

Herbert Tumpel, Baustelle Europa – Eine Bilanz aus Arbeitnehmersicht (2004)

Legende: Herbert Tumpel, Präsident der Bundesarbeitskammer Österreichs, kritisiert im Jahre 2004 die Fortführung einer restriktiven Wirtschaftspolitik und des Steuerwettbewerbs, die ihm zufolge den Aufbau eines sozialen Europas unmöglich machen, das in der Lage wäre, die hohe Arbeitslosenquote in der Europäischen Union zu senken.

Quelle: Wirtschaftspolitische Blätter. n° 2/2004. Wien: Wirtschaftskammer Österreich.

Urheberrecht: Wirtschaftskammer Österreich

URL: http://www.cvce.eu/obj/herbert_tumpel_baustelle_europa_eine_bilanz_aus_arbeitnehmersicht_2004-de-35970c07-85ed-4d3e-8994-a970b82abc6b.html

Publication date: 06/09/2012

Baustelle Europa - eine Bilanz aus Arbeitnehmersicht

HERBERT TUMPEL

Einleitung

Die letzten fünfzehn Jahre der Europäischen Union waren von einer Dynamik geprägt, die eng mit den veränderten wettbewerbspolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen seit dem Ende des Kalten Krieges zusammenhängt. Der österreichische Beitrittsantrag Mitte 1989 war die Reaktion auf die sich vor diesem Hintergrund anbahnende Vertiefung (Binnenmarktprogramm, Wirtschafts- und Währungsunion) und Erweiterung der Union. 1989 war absehbar, dass die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten zur großen Herausforderung für die EU in den 90er Jahren werden würde. Heute haben wir mehrere große Regierungskonferenzen hinter uns, stehen vor der Unterzeichnung eines europäischen Verfassungsvertrages und müssen mit den Konsequenzen der größten Erweiterungsrunde in der Geschichte der europäischen Integration fertig werden.

Angesichts dieser Entwicklung ist die vom Österreichischen Arbeiterkammertag in seiner Europa-Stellungnahme vom Jänner 1989 getroffene Klarstellung eindrucksvoll bestätigt worden: „Vor allem aus wirtschaftlichen Überlegungen ist eine volle Teilnahme Österreichs an der fortschreitenden Integration in Europa notwendig. Diese wird auch andere wesentliche Bereiche des gesellschaftlichen Lebens verändern und der Österreichische Arbeiterkammertag tritt daher mit allem Nachdruck für die soziale Ausgestaltung des europäischen Wirtschaftsraumes ein.“

Zweifellos hat der Beitritt in zahlreichen Politikbereichen große Änderungen nach sich gezogen. Im vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, inwieweit aus Arbeitnehmersicht die mit dem österreichischen Beitritt verbundenen Erwartungen erfüllt bzw. die Forderungen umgesetzt wurden.

Beschäftigung und Soziales

Das Projekt der europäischen Integration zielte auf Friedenssicherung durch wirtschaftliche Kooperation. Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahre 1957 betrachtete deshalb als vorrangiges Ziel die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Die ersten sozialpolitischen Rechtsakte, wie Wanderarbeitnehmerverordnung und Freizügigkeitsverordnung, sind daher vor diesem Hintergrund zu sehen und waren nicht auf Verbesserung der Arbeitsbedingungen ausgerichtet. Erst mit der Entschließung des Rates über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm 1974 und den in den 70er Jahren verabschiedeten Richtlinien zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern, zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen und über die Wahrung der Ansprüche von Arbeitnehmern beim Betriebsübergang begann die soziale Dimension in der Gemeinschaft Fuß zu fassen. Auch in weiterer Folge wurden sowohl auf primär- als auch auf sekundärrechtlicher Ebene sozialpolitisch motivierte Rechtsvorschriften¹ erlassen und die politische Überzeugung, dass soziale Standards auf hohem Niveau nicht nur keine Hindernisse, sondern wesentliche Bedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sind, begann sich durchzusetzen. Im Wesentlichen wurde die Sozialpolitik zum Zeitpunkt des Beitritts Österreichs aber weiterhin unter ökonomischen Zielsetzungen betrachtet, blieb unsystematisch und bruchstückhaft und im Vergleich zu Regelungen, die die Wettbewerbsbedingungen betreffen, von untergeordneter Bedeutung. Die Forderungen bzw. Erwartungen der Arbeiterkammer im Hinblick auf den Beitritt Österreichs waren daher durch folgende Eckpunkte geprägt:

- Es darf sich nichts an der sozialpolitischen Verantwortung und den Gestaltungsmöglichkeiten der Entscheidungsträger in Österreich ändern, da durch die Festlegung europäischer Mindeststandards die nationalen Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten grundsätzlich nicht berührt werden.
- Die Umsetzung der bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Sozialvorschriften in innerstaatliches Recht darf zu keiner Rücknahme sozialer Errungenschaften in Österreich führen.
- Die Anpassung an geänderte Marktverhältnisse darf nicht dazu führen, dass bestehende soziale Errungenschaften in Frage gestellt oder berechnete Anliegen nach einer Ausweitung sozialer Rechte

abgelehnt werden.

