wird die bisherige Forderung der Kommission „one share – one vote“ aufgeweicht, was auch der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zu Sonderstimmrechten zuwiderläuft. Dadurch soll vor allem der Einfluss russischer und chinesischer Staatsfonds auf europäische Unternehmen begrenzt werden.

### Neues strategisches Denken gefordert

Es ist positiv, dass durch diese Diskussion einige der bisherigen Tabuthemen über staatlichen Einfluss auf Unternehmen nun einer neuen Beurteilung unterzogen werden. Negative Auswirkungen, die sich beim Ausverkauf von Unternehmen an ausländische Investoren ergeben können, werden dadurch ernst genommen und stärker thematisiert. Die Diskus-

sion darf sich allerdings nicht auf einen europäischen Protektionismus gegen China und Russland reduzieren. Die Beurteilung, ob die ausländische Übernahme eines heimischen Unternehmens begrüßenswert ist oder nicht, kann im Einzelfall nur anhand der Wirkungen für die Gesamtwirtschaft erfolgen. Es ist unerheblich, ob der Investor privat ist oder sich im ausländischen Staatsbesitz befindet, wenn sein Verhalten oder die (erwartete) Unternehmenspolitik dazu führt, dass es der Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele (Arbeitsplätze, Versorgung, Wachstum) schadet. Es muss daher bei einem Eigentumsübergang immer die Frage im Vordergrund stehen, wie weit dadurch gesamtwirtschaftliche Ziele gefährdet sind, unabhängig von

der Art oder Eigentümerstruktur des Investors. Und es bleibt, ebenso wie bei dem inländischen privaten „strategischen“ Eigentümer, das Risiko, das nie *ex-ante* die genauen Absichten abgeschätzt werden können. Dagegen bieten auch keine Arbeitsplatz- oder Bestandsgarantien ausreichenden Schutz, da *ex-post* immer auf die Auswirkung anderer Faktoren verwiesen werden kann.

Grundsätzlich sind daher zusätzliche Schutz-, Transparenz- und Kontrollinstrumente bei Übernahmen begrüßenswert, da sie dem Staat einen größeren Spielraum schaffen und dadurch Interessen in den Vordergrund rücken, die über die reinen Renditeinteressen der Investoren hinausgehen. Dies kann aber eine

starke strategische Eigentümerschaft der öffentlichen Hand in wichtigen Bereichen nicht ersetzen. Vielmehr gehört auch das öffentliche Beteiligungsmanagement strategisch ausgebaut und es wäre durchaus wünschenswert, öffentliches Eigentum besonders in sensiblen Bereichen wie Energie, Bahn, Wasser, Post, Telekom etc. auch verfassungsmäßig abzusichern. In wichtigen Industriebetrieben und Unternehmen der Daseinsvorsorge sollte daher die öffentliche Hand zumindest die Sperrminorität halten, da nur sie sich als Eigentümerin auch gesamtwirtschaftlichen Zielen verpflichtet fühlt und ihren Einfluss dahingehend einsetzt, gesamtwirtschaftliche Ziele im Auge zu behalten. ♦

### +++Kommentar+++

## ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSBANK – AUSFUHRFÖRDERUNG ODER ENTWICKLUNGSHILFE?

**Die Bundesregierung hat die Einrichtung einer österreichischen Entwicklungsbank beschlossen. Diese soll Privatsektor-Projekte in Entwicklungsländern finanzieren und damit eine Lücke an der Schnittstelle zwischen Ausfuhrförderung und Entwicklungskooperation schließen. Was angesichts der chronischen Unterdotierung der österreichischen Entwicklungskooperation auf den ersten Blick vernünftig erscheint, entpuppt sich in der geplanten Form aber noch als verbesserungswürdig.**

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

### Ein ambitioniertes Vorhaben...

Im Regierungsprogramm der SPÖ/ÖVP Koalitionsregierung wurde die Einrichtung einer österreichischen Entwicklungsbank in Aussicht genommen, wobei hiezu „die einschlägige Erfahrung und Kostengünstigkeit der OeKB in der Ausfuhrförderung berücksichtigt werden soll“. Nachdem in der Tat ursprünglich die staatliche Austria Wirtschaftsservice (aws) als Trägerorganisation vorgesehen war, haben die mit der Umsetzung beauftragten Staatssekretäre Winkler und Matznetter im Mai die Oesterreichische Kontrollbank AG (OeKB) beauftragt, ein Konzept für die Entwicklungsbank auszuarbeiten. Dieses Konzept liegt mittlerweile vor und bildet die Grundlage für einen Ende August in die Begutachtung ausgesandten Gesetzesentwurfs.

Dieser schlägt die Einrichtung der Entwicklungsbank als 100%ige Tochter der OeKB vor. Damit spart sich die Republik zwar die Kosten für die Einbringung des notwendigen Eigenkapitals, und kann sich darauf beschränken, für die geförderten Projekte die Ausfallhaftung zu übernehmen. Zugleich weicht Österreich aber von der international gängigen Praxis ab, Entwicklungsbanken als im öffentlichen Eigentum stehende Gesellschaften zu führen. Ist das zu rechtfertigen? Die OeKB steht schließlich im Eigentum privater Geschäftsbanken. Wie wird sichergestellt, dass der öffentliche Auftrag, nämlich die Förderung von Privatsektorprojekten in Entwicklungsländern umgesetzt und überwacht wird? Nun, das hängt entscheidend von der Governance-Struktur, also den Ent-

scheidungs- und Beteiligungsstrukturen der Organisation ab.

### ...schlecht umgesetzt?

Der erste zur Begutachtung ausgesandte Gesetzesentwurf zur Einrichtung der Entwicklungsbank sah vor, dass bei der Entwicklungsbank ein Gremium Wirtschaft und Entwicklung eingerichtet werden soll. Den Vorsitz führt das Finanzministerium. Daneben waren das Außen- und das Wirtschaftsministerium, die Austrian Development Agency (ADA) und die Wirtschaftskammer Österreich mit Stimmrecht vertreten. Diesem Gremium soll die „entwicklungspolitische Beratung und [...] Begutachtung“ der Förderansuchen obliegen. Diese Besetzung ist in mehrerlei Hinsicht bemerkenswert. Zum einen stellt sich die Frage nach der entwicklungspolitischen Kompetenz des Gremiums:

die fachzuständigen Mitglieder wären mit dem Außenministerium und der ADA klar in der Minderheit gegenüber jenen VertreterInnen gewesen, die als den Interessen der österreichischen Exportwirtschaft nahe stehend bezeichnet werden müssen. Angeblich beansprucht das Außenministerium für sich ein Vetorecht. Dieses ist im Gesetzesentwurf allerdings nicht verankert. Im vom Ministerrat am 17.10. beschlossenen Vortrag an das Parlament wurden einige Defizite zwar behoben: So sind nun das Bundeskanzleramt und die AK im Gremium vertreten. Trotzdem stellt sich weiterhin die Frage nach seiner Repräsentativität. Schließlich sind ÖGB und Landwirtschaftskammer weiterhin nicht vertreten. Darüber hinaus wundert man sich aber auch, dass keinerlei VertreterInnen der entwicklungspolitischen Organisationen vorgesehen sind. Wenn dieses Gremium die entwicklungspolitische Eignung von Projekten zu prüfen hat, dann möchte man doch meinen, dass das einschlägige *Know-How* der mit der Materie tag-

täglich beschäftigten Organisationen dafür dringend benötigt wird? Aber vielleicht ist die plausibelste Erklärung für dieses Paradoxon, dass es eigentlich gar nicht um Entwicklungspolitik, sondern vorrangig um Exportförderung geht. Darauf deutet hin, dass die mit der Einrichtung der Entwicklungsbank beauftragte OeKB seit Jahrzehnten als Exportförderungsbank des Bundes fungiert, und besonders die Exportwirtschaft das Projekt stark unterstützt.

### **Politikkohärenz herstellen!**

Nun müssen Exportförderung und Entwicklungszusammenarbeit sich nicht ausschließen, sondern können einander sinnvoll ergänzen. Die AK hat sich daher auch grundsätzlich für die Einrichtung der Entwicklungsbank ausgesprochen. Es braucht aber die Herstellung von Politikkohärenz, und zwar nicht nur auf der abstrakten Ebene von gesetzlichen Zielbestimmungen, sondern vor allem in der Praxis der Projektplanung und – durchführung. Das ist nicht ohne die Einbindung und Mitsprache aller

betroffenen und damit kompetenten *Stakeholder* in den Begutachtungs- und Entscheidungsprozess möglich. Zu Politikkohärenz gehört auch, dass die Tätigkeit der Entwicklungsbank bestimmten Rahmenvorgaben unterliegt. Dazu zählen insbesondere international anerkannte Standards bei der Projektprüfung, wie zB jene der Weltbank. Ebenso muss sichergestellt werden, dass sich geförderte Unternehmen zur Einhaltung von einschlägigen Wohlverhaltensnormen wie den OECD Leitsätzen für multinationale Unternehmen verpflichten.

Wenn die Regierungsparteien ihren eigenen Anspruch also ernst nehmen, Wirtschaft und Entwicklung gleichermaßen zu fördern, dann sollten sie die von vielen Seiten geäußerte Kritik an diesem Vorhaben ernst nehmen und weitere Nachbesserungen vornehmen. Das wäre die Mindestvoraussetzung dafür, dass die österreichische Entwicklungsbank ihrem Namen auch tatsächlich gerecht werden kann. ♦

## **FLEXICURITY - EIN „ZAUBERWORT“, DAS FÜR WIDERSTAND SORGT**

**Der portugiesische EU-Ratsvorsitz richtete Mitte September, als Folge der Flexicurity Mitteilung der Europäischen Kommission, in Lissabon eine Konferenz zu diesem heiß umkämpften Thema aus. Ziel war es unter anderem, über gemeinsame Grundsätze für Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt zu diskutieren, welche im Dezember von den EU-Staats- und Regierungschefs vereinbart werden sollen. Geladen waren Regierungsvertreter, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter, nichtstaatliche Organisationen und Fachleute.**

Von Christof Cesnovar, AK Büro Brüssel ([christof.cesnovar@akeuropa.eu](mailto:christof.cesnovar@akeuropa.eu))

### **Arbeitsplatz- oder Beschäftigungssicherheit**

„Flexicurity - der Ansatz, der darauf abzielt, flexible Arbeitsmarktregelungen mit hoher sozialer Sicherheit in Einklang zu bringen, sei keine Bedrohung für die ArbeitnehmerInnen“, sagte der Beschäftigungskommissar Spidla in seiner Eröffnungsrede anlässlich der Flexicurity Konferenz in Lissabon. So klar war und ist dies aber nicht. Dies zeigten die Debatten während der Konferenz in Lissabon als auch nach dem Erscheinen der Flexicurity-Mitteilung der Europäischen Kommission im Juni 2007. Widerstand löste, speziell bei den

Vertretern der ArbeitnehmerInnen aus, dass die Flexicurity Debatte nur in Richtung Flexibilisierung des Arbeitsmarktes geführt wird. Unter anderem darum, was denn wichtiger sei, die Arbeitsplatz- oder die Beschäftigungssicherheit oder doch beides? „Bei der Beschäftigungssicherheit geht es nicht mehr um den Schutz von Arbeitsplätzen“, sondern vielmehr um den Schutz von Menschen, so die Europäische Kommission. Die ArbeitnehmerInnenvertretungen sehen dies als direkten Angriff auf den Kündigungsschutz, der mit der Arbeitsplatzsicherheit untrennbar verbunden ist. Speziell von den Arbeitgeberverbänden wird der Kündi-

gungsschutz als Grundübel für ein zu niedriges Beschäftigungswachstum in der EU und für einen unflexiblen Arbeitsmarkt gesehen. Widerlegt wurden diese Behauptungen schon von OECD-Studien. John Monks, Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), stellte mit Bedauern in Lissabon fest, dass immer die Beschäftigungssicherheit zu Lasten der Arbeitsplatzsicherheit ausgespielt wird und forderte ein klares Bekenntnis, dass beides gewahrt werden müsse.

### **Ein klares JA zum Sozialen Dialog**

Sehr positiv ist hervorzuheben, dass es ein klares Signal gab, den Sozia-

len Dialog und damit den Sozialpartnern auf EU Ebene eine gewichtige Rolle bei der Erarbeitung der gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze einzuräumen. Die Flexicurity-Grundsätze sollen den nationalen Regierungen als Richtschnur für eigene Strategien dienen, damit sie Flexibilität und Sicherheit in Einklang miteinander bringen. Fast alle Teilnehmer der Konferenz brachten klar zum Ausdruck, dass nur dort, wo der Soziale Dialog auch funktioniert, Flexicurity Erfolg hat und es zu einer so genannten Win-Win Situation sowohl für Arbeitnehmer- als auch für ArbeitgeberInnen kommt. Im speziellen wurden die skandinavischen Länder genannt und immer wieder Dänemark, das Vorzeigemodell in Sa-

chen Flexicurity schlechthin. Vergessen werden darf allerdings nicht, dass das Dänische Flexicurity-Modell nicht das Allheilmittel für alles ist. Davon inspirieren lassen kann man sich aber allemal. Die nationalen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten müssen aber weiterhin unbedingt berücksichtigt werden.

### **Sicherheit ist die Grundvoraussetzung für Flexibilität**

Wenn die EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 2007 die gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze vereinbaren werden, muss jedenfalls gewährleistet sein, dass Sicherheit als unabkömmliche Grundvoraussetzung für Flexibilität angesehen wird. Nicht vergessen werden darf

aber auch, dass das Model Flexicurity vier Komponenten beinhaltet und zwar flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen, umfassende Strategien des lebensbegleitenden Lernens, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit, die alle den gleichen Stellenwert besitzen und dementsprechend beachtet werden müssen. Um erfolgreiche Flexicurity Grundsätze zu beschließen und umzusetzen wird es auch wichtig sein, dass das Vertrauen zwischen allen maßgeblichen Akteuren hergestellt ist und nicht am Ende die ArbeitnehmerInnen die Leidtragenden sein werden. ♦

## **„SOZIALE WIRKLICHKEIT IN EUROPA“ – THE MISSING LINK**

**Bis Ende 2007 läuft in der EU auf Basis eines Kommissionsdokuments ein interessanter Konsultationsprozess mit dem Ziel, eine Debatte über die verschiedenen Ausprägungen der „sozialen Wirklichkeit in Europa“ anzustoßen. Das Dokument thematisiert die wesentlichen sozialen Tendenzen und stellt klar, dass Europa ua ein „schwerwiegendes Armutproblem“ hat und die Arbeitslosigkeit zu den zentralen Herausforderungen zählt. Es befasst sich mit der Globalisierung und den Folgen des demographischen Wandels. Mit Recht weist es darauf hin, dass mit der Erweiterung die regionalen Unterschiede „noch einmal eine neue Dimension erreicht“ haben. Kurzum: es beschreibt wesentliche Facetten der sozialen Wirklichkeit. Aber es gibt einen „missing link“.**

Von Norbert Templ ([norbert.templ@akwien.at](mailto:norbert.templ@akwien.at)) und Ursula Filipič ([ursula.filipic@akwien.at](mailto:ursula.filipic@akwien.at)), AK Wien

### **Makroökonomische Politik fehlt**

Im Konsultationspapier<sup>1</sup> wird die Frage der makroökonomischen Politikausrichtung völlig ausgeklammert. Folglich werden Folgewirkungen dieser Politik dem Diskussionsprozess a priori entzogen. Dabei ist offensichtlich, dass die Bewältigung der im Konsultationspapier angesprochenen Themen (Globalisierung, Demographie, Armut, Arbeitslosigkeit etc) wesentlich auch von der konjunkturellen Entwicklung und damit von makropolitischdn Weichenstellungen in Europa abhängt.