- Gegen die in der Anfangsphase erwarteten negativen Beschäftigungswirkungen muss eine wirksame arbeitsmarktpolitische Intervention konzipiert und realisiert werden.

Kaum Fortschritte in Richtung Sozialunion

Auf europäischer Ebene sind seit 1995 durchaus positive Entwicklungen im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik zu verzeichnen. Durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 erhielt die Beschäftigungspolitik ein eigenes Kapitel im Primärrecht, es wurde das Maastrichter Sozialprotokoll aufgehoben und mit gewissen Änderungen zugunsten der Gemeinschaftskompetenz in den EG-Vertrag integriert und die soziale Dimension der Gemeinschaft auch in anderen Vertragsbereichen betont. In der Folge wurden eine koordinierte Beschäftigungsstrategie (Leitlinien, nationale Aktionspläne etc.) in die Wege geleitet, sozialpolitische Aktionsprogramme festgelegt und bedeutende Richtlinien² im Sinne von Mindeststandards beschlossen. Weiters hat die Gemeinschaft durch Zielvorgaben im Rahmen des Lissabon-Prozesses und durch die sog. Methode der offenen Koordinierung auch die Initiative in den Bereichen Modernisierung der Sozialschutzsysteme (Pensionen, Gesundheitsversorgung, Pflege) und soziale Ausgrenzung und Armut ergriffen. Aufgrund der Rahmenbedingungen (Primat der ausschließlich stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Währungspolitik, geringe Verbindlichkeit der Zielvorgaben³) ist jedoch fraglich, ob die letztgenannten Bereiche im Sinne einer sozialpolitischen Höherentwicklung verfolgt werden (können). Auch andere Beobachtungen relativieren eine positive Analyse der Entwicklungen:

- Trotz europäischer Beschäftigungsstrategie ist die Arbeitslosigkeit in Europa nach wie vor auf einem untragbar hohen Niveau.
- Sozialpolitik droht immer mehr als bloße Standortpolitik definiert zu werden und es zeichnet sich ein neuer Steuerwettbewerb ab, der das europäische Sozialmodell unter Druck setzt.
- Weitere Liberalisierungstendenzen⁴ drohen ohne ausreichende Berücksichtigung der Interessen der Arbeitnehmer umgesetzt zu werden.
- Trotz konkreter Ergebnisse des Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene sind (echte) länderübergreifende Kollektivverträge nach wie vor in weiter Ferne.

Zur Situation in Österreich lässt sich feststellen, dass zwar die sozialpolitischen Anforderungen infolge des Beitritts weitgehend zufriedenstellend gelöst wurden und die Übernahme der Richtlinien teilweise neue Akzente setzte⁵, in den letzten Jahren jedoch die soziale Dimension immer mehr in den Hintergrund rückt. Als anschauliches Beispiel hierfür wäre der nationale Aktionsplan für Beschäftigung anzuführen. Österreich hat sich im Rahmen des ersten Aktionsplanes 1998 das konkrete Ziel gesetzt, die Arbeitslosigkeit bis 2002 auf 3,5% nach EU-Berechnung zu reduzieren. Obwohl dieses Ziel mit 4,3% klar verfehlt wurde, hat dies keine öffentliche Aufmerksamkeit erregt und die Arbeitslosenquote hat sich seither weiter erhöht.

Insgesamt ist die Entwicklung daher ambivalent zu beurteilen und es bleibt weiterhin festzuhalten, dass die Hauptverantwortung der sozialpolitischen Rechtsetzung bei den Entscheidungsträgern in Österreich liegt.