Ebenso wird das Spannungsfeld zwischen europäischer Politik und nationalen Kompetenzen nicht thematisiert. Es wird lediglich lapidar darauf hingewiesen, dass „in den meisten erörterten Bereichen Zuständigkeit und Handlungsverantwor-

tung bei den Mitgliedstaaten (liegen), nicht bei der EU“.

Das ist aber nur die halbe Wahrheit: Es stimmt, dass die primäre Verantwortung für die „soziale Wirklichkeit“ nach wie vor bei den Mitgliedstaaten liegt. Bei der Ausübung dieser Verantwortung stoßen sie jedoch auf Schranken des EU-Primärrechts: zum einen auf einen Binnenmarkt mit enorm unterschiedlichen nationalen Standards im Sozial-, Steuer- und Lohnbereich und zum anderen auf eine Währungsunion mit gravierendem Einfluss auf die Gestaltung ihrer Budgetpolitik sowie einer autonomen Geldpolitik der EZB.

In diesem Spannungsfeld bewegt sich europäische Politik seit Jahren, und sie ist auch mitverantwortlich für die wachsende Skepsis der EU-BürgerInnen. Sie erleben täglich,

dass die politischen EntscheidungsträgerInnen trotz hoher Arbeitslosigkeit und nicht ausreichendem Wirtschaftswachstum zu keinem wirtschaftspolitischen Kurswechsel bereit sind. Gleichzeitig spüren sie den wachsenden Druck auf Lohn- und Sozialstandards, nicht zuletzt aufgrund der inneren Konkurrenz mit den neuen EU-Ländern.

### **Mehr Binnenmarkt – mehr sozialer Wohlstand?**

Die Kommission schreibt in ihrer Mitteilung „Ein Binnenmarkt für die Bürger“: „Der Binnenmarkt soll Wirtschaftswachstum fördern und ein konkurrenzfähiges, offenes Europa mit lebhaften Märkten und gesunden Handelsbeziehungen schaffen, in dem die Ziele Solidarität, Vollbeschäftigung, universeller Zugang zu

Leistungen der Daseinsvorsorge, hohe Sozial- und Umweltstandards und hohe Zukunftsinvestitionen in Forschung und Bildung erreicht werden können“.<sup>2</sup> Der Vorstellung der Kommission liegt das Konzept zu Grunde, dass die Verwirklichung der Grundfreiheiten des Binnenmarkts automatisch zum sozialen Fortschritt führt. Dies entspricht nicht der realen Entwicklung, die von einem gegenseitigen Unterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten im Sozial-, Steuer- und Lohnbereich geprägt ist. Wenn der Binnenmarkt ein Instrument zur Erreichung dieser Ziele sein soll, dann brauchen wir europäische Mindeststandards in diesen Bereichen, die im Sinne des sozialen Fortschritts periodisch überprüft und weiterentwickelt werden müssen. Diesbezüglich ist es in den letzten Jahren auf europäischer Ebene zu einem politischen Stillstand gekommen. Das liegt zum Teil am Primärrecht (Erfordernis der Einstimmigkeit bei etlichen Bestimmungen im Sozialkapitel und in der Steuerpolitik, keine europäisch koordinierte Lohnpolitik). Die größte Schranke ist jedoch der fehlende politische Wille der Mitgliedstaaten, sich auf Mindeststandards zu einigen.

### **Standortwettbewerb untergräbt soziale Kohäsion**

Noch gravierender zeigt sich dieses Spannungsfeld im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion. Mit dem Vertrag von Maastricht (Haushaltskriterien, Bestimmungen zur EZB) und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist die soziale Dimension der EU endgültig ins Hintertreffen geraten. Die mit vielen Hoffnungen verbundene Integration eines Beschäftigungskapitels in den EGV (Vertrag von Amsterdam) hat sich als trügerisch erwiesen. Die Nationalstaaten sind primär für die Bekämpfung der Armut und der Ar-

beitslosigkeit zuständig, aber ihre Politik ist eingebunden in einen europäischen *policy-mix*, der wachstums- und beschäftigungshemmend ist:

- Aufgrund der strikten Vorgaben zur Budgetkonsolidierung (Maastricht-Kriterien, Stabilitäts- und Wachstumspakt) haben die EU-Mitgliedstaaten kaum Spielraum, durch Ausweitung der öffentlichen Investitionen die Binnennachfrage anzukurbeln.

Der Steuerwettbewerb auf EU-Ebene im Bereich der Unternehmenssteuern schränkt den Handlungsspielraum zusätzlich ein, weil dadurch dem Staat notwendige Einnahmen zum konjunkturellen Gegensteuern entzogen werden.

Die Geldpolitik der EZB dämpft das Wachstum, weil sie dem Preisstabilitätsziel zu hohe Priorität einräumt und mit dem selbst gewählten Inflationsziel von 2% als Obergrenze unnötig restriktiv ist. Die mit einem hohen Grad an Unabhängigkeit ausgestattete EZB weist jede Verantwortung für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung zurück.

Der Anpassungsdruck lastet auf den ArbeitnehmerInnen. Bei dieser wirtschaftspolitischen Konzeption kommt ihnen die Rolle zu, die Anpassungslasten in Form von niedrigeren Löhnen, flexiblen Arbeitsmärkten, Aufbrechen des Kündigungsschutzes etc zu tragen. Das ist sicherlich kein Programm zur Ankurbelung des privaten Konsums.

Selbst die Lohnpolitik der Mitgliedstaaten folgt europäischen Vorgaben, obwohl diese im Vertrag nicht erwähnt und das Arbeitsentgelt sogar ausdrücklich vom Vertrag ausgeschlossen ist (Art 137 Abs. 5 EGV). So werden im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik den Mitgliedstaaten ständig „maßvolle“ Lohnabschlüsse vorgegeben, um die

Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden.

### **Kurswechsel notwendig**

Die Entwicklung der letzten Jahre hat eindrucksvoll die Notwendigkeit eines Kurswechsels für Wachstum und Beschäftigung bestätigt. Der aktuelle Wirtschaftsaufschwung ist keine Antithese dazu. Er ist der Exportdynamik und dem Anstieg der Unternehmensinvestitionen geschuldet.

Vor diesem Hintergrund sind wir überzeugt, dass auch nach dem Einsetzen des europäischen Konjunkturaufschwungs im Jahr 2006 unvermindert die Notwendigkeit einer neuen expansiven Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene besteht, um dem Aufschwung abzusichern. Die sich wieder abschwächende Konjunktur in Deutschland und den USA sowie die krisenhaften Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten zeigen deutlich die Notwendigkeit, die Binnennachfrage zu stärken – sowohl auf nationaler Ebene als auch im europäischen Kontext. Die Binnennachfrage wird für die europäische Konjunkturentwicklung zunehmend zum Schlüsselfaktor. Zu deren Stärkung bedarf es einer Lockerung der restriktiven Geldpolitik der EZB und eines ausreichenden budgetären Spielraums der Mitgliedstaaten. Zudem muss die seit Jahren laufende Umverteilung zulasten der Lohnkommen beendet werden. Notwendig sind auch effektive Maßnahmen gegen das Steuerdumping. Es ist zu hoffen, dass dieser Zusammenhang im Rahmen der Anhörung noch entsprechend thematisiert wird. ♦

### **Anmerkungen:**

<sup>1</sup> Konsultationspapier des Beratergremiums für europäische Politik: Soziale Wirklichkeit in Europa; Download unter: [http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_de.htm)

<sup>2</sup> KOM(2007) 60, 21.02.2007

### **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>

# ISO 26000 – GUIDANCE ON SOCIAL RESPONSIBILITY (SR): EINE RÜCKENTWICKLUNG IN SACHEN GESELLSCHAFTLICHER VERANTWORTUNG VON UNTERNEHMEN?!

Man könnte dem Irrtum unterliegen, dass ISO, das internationale Normungsinstitut, eine umfassende und zertifizierbare Norm für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen erarbeitet. Dies würde ihrer bisherigen Tätigkeit, Standardisierungen für die internationalisierte Wirtschaft mit überprüfbaren Normen zu definieren, entsprechen. Zum Beispiel setzt ISO 9000 – in der Zulieferindustrie verwendet – Verfahrensstandards fest, die Qualitätsnormung ermöglichen. Doch Vorsicht! Bei ISO 26000 handelt es sich wohl um einen sehr ambitionierten Prozess, aber der Inhalt ist mehr als mager: Es sind nämlich nur gut gemeinte Empfehlungen, an denen sich das gesellschaftlich verantwortliche Unternehmen wahlweise orientieren könnte oder gar sollte, wenn es nur wollte ...

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

## **Hehre Ziele und aufwändiges Verfahren**

Der Arbeitsauftrag lautet: bis 2008 den internationalen Standard ISO 26000 in Arbeitsgruppen zu erarbeiten, der Organisationen unterstützen soll, ihre gesellschaftliche Verantwortung wahrzunehmen und dabei die kulturellen, gesellschaftlichen, umweltbedingten, sowie rechtlichen und wirtschaftlichen Unterschiede respektiert. Der Standard soll praktische Leitlinien liefern, wie gesellschaftliche Verantwortung umgesetzt wird, Anspruchsgruppen identifiziert und einbezogen werden können und die Glaubwürdigkeit der Berichterstattung verbessert werden kann. Er soll dazu beitragen, das weltweite Bewusstsein über gesellschaftliche Verantwortung zu stärken und eine einheitliche Terminologie zu schaffen. Der Standard soll ein reines Richtliniendokument bleiben und keine Verpflichtungen enthalten. Die Zertifizierbarkeit ist ausdrücklich ausgeschlossen. Beteiligte Interessensgruppierungen sind VertreterInnen aus Wirtschaft, Verwaltung, ArbeitnehmerInnen, KonsumentInnen, BeraterInnen und Wissenschaft sowie Nichtregierungsorganisationen.

Über 72 Länder beteiligen sich inzwischen mit ihren nationalen Standardisierungsinstitutionen an dem weltweiten Diskussionsprozess. Länder wie China, Indien, Brasilien und Südafrika sind dabei. Aus jedem Land sind jeweils sechs ExpertInnen aus den verschiedenen Stakeholdergruppen nominiert. Und auf nationaler

Ebene sind im jeweiligen Normungsinstitut Spiegelkomitees eingerichtet.

Derzeit liegt das dritte Arbeitspapier vor. Der bereits zweimal überarbeitete Entwurf von rund 90 Seiten soll beim nächsten Treffen Anfang November in Wien wieder diskutiert werden. Diesmal sind 7.100 Kommentare eingegangen und über 300 ExpertInnen werden diese in Arbeitsgruppen diskutieren. Thematisch wurde folgende Einteilung getroffen: Umwelt (inkl Vermeidung von Umweltverschmutzung, Treibhausgasproblematik, nachhaltige Bodennutzung, Schutz von Ökosystemen usw); Unternehmensführung (inkl Aktionärsrechte, Teilnahme an Entscheidungen, Information von Stakeholdern); Menschenrechte (inkl Gewerkschaftsfreiheit und kollektive Verhandlungen, Nichtdiskriminierung, Kinder- und Zwangsarbeit), Arbeitsbeziehungen (inkl Arbeitssicherheit und Gesundheit, Löhne, Arbeitszeit, Restrukturierung, Disziplinarmaßnahmen, sexuelle Belästigung); faire Geschäftspraktiken (inkl fairer Wettbewerb, Korruption, Geldwäscherei, Schutz der Privatsphäre, Schutz des geistigen Eigentums); Konsumentenangelegenheiten (inkl Information, Gesundheit, Verträge, Werbung und Kinder, Labelling, usw) und Einbindung der Gemeinschaft (inkl Beschäftigung, Ausbildung, Technologietransfer, Steuern und Abgaben, Ressourcenbenutzung, Kulturelles Erbe, Infrastruktur, usw).

## **Was soll ISO 26000 Neues bringen?**

ISO 26000 ist gegenüber zahlreichen anderen Standards, Kodizes und Leitlinien, die es zu Corporate Social Responsibility (CSR) gibt, auch innovativ: Der Standard richtet sich nicht nur an Unternehmen sondern an alle Arten von Organisationen, seien sie staatlich oder als Verein organisiert, egal ob diese international oder nur lokal tätig sind (hiermit fällt das „C“ bei CSR weg und es bleibt als neues Kürzel „SR“!). Ebenso richtet sich der Standard auch an KMUs. Doch die vorliegenden Entwürfe, die nur für ExpertInnen zu lesen und zu verstehen sind, lassen Zweifel aufkommen, ob KMUs auch angesprochen werden können. Unter Umständen könnte auch im Dschungel von Definitionen, was CSR oder SR sein soll, Klarheit geschaffen werden, denn ISO-Managementsysteme haben einen hohen Bekanntheitsgrad und erfreuen sich der Beliebtheit in der Geschäftswelt.

## **Gefahren mangels verbindlicher Mindeststandards**

Wenig anspruchsvolle und nichtverbindliche Ansätze haben aber nur sehr begrenzte Möglichkeiten! Grundsätzlich ist zu befürchten, dass ISO 26000 missbräuchlich verwendet wird, indem Unternehmen sich in ihrer Werbung auf die Einhaltung des Standards beziehen und damit quasi eine „wilde“ Zertifizierung in beliebiger Form unter Bezugnahme auf ISO erfolgen. Dies würde bedeuten, dass die Richtlinie ihr Ziel – nämlich Orien-

tierung und begriffliche Klarheit zu schaffen – nicht erreicht, sondern weiterhin der Beliebigkeit bei CSR Tür und Tor öffnet. Daher sind Mindeststandards festzulegen: hinsichtlich des Inhaltes ist Gesetzeskonformität in dem Sinne einzufordern, als dass die UNO-Menschenrechtskonvention und die Kernarbeitsnormen der ILO sowie internationale Umweltabkommen eingehalten werden müssen; hinsichtlich des CSR-Prozesses ist ein verpflichtender Stakeholderdialog und ein unabhängiges Audit einzufordern. Darüber hinaus ist ein Katalog von Mindestanforderungen zu definieren, der alle SR-relevanten Themenbereiche abdeckt sowie darüber hinausgehende Empfehlungen enthält.