Bildungspolitik

Die Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertages des Jahres 1989 zeigt, dass sich die Arbeiterkammern bereits damals mit der Perspektive auf die bevorstehende Vollendung des Binnenmarktes intensiv mit der europäischen Bildungspolitik auseinandergesetzt haben. Nachträglich stellt sich heraus, dass viele der erörterten Themen auch heute noch Dauerbrenner sind, wenn auch in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium: Zu nennen sind Regelungen zur Vergleichbarkeit und Anerkennung von Ausbildungsnachweisen, Anhebung des Niveaus der schulischen Grundausbildung, Maßnahmen gegen hohe Drop-out-Raten, Weiterbildung außerhalb des formalen Schulsystems, steigender Bedarf an beruflicher Weiterbildung und Schlüsselqualifikationen, Bildungsfreistellung, Förderung der Mobilität von Arbeitnehmerinnen, Teilnahme an europäischen Informationsnetzen über Bildungsaktivitäten und an den europäischen Bildungsprogrammen.

Gewagte Ambitionen

Die radikale Reformierung der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2010 gehört zu den maßgeblichen Elementen der Lissabon-Strategie. Direkte und unmittelbare Folge war das „Memorandum über Lebenslanges Lernen der Europäischen Kommission“, ein bildungspolitischer Meilenstein auf europäischer Ebene. Darin wird betont, dass die Sozialpartner systematisch in die Konzipierung und Umsetzung neuer Systeme und Programme eingebunden sein sollen.

Von den Arbeiterkammern und Gewerkschaften wurde dieses Angebot weitgehend angenommen und VertreterInnen in die verschiedenen Beiräte und Ausschüsse auf nationaler und europäischer Ebene entsandt, Expertinnen arbeiten in interministeriellen thematischen Arbeitsgruppen mit. Im Rahmen des großen EU-Berufsbildungsprogramms Leonardo da Vinci entwickeln die Berufsförderungsinstitute von AK und ÖGB mit internationalen Partnern neue, auf europäische und nationale Bedürfnisse und Verwertbarkeit ausgerichtete Qualifikationsangebote. Aber auch unmittelbar sind AK und ÖGB beratend oder operativ in europäischen Projektpartnerschaften vertreten. In zahlreichen Veranstaltungen, etwa in der neuen Reihe zum lebenslangen Lernen („LLL“), organisiert durch die AK Wien, werden neue Impulse gesetzt oder europäische Modelle präsentiert und diskutiert.

Ernüchternde Zwischenbilanz

Wenn Bildung eine Voraussetzung zur Erhaltung und Schaffung besserer bzw. hochwertiger Arbeitsplätze ist, wenn ein Europa der Bürger auch die individuelle Mobilität auf einem europäischen Arbeitsmarkt einschließt, muss die Bildungspolitik konkrete Maßnahmen setzen. Die Sicherung europäischer Qualitätsstandards in Bildung und Ausbildung, der internationale Austausch und die Anwendung von erfolgreich praktizierten Modellen, die Möglichkeit des Auslandsaufenthaltes während der Ausbildung, die Forcierung der Sprachenvielfalt in den Schulen sowie die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen innerhalb Europas, um nur einige Maßnahmen zu nennen, müssen gezielt und großzügig weiterbetrieben werden. Die Mahnung dazu kommt auch aus erster Hand: In einem ersten Zwischenbericht vom März 2004 zur Umsetzung der Lissabon-Ziele im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung („Allgemeine und berufliche Bildung 2010“) befinden Rat und Kommission, dass bei konstant bleibenden Anstrengungen - sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene - viele der wesentlichen Zielsetzungen von Lissabon nicht realisiert werden können. Für Österreich kommt verschärfend hinzu, dass durch die Erweiterung der Union um 10 Länder der österreichische Arbeitsmarkt sowie der Lehrlingsstellenmarkt besonders im grenznahen Bereich und in den Ballungszentren zusätzlich unter Druck kommen werden, da diese für junge und gut qualifizierte Menschen aus den angrenzenden neuen Ländern an Attraktivität gewinnen. Wichtigste Herausforderung wird sein, unser Aus- und Weiterbildungssystem so zu verbessern, dass die österreichischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für diese Entwicklungen am Arbeitsmarkt gewappnet sind.

Wirtschaft und Währung

Die EU hat sich im Jahr 2000 beim Europäischen Rat in Lissabon ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: Die Union soll in den nächsten 10 Jahren „(...) zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt“ werden, „(...) einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. (Europäischer Rat, 2000). Gelingen soll dies insbesondere durch die Förderung des Übergangs zur wissensbasierten Wirtschaft, eine Beschleunigung der anvisierten Liberalisierungen, einen geeigneten Policy-Mix für mehr Wachstum und schließlich durch die Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells (vgl. dazu auch Bundesarbeitskammer, 2001). Dieses Ziel ist aus Sicht der Arbeiterkammer zentral und wichtig und deckt sich auch mit wesentlichen Forderungen der Vergangenheit und Gegenwart. Doch wo steht Europa im Jahr 2004 und warum gelingt es uns nicht, unsere Ziele zu erreichen?