#### **Was verspricht das vorliegende Arbeitsdokument?**

Doch der vorliegende dritte „working draft“ ist weit davon entfernt, klare verbindliche Mindeststandards zu definieren. In der Sprache erschöpft sich das Dokument in dem, was Organisationen tun „könnten“, „sollten“ sie sich für die Gesellschaft verantwortlich fühlen. Gewiss verfolgt ISO 26000 einen philanthropischen Ansatz und alle Herausforderungen der Weltgemeinschaft werden thematisch angerissen, doch sind die Formulierungen so vage und allgemein gehalten, dass die allgemeine Diskussion zu CSR wieder um Jahre zurückversetzt wird! Hier ein Beispiel, um zu illustrieren, was gemeint ist. In den unterschiedlichen Ansätzen und Initi-

ativen zu CSR hat es bis dato ein allgemein akzeptiertes Grundverständnis aller Interessensgruppen geben, dass CSR so genanntes „legal compliance“ (= gesetzeskonformes Handeln) voraussetzt. Im ISO 26000-Entwurf heißt es dazu: „organisations should take reasonable steps to comply with legal requirements ...“ – hiermit wird der bereits erzielte Konsens in Frage gestellt und implizit werden Gesetzesverletzungen akzeptiert!

#### **Eine ernüchternde Zwischenbilanz**

Die Zwischenbilanz des bisherigen Diskussionprozesses über ISO 26000 fällt aus ArbeitnehmerInnen-sicht denkbar schlecht aus: Dass Unternehmen und andere Organisationen sich an Mindestnormen in sensiblen Bereichen wie Menschen- und Arbeitsrechte halten „könnten“ oder „sollten“ ist nicht nur zu wenig, sondern für einen internationalen Leitsatz (Guidance) über die soziale Verantwortung beschämend. Hinsichtlich solcher Mindeststandards muss es eine klare Verbindlichkeit geben. Im derzeitigen Entwurf ist eine beliebige Auswahl an CR-Maßnahmen möglich.

Wir fordern schrittweise, aber umfassende Umsetzung von möglichen Höchststandards, die der Orientierungsrahmen aufzählt. Die Überprüfbarkeit der Prozesse und Ergebnisse im Rahmen der ISO 26000 muss gewährleistet werden und die Berichterstattung muss sich an verbind-

lichen Inhalten orientieren. Eine externe Verifizierung in Form eines unabhängigen Monitoring muss vorgeschrieben werden.

#### **Was können wir von ISO 26000 erwarten?**

Haben diese berechtigten Forderungen eine Chance auf Verwirklichung? Realistisch gesehen nicht! Wohl ist der ISO 26000-Diskussionsprozess umfassend angelegt, sodass auch Gewerkschaften und NGOs sich einbringen können. Doch das Geld – um zu Treffen in Sydney, Wien oder Stockholm zu fahren - und die Macht liegen bei der Wirtschaft sowie den Regierungsvertretern, wobei die BeamtInnen aus den Wirtschaftsministerien der Wirtschaft nahe stehen. Die *pressure-groups* der Industrie aus verschiedenen Ländern inszenieren ihre Stärke nicht nur durch Ausendungen und Anwesenheit, sondern auch durch Drohungen, den Prozess zu stoppen, wenn „etwas Verbindlicheres“ herauskommen sollte. Schon allein aufgrund der ungleichen Machtverhältnisse, die im internationalen Normungsinstitut kaum eine Korrektur erfahren, auch wenn ein Reisekostenfonds zur Finanzierung der Teilnahme von Entwicklungsländern eingerichtet wurde, wird ISO 26000 der Diskussion zu CSR keinen fortschrittlichen Dienst erweisen können. Im Gegenteil, es ist zu befürchten, dass soziale Fortschritte in Zukunft mit dem Verweis auf ISO 26000 verhindert werden. ♦

### **+++ AKTUELLE VERANSTALTUNGEN +++**

#### **„ISO 26000: Soziale Verantwortung oder Marketinginstrument?“**

Podiumsdiskussion mit Elisabeth Beer (AK Wien), Franz Fiala (ÖNI), Bernhard Mark-Ungericht (Univ.Graz), Francisca Humbert (OXFAM Germany), Roman Mesicek (respACT Austria), Wolfgang Tertschnig (Lebensministerium), Martin Neureiter (Leiter der ISO-Task Group "Umsetzung"); Moderation: Christine Moore, (CREDO)

Veranstaltet vom Netzwerk Soziale Verantwortung (NeSoVe)

Zeit: Mittwoch, 31.10.2007, 18:00 Uhr

Ort: Café Griensteidl, Karl Kraus Saal, Michaelerplatz 2, 1010 Wien

Anmeldung: unter Tel: 01/929 1399 13 oder unter Email: [office@sozialeverantwortung.at](mailto:office@sozialeverantwortung.at)

## EUGH: HOCH LEBE YVES BOT!

Nach den Schlussanträgen in den Rs C-341/05, *Laval*, (sog „Vaxholm-Fall“) und Rs C-438/05, *The International Transport Workers Federation and The Finnish Seamen´s Union*, (sog „Viking-Fall“) legte der Generalanwalt des EuGH auch in der dritten laufenden gewerkschaftsrelevanten Rechtssache seine Schlussplädoyers vor: Im Unterschied zu den Generalanwälten *Mengozi* und *Maduro* in den erwähnten Causen (siehe dazu AK Infobrief EU\_International Nr 3/2007) erwies sich Generalanwalt *Yves Bot* in seinen juristischen Ausführungen zu den deutschen Tariftreueerklärungen jedoch ungleich geradliniger. Bemerkenswert ist insbesondere seine streng im Geist des Arbeitnehmerschutzes erfolgte Auslegung der Entsenderichtlinie.

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

### Der Ausgangsfall

Der Fall scheint zunächst nur für Deutschland von Bedeutung zu sein. Nach deutschem Tarifrecht sind nämlich grundsätzlich nur jene ArbeitgeberInnen an Tarifvereinbarungen gebunden, die Mitglied des betreffenden Tarifpartners sind. Eine Wirkung für Dritte setzt eine vom Bundesarbeitsminister verordnete Allgemeinverbindlichkeitserklärung voraus. Zwar gibt es im Baugewerbe einen entsprechenden für allgemeinverbindlich erklärten und damit flächendeckenden Mindestlohn. Dieser Mindestlohn stellt jedoch – wie seine Bezeichnung schon vermuten lässt – lediglich die absolute Untergrenze der Entgelte dar. Aus diesem Grund sehen besondere Tarifverträge (Entgelttarifverträge) ungleich höhere Löhne vor – wenngleich mit begrenztem regionalen Geltungsbereich. Wermutstropfen dabei ist, dass derartigen Entgelttarifverträgen in aller Regel keine Allgemeinverbindlichkeit beschieden ist, sodass sie nicht für sämtliche ArbeitgeberInnen (bzw deren ArbeitnehmerInnen) einer Branche verbindlich sind.

Um aber wenigstens bei öffentlichen Aufträgen dem örtlichen Tarifvertragsniveau generell zum Durchbruch zu verhelfen, werden Baufirmen, die in den Genuss öffentlicher Aufträge gelangen, so genannte Tariftreueerklärungen abverlangt. Darin verpflichten sie sich (auch für deren Subunternehmer) zur Wahrung des tarifvertraglichen Niveaus am Ort der Leistungserbringung. Im Ergebnis werden auf diese Weise bei öffentlichen Aufträgen die Löhne der beschäftigten BauarbeiterInnen als Wettbewerbsfaktor eliminiert. Aber darf das sein,

fragte sich das Oberlandesgericht Celle in einem Rechtsstreit zwischen dem Land Niedersachsen und einer Baufirma, die im Rahmen eines öffentlichen Bauauftrags ein polnisches Unternehmen einsetzte, das seinen ArbeitnehmerInnen nicht einmal die Hälfte des örtlichen Tarifvertragsniveau bezahlt hat. Das Gericht leitete ein Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH ein.