Makroökonomischer Kurswechsel gefordert

Schon in der Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertages vom Jänner 1989 war die grundsätzlich positive Einschätzung eines EU-Beitritts an die „Notwendigkeit einer aktiven Wachstums-

und Vollbeschäftigungspolitik" geknüpft - sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Dass diese Forderung mit einer Änderung der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung der Union einhergeht, wurde in der Folge in zwei BAK-Studien ausführlich dargestellt:

- In der Studie „Beschäftigung schaffen - Europäische Wirtschaftspolitik bei der Einführung einer gemeinsamen Währung“ (1997) werden die „beschäftigungsrelevanten“ Defizite der europäischen Politik analysiert und Kriterien für eine „Beschäftigungsunion“ vorgestellt (Revision des SWP, Verankerung des Ziels der Vollbeschäftigung im EU-Verfassungsvertrag, institutionelle Verschränkung zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Erweiterung des Mandats der EZB auf die Ziele Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, Definition konkreter Zielsetzungen für die Reduktion der Arbeitslosenrate bzw. Erhöhung der Beschäftigungsquote verbunden mit einem Zieldatum sowie einem Überwachungsverfahren und einem Sanktionsmechanismus, Maßnahmen gegen den Steuersenkungswettlauf, etc.).
- Auch die BAK-Analyse der „Strategie von Lissabon“ (2001) gipfelt in der Forderung nach einer Änderung der wirtschafts- und währungspolitischen Grundausrichtung der Union, sofern die Lissabonner Ziele wirklich ernst genommen werden. Die bisherige ernüchternde Bilanz des Lissabon-Prozesses bestätigt jedenfalls diese Kritik.

Dominanz einer restriktiven Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik der EU ist von der Vorstellung geleitet, dass zur Erreichung eines hohen Wohlstands- und Beschäftigungsniveaus eine Verringerung staatlicher Einflüsse und darauf aufbauend die Ausdehnung marktwirtschaftlicher Prozesse auf den Großteil der Wirtschaft erforderlich sind. Dieser Vorstellung folgen sowohl das Binnenmarktprojekt als auch die Konzeption der gemeinsamen europäischen Währung. Kern der Wirtschaftspolitik der EG war seit den 80er Jahren die Realisierung des Binnenmarktes, auf die quasi als „Vollendung“ die gemeinsame Währung folgen sollte. In diesem Zusammenhang wurde ein restriktives makroökonomisches Regime - verkörpert in den Maastricht-Kriterien, dem Primat der Preisstabilität in der Zielsetzung der EZB und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt - etabliert. Vor diesem Hintergrund kommen der öffentliche Sektor, die nationalen Arbeitsmärkte, die sozialen Sicherungssysteme und auch die industriellen Beziehungen immer stärker unter Wettbewerbs- und Anpassungsdruck.

Die Verlagerung der Geldpolitik auf eine supranationale Ebene bzw. eine unter restriktiven Vorzeichen koordinierte Budgetpolitik einerseits und die Diskreditierung staatlicher Intervention in den Marktprozess andererseits haben zu einem Ungleichgewicht in der politischen Schwerpunktsetzung geführt: Alles wirtschaftspolitische Handeln ist dem einen und gleichsam einzigen ökonomischen Ziel - der Preisstabilität - verpflichtet. Diese Festlegung erfährt ihre Fortsetzung bzw. inhaltliche Konkretisierung im sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt bzw. in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ (GWP).

Forderung nach Sozialunion aktueller denn je

Die AK gehört sicherlich zu jenen Institutionen, die durch Studien, Stellungnahmen und beharrliche Öffentlichkeitsarbeit dazu beigetragen haben, dass das Konzept der Vollbeschäftigung nach Jahren permanenter Verweigerung endlich wieder Eingang in die wirtschaftspolitische Diskussion auf europäischer Ebene gefunden hat. So bezeichnet die Europäische Kommission „das Streben nach Vollbeschäftigung“ als „Herzstück der Lissabonner Strategie“. Auch in der zukünftigen Verfassung soll Vollbeschäftigung nunmehr zu den europäischen Zielen zählen. Die aktuelle Lage der europäischen Wirtschaft und die steigende Arbeitslosigkeit zeigen allerdings, dass Bekenntnisse und Ziele zu wenig sind. Unsere Forderung nach einem makroökonomischen Kurswechsel hat nichts von ihrer Dringlichkeit verloren.

Europäisches Sozialmodell ist mit niedrigen Steuern nicht finanzierbar

Ein Gemeinsamer Markt bedarf zu seinem Funktionieren gewisser Rahmenbedingungen. Steuern sind im wirtschaftlichen Wettbewerb ein entscheidender Faktor, das gilt nicht nur für indirekte Steuern, sondern in zunehmendem Maße auch für direkte Steuern. Es gibt eine Ideologie, diese Rahmenbedingungen selbst dem Wettbewerb zu überlassen. Das führt zu einem Wettbewerb über die Höhe der Kapital- und

Körperschaftsteuersätze und somit zu einer Senkung des Steuerniveaus insgesamt, der sich mit der Erweiterung noch verschärfen wird. Ein Wohlfahrtsstaat bedarf aber eines bestimmten Steuerniveaus. Will man nicht den Sozialstaat selbst zum Gegenstand des Wettbewerbs machen, dann bedarf es EU-weiter Mindestnormen zu allen wesentlichen Steuern.

Absicherung der öffentlichen Dienstleistungen (Daseinsvorsorge)

Einen weiteren Schwerpunkt der Politik der Arbeiterkammer bildet die Absicherung einer hochwertigen, flächendeckenden und für die gesamte Bevölkerung leistbaren Versorgung mit Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Diese ist durch eine bisweilen unreflektierte Liberalisierungspolitik der Union in den letzten Jahren unter massiven Druck geraten. Dienstleistungen in den Bereichen Energie, Wasser, Bildung, öffentlicher Nahverkehr oder soziale Sicherheit funktionieren indessen nach völlig anderen Strukturprinzipien als herkömmliche marktförmige Wirtschaftsgüter. Dennoch versucht die europäische Politik zunehmend, sie in gleicher Weise den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln zu unterwerfen, sodass sie gegenwärtig zur „bedrohten Zone“ geworden sind. Nicht zuletzt im Sinne des europäischen Gesellschaftsmodells muss es aber eine der zentralen Aufgaben des Staates sein und bleiben, für die Bereitstellung hervorragender öffentlicher Dienstleistungen besser als gegenwärtig Sorge zu tragen. Ein weiteres unreflektiertes Festhalten am Credo „Mehr Markt - weniger Staat“ wäre daher in diesem Segment geradewegs verantwortungslos.

Verkehrspolitik

Nach 10 Jahren noch keine Ökologisierung in Sicht

Die AK hat vor dem österreichischen EU-Beitritt eine Neuordnung der Verkehrspolitik eingefordert und die Bevorzugung des Straßengüterverkehrs durch die damalige EU-Verkehrspolitik kritisiert. Die Forderungen nach einem intensiven Ausbau der Schieneninfrastruktur, der Unterstützung der Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene sowie nach einer Harmonisierung der technischen und sozialen Vorschriften und vor allem nach einer Stärkung der Kontrollmechanismen sind nach 10 Jahren Mitgliedschaft Österreichs aktueller als vor dem Beitritt. Sowohl die nationale Verkehrspolitik vor allem der letzten Jahre (Transitdebakel der Bundesregierung) als auch die Verkehrspolitik der Europäischen Union haben dazu geführt, dass die Wettbewerbsvorteile des Straßengüterverkehrs gegenüber Schiene und Wasserstraße noch weiter gestiegen sind. Als absolutes Versagen der EU-Verkehrspolitik (auf der Basis des Willens der meisten Mitgliedstaaten) sind die fehlenden Fortschritte im Bereich der Wegekostenrichtlinie zu sehen: Auch 2004 ist von einer Einbeziehung externer Umwelt-, Gesundheits- und Unfallkosten noch immer keine Rede, fehlen nach wie vor verkehrsträgerübergreifende Ansätze (Stichwort Querfinanzierung in Richtung umweltfreundlicher Verkehrsträger) und ist dadurch der Straßengüterverkehr meilenweit davon entfernt, die von ihm verursachten Kosten zu tragen. Faire Wettbewerbsbedingungen für Schiene und Wasserstraße sind daher noch lange nicht in Sicht. Besonders bedauerlich ist dies vor allem deshalb, weil der jüngste Vorschlag der Kommission für eine neue Wegekostenrichtlinie mit großen Hoffnungen in diese Richtung erwartet wurde und nun, da er mit jahrelanger Verspätung endlich auf dem Tisch liegt, zumindest für das mit 1.1.2004 mit öjähriger Verspätung umgesetzte österreichische Lkw-Road-Pricing einen echten Rückschritt bedeutet.