### Bedeutung für Österreich

Man könnte gewiss zur Schlussfolgerung geneigt sein, dass das Ausgangsverfahren Österreich glücklicherweise nicht betreffe. Schließlich sind hierzulande alle niedergelassenen Unternehmen Mitglieder der Wirtschaftskammer und somit in weiterer Folge an die entsprechenden Tarif- – oder wie es hierzulande heißt – Kollektivverträge gebunden. Allerdings ist das Verfahren aus mehrfachen Gründen auch von Bedeutung für Österreich. Abgesehen von grundsätzlichen Solidaritätsmotiven, die deutschen KollegInnen bei der Wahrung ihres Tarifvertragsniveaus zu unterstützen, wirft das vorliegende Verfahren nämlich gewichtige Fragen zum Stellenwert des freien Dienstleistungsverkehrs, zur Bekämpfung von Sozialdumping – auch und vor allem nach Maßgabe der Entsenderichtlinie – und schließlich zu den Möglichkeiten auf, sozialpolitische Ziele im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verfolgen. Der Ausgang des Verfahrens könnte daher sowohl Aufschluss über Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der Arbeitsmarkt- aber auch einer arbeitnehmerorientierten Wirtschaftspolitik geben. So enthält etwa das österreichische Bundesver-

gabungsgesetz den Grundsatz, sozialpolitisch motivierte Vergabekriterien im Vergabeverfahren zu berücksichtigen (§ 19 Abs 6 BVergG). Insoweit wird das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren Aufschluss über die Tragweite dieser aus Sicht der BAK wichtigen Bestimmung geben.

### Yves Bot tritt vor den Vorhang<sup>1</sup>

In seltener Klarheit vermochte es der französische Generalanwalt *Yves Bot* das Spannungsverhältnis zwischen den Grundfreiheiten und dem Schutz vor unerwünschtem Sozialdumping zu klären:

Zu Recht führt er zunächst aus, dass der vorliegende Fall in den Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie fällt. Und diese sehe immer nur einen Mindestschutz im Hinblick auf bestimmte Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, ua die Mindestlohnsätze, vor. Günstigeren Bedingungen stehe die Entsenderichtlinie jedoch nicht entgegen. Dies betreffe nicht nur höhere (aus Sicht der entsandten ArbeitnehmerInnen „günstigere“) Löhne im Herkunftsland, sondern ebenso einen verstärkten nationalen Schutz im Erbringungsland – kurzum regional höhere Löhne. *Yves Bot* begründet diesen reinen Mindestschutzcharakter der Entsenderichtlinie insb mit deren Art 3 Abs 7 (Günstigkeitsvergleich) sowie deren 34. Erwägungsgrund: Darin heißt es, dass die Entsenderichtlinie „die Mindestbedingungen [enthält], die im Aufnahmeland in Bezug auf die entsandten Arbeitnehmer einzuhalten sind“ (vgl auch Rn 81 ff der Schlussanträge).

Als weitere Messlatte seien bei höheren einzelstaatlichen Standards je-

doch die Grundfreiheiten zu beachten, im vorliegenden Fall der freie Dienstleistungsverkehr (Art 49 EG-Vertrag). Insoweit stelle die Tariftreuerklärung unbestritten eine sog Beschränkung dar, die jedoch unter bestimmten Bedingungen sehr wohl gerechtfertigt werden könne. Nach der seit langem vom Gerichtshof ausjudizierten Rechtfertigungscheckliste sind dabei folgende Fragen zu prüfen (vgl Rn 105):

- Die Regelung diskriminiert nicht zwischen in- und ausländischen Unternehmen: laut *Bot* unproblematisch, da alle Auftragnehmer die Tariftreuerklärung unterfertigen müssten.
- Die Regelung beruhe auf zwingenden Gründen des Allgemeininteresses: laut *Bot* seien diese im Schutz der Arbeitnehmer [Rn 106 f], im Schutz eines fairen und lauterer Wettbewerbs [Rn 108 ff] und der Verhinderung von Sozialdumping [Rn 109] begründet
- Die erwähnten Interessen werden nicht bereits hinreichend im Herkunftsland des Unternehmens erfüllt: laut *Bot* ebenfalls unproblematisch.

- Die Regelung ist geeignet, ihr Ziel zu erreichen und schießt nicht übers Ziel: für *Bot* ist dies hier gegeben

Erfreulicherweise verwarf *Bot* damit etliche von Seiten der Kommission im Verfahren vorgebrachte Argumente, die der deutschen Regelung etwa einen diskriminierenden Charakter unterstellt hatten. So argumentierte die Brüsseler Behörde, dass unzulässiger Weise zwischen Arbeitnehmern im Baugewerbe diskriminiert werde, je nachdem, ob der Auftraggeber öffentlich oder privat sei. *Bot* erachtet dies mit guten Argumenten als irrelevant (Rn 131). Überdies weist der Generalanwalt auf Art 136 Abs 1 EG-Vertrag hin, wonach „die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ... eingedenk der sozialen Grundrechte, folgende Ziele [verfolgen]: ... die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, ... [und] den sozialen Dialog“ (Rn 121).

Die Aussage kann nicht eindeutiger sein: Der Wettbewerb im Binnenmarkt darf nicht zulasten der Löhne erfolgen. Im Gegenteil: Verbesserte

Lebensbedingungen – durch höhere Löhne – für alle sind das Ziel, zu dem sich Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bekannt haben. Als Draufgabe zieht der Generalanwalt aber auch die Möglichkeit aus dem Hut, im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe sozialpolitische Ziele zu verfolgen<sup>2</sup>, um gleichsam die letzten Zweifler an der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit von Tariftreuerklärungen eines Besseren zu belehren.

Bleibt abschließend zu hoffen, dass sich der Gerichtshof von derartigen Schlussanträgen und ihrem Geist nicht nur im Urteil in gegenständlicher Rechtssache (für Anfang 2008 zu erwarten) sondern auch in seinen noch gegen Jahresende zu erwartenden Urteilen im „Vaxholm“- und „Viking-Fall“ inspirieren lassen wird. ♦

#### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Siehe auch:

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=Rechercher&docrequire=alldocs&numaff=C-346/06>

<sup>2</sup> So bereits grundlegend EuGH, Rs 31/87, Beentjes, sowie Rs C-225/98, Kommission/Frankreich.

## DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM (WIRTSCHAFTLICHEM) INTERESSE – NEUE KOMMISSIONSMITTEILUNG FÜR NOVEMBER ERWARTET

Bereits seit mehreren Jahren thematisiert die Europäische Kommission in mehreren Mitteilungen den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse. Unter diesem Begriff ist ein Großteil der öffentlichen Dienstleistungen, wie zum Beispiel den sozialen Diensten, den Krankenanstalten, der Bildung, der Vermittlung von Arbeitskräften, dem kommunalen Wohnbau, die Wasserver- und entsorgung, die Müllabfuhr, das Bestattungswesen oder kulturelle Leistungen zu verstehen.

Nachdem die Kommission bereits im Jahr 2004 ein Weißbuch zu diesem Thema präsentiert hat, soll im November 2007 eine neue Mitteilung dazu folgen. Wie aus informierten Kreisen zu hören ist, überlegt die Kommission eine Zusammenlegung der Daseinsvorsorge mit der ebenfalls anstehenden Veröffentlichung zur Überarbeitung der Binnenmarktregeln zu einer einzigen Mitteilung.