Nationale und europäische Eisenbahnpolitik bringen bisher keine Stärkung der Bahn

Die Antwort der EU-Verkehrspolitik auf die Marktanteilsverluste der Bahnen - entgegen den Forderungen der AK - bestand und besteht weiterhin in einer fortschreitenden Liberalisierung des europäischen Schienenverkehrs - bislang ohne nachhaltige Erfolge im Hinblick auf eine Verbesserung der Wettbewerbsposition der Eisenbahn gegenüber der Straße. Die von der AK eingeforderte Konzentration der Eisenbahnpolitik auf den Infrastrukturausbau einerseits und die Erhaltung deren gemeinwirtschaftlicher Aufgaben andererseits ist ebenfalls nicht umgesetzt worden. Im Gegenteil: Auf EU-Ebene laufen seit Jahren Verhandlungen zur Liberalisierung des Nahverkehrs mit zu erwartenden negativen Auswirkungen auf Beschäftigung, Qualität und demokratische Kontrolle im Rahmen von kommunalen Betrieben. Es tobt ein heftiger politischer Kampf um die Erhaltung der Dienstleistungen von öffentlichem Interesse bzw. um die

öffentliche Daseinsvorsorge.

Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für Lkw-Lenker, in der Schifffahrt und in der Luftfahrt bleiben auf der Tagesordnung

Trotz teilweiser Fortschritte in Richtung Harmonisierung der Sozialbestimmungen im Verkehrssektor auf europäischer Ebene haben sich die tatsächlichen Arbeits- und Einkommensbedingungen für die Berufsgruppen der Lkw-Lenker, der Beschäftigten in der Binnenschifffahrt und in der Bodenabfertigung der Luftfahrt seit dem EU-Beitritt Österreichs nicht nur nicht wesentlich verbessert, sondern vor allem durch den wachsenden Druck durch den Einsatz billiger, zum Teil illegaler Beschäftigter aus Drittstaaten eher verschlechtert. Eine Erhöhung der Mindestkontrolldichte, bessere Koordination zwischen nationalen und internationalen Behörden und eine stärkere Verankerung der Bestrafung der Auftraggeber bei Überschreitungen arbeits- und verkehrsrechtlicher Vorschriften (vor allem Lenk- und Ruhezeiten, Geschwindigkeit, Beladung, Gefahrgutbestimmungen, Mängel von Fahrzeugen, etc.) lässt immer noch auf sich warten. Hier sind sowohl Österreich als auch die EU säumig, sie lassen sich zumindest in diesem für die Beschäftigten und die Verkehrssicherheit zentralen Bereich deutlich mehr Zeit als für die Umsetzung von Liberalisierungsmaßnahmen.

Umweltschutz

Vor Beitritt wurde auf höhere nationale Standards gesetzt

Vor dem Beitritt wurde davon ausgegangen, dass bei Produkten zwar durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung eine Nivellierung der Umweltstandards eintreten könne, dass aber durchaus national strengere Vorschriften möglich seien, die aus Gründen gerechtfertigt sind, die gemäß EWG-Vertrag der Freiheit des Warenverkehrs übergeordnet sind (z. B. Umweltschutz, Konsumentenschutz). Diese Einschätzung wurde offensichtlich durch die bisherige Entwicklung widerlegt, in einigen wenigen Fällen hat die EU höhere Standards, die in Österreich Geltung hatten, übernommen. Im Übrigen kam es aber zu keinerlei neuen nationalen Regelungen, die über das Niveau der EU-Regelungen hinausgingen.

Ähnlich verhält es sich bei den stationären Anlagen. Hier bedürfte es gar keiner speziellen Begründung, um auf nationaler Ebene strengere Regelungen beizubehalten oder einzuführen, als sie bzw. soweit sie seitens des EU-Rechts vorgegeben sind. Auch hier ist es aber zu einer Nivellierung dadurch gekommen, dass die österreichischen Regelungen (z. B. Grenzwerte) aufgrund nationaler Entscheidungen auf ihrem Stand vor dem Beitritt eingefroren wurden, während das EU-Recht im Laufe der Zeit ebenfalls diese Standards erreichte.

„Ein EG-Beitritt würde also nicht notwendigerweise zu einer Verschlechterung der umweltpolitischen Rahmenbedingungen in Österreich führen“, heißt es im ÖAKT-Memorandum mit Bezug auf die damals niedrigen Standards des EU-Rechts und die besonders mangelhafte Umsetzung dieses Rechts in den Mitgliedstaaten, aber mit Verweis auf die Möglichkeit strengerer nationaler Standards. Tatsächlich ist es nur in einem geringen Ausmaß zu einer Verschlechterung der Rahmenbedingungen gekommen. Wesentlich ist allerdings das praktisch vollständige Entfallen des Vorsprungs nationaler Umweltpolitik vor einer durch europaweite Kompromisse bestimmten EU-Umweltpolitik. In wenigen Bereichen, etwa dem Naturschutz, war die EU-Umweltpolitik schon lange strenger als die österreichische. Aber Umweltpolitik in Österreich besteht inzwischen weitgehend nur in der Umsetzung von EU-Recht. Das Entfallen nationaler Initiativen lässt nun den Eindruck entstehen, Umweltinitiativen gingen praktisch gänzlich auf EU-Initiativen zurück.

EU-Erweiterung

Die Erweiterung der Union um die Staaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa bietet die Chance zur langfristigen Garantie von Frieden und Stabilität in ganz Europa. Die Arbeiterkammer hat von Anbeginn dieses wichtige Projekt auf nationaler als auch auf europäischer Ebene unterstützt. Und gerade weil der Erweiterungsprozess so wichtig ist, wird großer Wert darauf gelegt, dass er sozial gerecht gestaltet ist und die richtigen Weichenstellungen für die Zukunft zeitgerecht erfolgen. Die Erweiterung kann nur dann ein

Erfolg sein, wenn sie von den Menschen in den jetzigen Mitgliedstaaten und den Erweiterungsländern akzeptiert wird. Entscheidend für die Akzeptanz sind die Vorbereitungsmaßnahmen auf die zu erwartenden Strukturveränderungen, die sozialen Verwerfungen vorbeugen sollen. Umfangreiche Studien haben bereits zahlreiche Aspekte der Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Österreich beleuchtet. Die allgemein gültige Erkenntnis ist, dass es einige Gewinner, aber - was aus Arbeitnehmersicht größere Relevanz hat - auch viele Verlierer im bevorstehenden Integrationsprozess geben wird. Mit der Ostöffnung und den sog. Europa-Abkommen wurden die wesentlichen wirtschaftlichen Vorteile eines Integrationsprozesses, insbesondere im grenzüberschreitenden Handel, vorweggenommen.

Mit der EU-Erweiterung werden aber Bereiche wie der Arbeitsmarkt und der Dienstleistungsmarkt sukzessive gegenüber unseren Nachbarländern, die ein wesentlich niedrigeres Wohlstandsniveau haben, geöffnet. Dies hat eine neue Dimension, deren Auswirkungen aus heutiger Sicht nicht exakt vorausgesagt werden können. Österreich muss davon ausgehen, dass mit der EU-Erweiterung in den ersten fünf Jahren bis zu 150.000 Arbeitssuchende als Migranten, aber vor allem als Pendler, auf den österreichischen Arbeitsmarkt kommen wollen. Hauptbetroffen werden die Ballungsräume sein. Zu befürchten sind Auswirkungen wie Lohndruck und Verdrängungswettbewerb am Arbeitsmarkt sowie betriebliche Verlagerungen aufgrund der niedrigeren Lohnkosten, mit der Folge höherer Arbeitslosigkeit und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in Österreich. Gleichzeitig bereitet die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften (Brain drain) den Beitrittsländern Sorge in Hinblick auf den wirtschaftlichen Aufholprozess.

Vor diesem Hintergrund war es das Hauptanliegen der Arbeiterkammer und der Gewerkschaften, einen ausreichenden Schutz des heimischen Arbeitsmarktes in den Verhandlungen durchzusetzen. In unzähligen öffentlichen Veranstaltungen, Diskussionen, Pressekonferenzen etc. wurde auf die besondere Situation des österreichischen Arbeitsmarktes hingewiesen und die absolute Notwendigkeit aufgezeigt, Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie das Arbeiten über die Grenze (als Teil der Dienstleistungsfreiheit) zu bewirken. In der innerösterreichischen Sensibilisierung sowie schlussendlich Entscheidungsfindung für die Positionierung hinsichtlich des Kapitels „Arbeitnehmerfreizügigkeit“ in den Beitrittsverhandlungen hat sich die Arbeiterkammer mit ihrer Expertise und Studien maßgeblich eingebracht. So hat die von der AK in Auftrag gegebene WIFO-Studie „Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt“ (Wien, April 1998) als erste und lange Zeit auch einzige Arbeit die Pendlerproblematik systematisch analysiert und das Pendlerpotential quantitativ prognostiziert. Eines der erfolgreichen Outputs war auch ein sog. österreichisches Non-Paper zum Thema „Arbeitnehmerfreizügigkeit“, koordiniert von den verhandlungsführenden Beamten im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. In enger Zusammenarbeit mit u. a. der Arbeiterkammer als Sozialpartner wurde dieses frühzeitig den anderen EU-Mitgliedstaaten vorgelegt, um für Verständnis für die sensible Situation des österreichischen Arbeitsmarktes aufgrund der geopolitischen Lage zu werben.