Diese Vorgangsweise ist durchaus als brisant anzusehen. Denn sie dürfte nichts anderes als ein Bekenntnis der Kommission sein, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit reinen Wirtschaftsunternehmen gleichzusetzen. Der Veröffentlichung des Kommissionsdokuments und den darauf folgenden Diskussionen kann daher mit Spannung entgegengesehen werden. ♦

**Frank Ey, AK Büro Brüssel ([frank.ey@akeuropa.eu](mailto:frank.ey@akeuropa.eu))**

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

## DEUTSCHES ARBEITNEHMERENTSENDEGESETZ AUF DEM PRÜFSTAND

Urteil im Vertragsverletzungsverfahren Kommission/Deutschland, Rs C-490/04 vom 18. Juli 2007

In der Entscheidung C-490/04 stand einmal mehr das Thema Entsendung von Arbeitskräften im Allgemeinen und das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz im Besonderen auf dem Prüfstand.<sup>1</sup> In dem noch knapp vor der Sommerpause ergangenen Urteil, welches die Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland vor den EuGH gebracht hatte, wurde über die Zulässigkeit dreier Bestimmungen des deutschen Arbeitnehmer-Entsendegesetzes entschieden. In zwei von drei Punkten urteilte der Gerichtshof für die Zulässigkeit der deutschen Vorschriften und hat dabei durchaus wichtige Feststellungen zur Notwendigkeit des Arbeitnehmerschutzes und einer effizienten Kontrolle getätigt. Die konkret im Verfahren behandelten Punkte waren folgende:

1. Das Einzahlungssystem in die deutsche Urlaubskasse sieht vor, dass ausländische Arbeitgeber verpflichtet sind, Beiträge in die deutsche Urlaubskasse abzuführen, sofern sie nicht gleichzeitig Beiträge in eine vergleichbare Einrichtung im Staat des Sitzes ihres Unternehmens abführen. Die Kommission argumentierte, die vorgesehene Befreiung für die Beitragspflicht sei zu eng gefasst, was zu einer Doppelbelastung für die Arbeitgeber führen könnte. Die Kommission verwies hier auf den Wortlaut der deutschen Regelung, welcher verlangt, dass die Arbeitgeber im Niederlassungsstaat „Beiträge [an eine] vergleichbare Einrichtung“ leisten. Es müsse ausreichen – so die Kommission – dass den Arbeitnehmern ein dem deutschen Niveau entsprechender Schutz geboten werde. Einen konkreten Fall für eine Doppelbelastung ausländischer Arbeitgeber konnte die Kommission jedoch nicht nachweisen. Daher erklärt der Gerichtshof die Regelung samt der darauf basierenden von Deutschland abgeschlossenen Verwaltungsabkommen als mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar.

2. Ebenfalls als gemeinschaftskonform beurteilte der EuGH die Regelung, wonach bestimmte wichtige Unterlagen (Arbeitsvertrag, Lohnabrechnungen, Arbeitszeit- und Lohnzahlungsnachweise) in deutscher Sprache auf der Baustelle vorliegen müssen. Die Bundesrepublik Deutschland argumentierte richtigerweise, dass die Wirksamkeit der Kontrolle nicht von den Fremdsprachenkenntnissen der Kontrollbehörden auf den jeweiligen Baustellen abhängen dürfe. Die Kontrollbehörden müssten in der Lage sein, die fraglichen Unterlagen zu lesen und zu verstehen, was verlange, dass sie übersetzt seien. Die Kommission hingegen sah in dieser Bestimmung einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit. Der EuGH anerkannte das Ziel des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer des Baugewerbes an und führte aus, dass Kontrollen in der Praxis übermäßig erschwert – wenn nicht gar unmöglich – wären, wenn die Unterlagen nur in der Sprache des Sitzstaates des Arbeitgebers vorgelegt würden. Darüber hinaus müssten von den Arbeitgebern lediglich 4 Dokumente übersetzt werden, die „nicht übermäßig lang sind und üblicherweise unter Verwendung von formelhaften Wendungen erstellt“ würden. Diese Vorschrift verursache den Arbeitgebern keinen großen administrativen und finanziellen Aufwand und sei daher auch verhältnismäßig.

3. Eine dritte Bestimmung des Arbeitnehmerentsendegesetz erachtete der EuGH jedoch als gemeinschaftswidrig: Die Verpflichtung ausländischer Zeitarbeitsunternehmen, den jeweiligen genauen Einsatzort der entsandten Arbeitnehmer anzumelden. Interessant an den Ausführungen des Gerichtshofs ist jedoch, dass der EuGH in diesem Punkt sehr formalistisch argumentierte und lediglich feststellte, dass eine Diskriminierung ausländischer Unternehmen gegenüber in Deutschland ansässigen Zeitarbeitsfirmen vorliege. Für eine solche Diskriminierung – so der Gerichtshof – gebe es keine stichhaltigen Gründe. Eine inhaltliche Prüfung der Vorschrift hat der Gerichtshof jedoch nicht vorgenommen, insbesondere wurde nicht entschieden, dass eine Meldung des jeweiligen genauen Einsatzortes eine nicht-rechtfertigbare Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellt. Es ist sohin unklar, wie der EuGH entschieden hätte, wenn der deutsche Gesetzgeber eine unterschiedslose Anwendung der Vorschrift auf inländische wie ausländische Unternehmen gesetzlich vorgesehen hätte. Eine "Reparatur" der Bestimmung wäre daher denkbar. ♦

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

#### **Anmerkungen:**

<sup>1</sup> Vgl. ua EuGH vom 12. Oktober 2004, Wolff und Müller, Rs C-60/03; EuGH vom 24. Januar 2002, Portugaia Construções, Rs C-164/99; EuGH vom 25. Oktober 2001, Finalarte, Rs C-49/98, C-50-98, C-52-98 bis 54-98 und C-68/98 bis 71/98; EuGH vom 9. August 1994, Vander Elst, Rs C-43/93.

# NEUES NACHHALTIGKEITSKAPITEL IN BILATERALEN FREIHANDELSABKOMMEN: EIN SCHRITT – ABER NICHT MEHR

Die EU hat seit ihrer „Global Europe“-Strategie beschlossen mit den ASEAN-Staaten, Indien, Südkorea, Andengemeinschaft und Zentralamerika in bilaterale Verhandlungen zu treten. Der aussichtsreichste Kandidat für einen zügigen Verhandlungsabschluss ist Korea, mit dem die Kommission bereits drei Verhandlungsrunden geführt hat. Die EU schlägt ein eigenes Kapitel zur Nachhaltigkeit vor, in dem die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und bestimmter Umweltstandards gefördert werden sollen – verbindliche Regeln werden aber nicht angestrebt.

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

## Asien – ein verlockender Markt

Die Interessen von Handelspartnern ein Freihandelsabkommen abzuschließen sind üblicherweise wirtschaftliche: Die EU will am stark wachsenden Markt Südkoreas teilhaben. Außerdem haben die USA bereits ein Freihandelsabkommen mit der Republik abgeschlossen - ein Grund mehr im Schatten der lahmen WTO-Verhandlungen auf diese Karte zu setzen. Dabei strebt sie erstmals den gegenseitigen 100%-gen Marktzugang (keine Zölle und Quoten) für Industriegüter an. Eines der Hauptinteressen der EU ist es bestehende Einfuhrbeschränkungen nach Südkorea für ihre Automobilindustrie abzubauen. Weitere wichtige europäische Exporte sind Maschinen, chemische Produkte, Transportmittel sowie Schweinefleisch und Wein. Für Korea ist die EU zweitwichtigster Handelspartner nach China; es exportiert vorwiegend Autos, diverse elektronische Geräte für den privaten Konsum, Halbleiter und Schiffe in die EU. Doch die ersten Verhandlungsrunden verliefen für die EU bisher enttäuschend. Korea ist nicht bereit seine Handelsschranken im erhofften Ausmaß zu beseitigen.

## Wohlklingende, aber unverbindliche Worte

Die Hauptforderung der Internationalen Gewerkschaftsbewegung bei Handelsverhandlungen ist die Verankerung der ILO-Kernarbeitsnormen – das bedeutet die verbindliche Umsetzung und Einhaltung der Kernarbeitsnormen und deren Sanktionierbarkeit, wenn gegen sie verstoßen wird. Trotz regelmäßig schöner Rhetorik enthält der EU-Vorschlag für ein

Nachhaltigkeitskapitel im bilateralen Freihandelsabkommen lediglich ein „Bekennnis zur Umsetzung“ der Kernarbeitsnormen – also keine verpflichtende Ratifikation und Umsetzung dieser Mindestnormen. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich ausdrücklich gegen Sanktionen ausgesprochen. Dies wäre „kontraproduktiv“ und das neue Kapitel würde womöglich von koreanischer Seite abgelehnt. Wenn die Umsetzung aber nicht verpflichtend vorgesehen, deren Einhaltung nicht entsprechend kontrolliert und bei Verstoß mit Konsequenzen verbunden ist, wird die uneingeschränkte Einfuhr von Produkten in die EU, die unter Verletzung dieser Mindestarbeitsrechte hergestellt werden, auch weiterhin möglich sein.

## Korea – kein Musterland für ArbeitnehmerInnen

Korea hat nämlich vier der acht Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert und nicht umgesetzt. Dabei handelt es sich um die Konventionen 29 über Zwangsarbeit, 97 über Vereinigungsfreiheit, 98 über Organisationsrecht und Kollektivvertragsfreiheit sowie Konvention 105 über die Beseitigung der Zwangsarbeit.

Im EU-Vorschlag findet sich die Einrichtung eines Nachhaltigkeitsforums, das den Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ermöglichen soll. Das stellt immerhin das Grundgerüst für formale Beteiligungsstrukturen für Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen dar. Unter anderem sollen auch ArbeitnehmerInnen relevante Fragen und Probleme erläutert werden können. Die Einwirkung durch die Zivilgesellschaft

ist aber auf den Dialog beschränkt. Sie kann schriftliche Eingaben an die Regierungen machen, die von diesen binnen 2 Monaten beantwortet werden müssen. Danach hört die Einwirkung auf, weil kein follow-up Mechanismus dafür sorgt, wie Forderungen und Beschwerden der Zivilgesellschaft weiterbehandelt werden sollten.

Positiv kann die Verankerung einer sog „Non lowering Standards“-Klausel gewertet werden, die darauf abzielt, dass bestehende Sozial- und Umweltstandards in den Vertragsparteien nicht gesenkt werden dürfen, um ausländische Investitionen anzuziehen. Auch hier wird es darauf ankommen, welche Konsequenzen Verstöße nach sich ziehen.

## Nachhaltigkeitsprüfungen ja – aber vor den Verhandlungen!

Der Vorschlag sieht die Prüfung und Bewertung der Auswirkungen des Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung, insbesondere in Hinblick auf menschenwürdige Arbeit, vor.

Nachhaltigkeitsprüfungen können ein sinnvolles Instrument darstellen, wenn sie von anerkannten Instituten mit entsprechenden Erfahrungen und Kapazitäten ausgeführt werden. Schließlich wäre es wichtig, die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsberichte und die abgegebenen Empfehlungen auch in die Tat um zu setzen, was in der Vergangenheit meist nicht passiert ist. Übrigens sollte eine Wirkungsstudie die Entscheidungsgrundlage für die Aufnahme von Verhandlungen bilden: nach heutigem Informationsstand sollen die Arbeiten dazu zwar aufgenommen

worden sein, doch die erwarteten Berichte sind ausständig. Ein Bericht am Verhandlungsende oder vielleicht sogar danach, hat sein Ziel eindeutig verfehlt.

### **Druck zur Implementierung erforderlich!**

Obwohl die Vorschläge der EU für ein Nachhaltigkeitskapitel wenig Verbindliches enthalten, hat die koreanische Delegation bereits signalisiert, dass der Bezug auf menschenwürdige Arbeit, die ILO-Mindestarbeitsnormen, das Kioto-Protokoll (von Korea nicht ratifiziert) und die Beteiligung der Zivilgesellschaft als störend empfunden wird. Vor dem Hintergrund, dass in Südkorea seit Jahren kritische Gewerkschafter und NGOs unerwünscht und deshalb

verfolgt werden, ist es nur logisch, dass die Regierung nicht durch die Verankerung von Menschen- und Arbeitsrechte in Freihandelsabkommen unter Druck geraten möchte. Die Arbeit der koreanischen Gewerkschaftsfunktionäre wird nicht nur durch die Schließung von über 100 Gewerkschaftslokalen im letzten Jahr beeinträchtigt, die Verfolgung durch die Exekutive führte letztes Jahr sogar zur Ermordung eines Baugewerkschafters. Übrigens finden laufend Streiks von koreanischen Arbeitern, Gewerkschaftern und Bauernvertretern gegen die laufenden Freihandelsabkommen mit der EU statt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Nachhaltigkeitskapitel des EU- Vorschlags für

das Freihandelsabkommen ein wichtiger erster Schritt in Richtung Zivilgesellschaftlicher Dialog ist – aber nicht mehr. Trotzdem sollte dieser Schritt wert geschätzt werden, weil er in Freihandelsabkommen erstmals Niederschlag finden könnte. Wichtig ist va, dass die EU ihre Vorschläge in den Verhandlungen zur Nachhaltigkeit gegenüber Korea durchbringt, auf die Inhalte des Nachhaltigkeitskapitels besteht und sie nicht zu Gunsten europäischer Handelsinteressen zurücksteckt. Wie viel das Bekenntnis zur Nachhaltigkeit im Handelskontext Wert ist, wird die EU schon bald beweisen dürfen: von 15.-19. Oktober wird bereits die nächste Verhandlungsrunde in Seoul stattfinden. ♦

## **+++ AKTUELLE AK-VERANSTALTUNGEN +++**

### **Armes reiches Europa? – Gegenwart und Zukunft der Arbeitswelt**

Veranstaltung mit Johann Kalliauer (Arbeiterkammer OÖ), Willy Buschak (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen), Christian Felber (Freier Publizist; Mitbegründer von ATTAC Österreich), Reiner Hoffmann (Europäischer Gewerkschaftsbund), Thomas Höge (Universität Innsbruck)

Veranstaltet vom ISW – Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Linz

Zeit: 20. November 2007, 09.00 – 16.00 Uhr

Ort: BFI, Grillparzerstraße 50, 4020 Linz, Konferenzraum K1

Anmeldung erbeten unter Tel: +43(0)732 669273 oder Email: [isw@akooe.at](mailto:isw@akooe.at)

### **Symposium „Wohlstand für alle? Europäische Sozialstaaten in Zeiten der Globalisierung“**

Eröffnung durch Herbert Tumpel (AK Wien); Abendveranstaltung mit Peter Bofinger (Univ.Würzburg), Erwin Buchinger (BMSG), Dwora Stein (GPA-DJP), Karl Aiginger (WIFO); Workshops mit Peter Bofinger, Andreas Wörgötter (OECD), Dorothee Bohle (Central European University, Budapest), Helene Schubert (Bundeskanzleramt), Michael Dauderstädt (Friedrich Ebert Stiftung), Hermine Vidovic (WIIW, Wien)

Veranstalter: Renner Institut und AK Wien

Zeit: Donnerstag, 29. November 2007, 14.00 bis 18.30 Uhr und 19.00 bis 21.00 Uhr

Ort: Gartenhotel Altmannsdorf, Hoffingergasse 26, 1120 Wien

Wir ersuchen um Ihre Anmeldung bis 22. November 2007:

per Fax: 01-501 65-2199

per e-mail: [vera.ableidinger@akwien.at](mailto:vera.ableidinger@akwien.at)