Wie richtig und vorausschauend diese konsequent geführte Politik der Forderung von Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit war, zeigt die Tatsache auf, dass heute alle EU-Mitgliedsländer -bis auf den sehr westlich gelegenen Inselstaat Irland, der zudem sozialpolitische Vorkehrungen getroffen hat - von der Übergangsfrist zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen werden. Es bedarf aber nach wie vor einer guten Vorbereitung der grenznahen österreichischen Wirtschaftsräume auf die EU-Erweiterung. Die Bevölkerung und die regionalen Akteure sind bestmöglich auf die bevorstehenden strukturellen Änderungen vorzubereiten. Daher hat die Bundesarbeitskammer ein umfassendes „Österreich-Paket“ mit den Schwerpunkten Schutz für den heimischen Arbeitsmarkt, Aus- und Weiterbildungsoffensive, Bekämpfung des Sozial- und Steuerbetrugs, ökologisch sinnvolle Verkehrspolitik sowie umfassender „Transitvertrag-Neu“ (mit wirksamen Mengenbeschränkungen) sowie grenzüberschreitende Kooperationen gefordert.

Gesamteinschätzung und Ausblick

Die Europäische Union zählt zweifellos zu den wichtigsten politischen Projekten der Gegenwart. Aber sie entspricht noch bei weitem nicht unseren Vorstellungen von einer Sozialunion. Die politische Rhetorik von einem europäischen Sozialmodell, das sich positiv von anderen Modellen abgrenzt, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die dominante wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Union mit beschäftigungs-

und sozialpolitischen Zielen nach wie vor nicht vereinbar ist. insofern sind wir noch weit von einer Sozialunion entfernt, auch wenn der europäische Verfassungsvertrag mit der Verankerung der Grundrechtscharta und der Aufnahme des Ziels der Vollbeschäftigung diesbezüglich wichtige Impulse setzt.

Will die Union den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen, müssen rasch in folgenden Bereichen primärrechtliche und/oder politische Änderungen vorgenommen werden:

- Das europäische Sozialmodell ist mit einem Niedrigsteuerstaat nicht finanzierbar. Dem sich mit der Erweiterung verschärfenden Steuerwettbewerb auf europäischer Ebene muss dringend Einhalt geboten werden.
- Die öffentlichen Dienstleistungen, die seit Jahren sowohl durch eine liberalisierungswütige Europäische Kommission als auch durch die GATS-Verhandlungen unter einem nicht gerechtfertigten Legitimationsdruck geraten, müssen dem Beihilfen- und Wettbewerbsrecht der Union entzogen werden. Hier handelt es sich um ein Kernstück europäischer Identität, das nicht dem Wettbewerb geopfert werden darf.
- Das EU-Budget muss in Zukunft gezielter für Wachstum und Beschäftigung eingesetzt werden. Das erfordert eine Umschichtung von Agrarausgaben zu arbeitnehmerrelevanten Budgetpositionen.
- Eine ökologische und sozialverträgliche Neuordnung der Verkehrspolitik auf europäischer Ebene.

1 Insbesondere die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer 1989, das Sozialprotokoll von Maastricht 1992 und die einzelnen Richtlinien zu Insolvenzentgeltsicherung, Arbeitszeit, Arbeitnehmerschutz, Europäischer Betriebsrat, Mutterschutz.

2 Zu nennen wären insbesondere: Entsenderichtlinie 1996, Teilzeitarbeitsrichtlinie 1997, Richtlinie über befristete Arbeitsverhältnisse 1999, Antidiskriminierungsrichtlinien 2000, Rahmenrichtlinie über Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer 2002.

3 Siehe dazu ausführlich die Studie der AK Wien, Strategie von Lissabon, November 2001.

4 Als Stichworte wären in diesem Zusammenhang etwa zu nennen: Daseinsvorsorge, Binnenmarktstrategie 2003 -2006, Forderungen nach Flexibilisierung des Arbeitsrechts und des Arbeitsmarktes.

5 Vereinbarungen der europäischen Sozialpartner zu Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Arbeitszeit in der Seeschifffahrt, Telearbeit. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang insbesondere die Gleichbehandlungsrichtlinien und die Betriebsübergangsrichtlinie.