

## Aus dem Inhalt

Freihandel mit Indien	1
Economic Governance rechtswidrig?	7
EU-Wirtschaftsregierung	13
Verfassungsreform in Ungarn	15
Financial Transaction Tax	19
Finanzmärkte und Rohstoffbörsen	20
Sparpakete in Europa	22
Revidierte OECD-Leitsätze	24
Legale Zuwanderung	28
Grünbuch EU-Vergabepolitik	30
Buchtipps	33

## Editorial

Liebe Leserin! Lieber Leser!

Noch einmal vor der Sommerpause widmen wir uns den aktuellen Brennpunkten der europäischen Politik: P. Eberhardt skizziert die Einflussnahme der Wirtschaftslobbys auf die Verhandlung des EU-Indien Freihandelsabkommens.

L. Oberndorfer, N. Templ und C. Schlager greifen in ihren Analysen noch einmal neue Aspekte des viel diskutierten Economic Government-Pakets auf, ergänzt um einen kritischen Blick auf die Austeritätsprogramme quer durch Europa (G. Feigl), auf die sprunghaften Preisanstiege an den Rohstoffbörsen (M. Maltschnig) sowie Aktuellem zur Finanztransaktionssteuer (V. Wedl). Das Ende der ungarischen EU Präsidentschaft nimmt K. Lachmayer zum Anlass einen genaueren Blick über die Grenze zu werfen und analysiert die aktuellen Verfassungsreformen in unserem Nachbarland. Weitere Themen der Ausgabe sind die Reformvorhaben im EU-Vergaberecht (S. Wixforth), die Strategie zur legalen Zuwanderung in die Union (C. Cesnovar) sowie die revidierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (E. Beer). Abgerundet mit Buch- und Veranstaltungstipps wünschen wir eine anregende Lektüre im Juni.

Ihr AK Redaktionsteam

In den Freihandelsverhandlungen mit Indien arbeiten EU-Kommission, Mitgliedstaaten und Konzernlobbies eng zusammen

## Feindliche Übernahme

**Seit 2007 verhandeln Indien und die EU ein weit reichendes Freihandelsabkommen.** Es umfasst alle relevanten Wirtschaftsbereiche – von Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistungssektoren bis hin zu Patenten, der öffentlichen Auftragsvergabe und der Ausbeutung von Rohstoffen. Demnächst sollen die Gespräche abgeschlossen werden. Dabei weiß in Europa und Indien kaum jemand etwas darüber. Nur Konzerne und ihre Lobbyverbände sind bestens in die Verhandlungen eingebunden.

Pia Eberhardt

Die bruchstückhaften Informationen über die Verhandlungen, die bisher an die Öffentlichkeit gesickert sind, haben soziale Bewegungen, Gewerkschaften, Entwicklungs-, Frauen- und Gesundheitsorganisationen alarmiert. Sie befürchten, dass das EU-Indien Freihandelsabkommen Armut, soziale Ungleichheit und den ökologischen Raubbau in Indien verschärfen wird. Auch Arbeitsrechte und der Zugang zu Medikamenten seien durch das Abkommen bedroht, und zwar nicht nur in Indien, sondern weltweit. Wiederholt haben daher hunderte zivilgesellschaftliche Organisationen aus Europa und Indien zu einem sofortigen Stopp der Verhandlungen aufgerufen.<sup>1</sup>

Ganz anders die europäischen Konzerne und ihre Verbände: Für BusinessEurope, den europäischen

Arbeitgeberverband, ist das EU-Indien-Freihandelsabkommen das wichtigste, das die EU derzeit verhandelt. Ihm gehen die Gespräche zwar nicht schnell genug, aber der Verband ist hochzufrieden mit der Verhandlungsführung der EU-Kommission. Und mit ihrer Informationspolitik. Kein Wunder.

### Symbiose zwischen Kommission und Wirtschaft ■

Schon Monate vor Beginn der offiziellen Gespräche mit Indien begann die EU-Kommission, die europäische Wirtschaft zu konsultieren. In einem detaillierten Fragebogen wurde sie zu Problemen beim Export von Gütern und Dienstleistungen, bei Filialeröffnungen, beim Zugang zu Rohstoffen in Indien etc. befragt. Drei Tage vor Verhandlungsbeginn versicherte die damalige EU-Agrarkommissarin, ➤

**„Unternehmen und Politik müssen enger zusammenarbeiten. Es ist die Politik, die über Handelsbarrieren verhandelt. Aber Sie müssen uns sagen, was genau wir verhandeln sollen... Wir müssen zusammen entscheiden, was wir wollen und wie wir es bekommen.“**

*Ex-Agrarkommissarin Mariann Fischer Boel während einer Konferenz von Agrar-Exporteuren 2007*

»

Mariann Fischer Boel, europäischen Agrarexportunternehmen: „Unternehmen und Politik müssen enger zusammenarbeiten. Es ist die Politik, die über Handelsbarrieren verhandelt. Aber Sie müssen uns sagen, was genau wir verhandeln sollen... Wir müssen zusammen entscheiden, was wir wollen und wie wir es bekommen“.<sup>2</sup>

Etwa zeitgleich versprach der Direktor der Generaldirektion Handel der EU-Kommission, David O’Sullivan,

dem Chef von BusinessEurope, Philippe de Buck, dass „meine und Ihre Kollegen diskutieren, wie wir unsere Konsultationen und einen engen Informationsaustausch am besten organisieren können“.<sup>3</sup> In einem Treffen zwischen BusinessEurope und KommissionsbeamtenInnen wurde kurz darauf genauer abgesprochen, welchen Input die Kommission wünschte, welche Verhandlungstexte sie zugänglich machen könnte und wie europäische und indische Verbände in die Verhandlungen einbezogen werden könnten.

Seitdem gab es hunderte exklusive Treffen zwischen KommissionsbeamtenInnen und VertreterInnen von transnationalen Konzernen sowie nationalen und europäischen Wirtschaftsverbänden. Die engsten Kontakte unterhält die Kommission zu BusinessEurope, die mindestens einmal monatlich zu den Verhandlungen mit Indien unterrichtet und nach ihren Interessen befragt werden. Um den Druck auf die indische Seite zu erhöhen, fordert die Kommission BusinessEurope auch direkt auf, aktiv zu werden. Als die indische Regierung Anfang 2008 ihre Konsul-

tationen zu „sensiblen“ Produkten begann, also Produkten, die sie in einem Abkommen mit der EU ganz oder teilweise von Zollsensenkungen ausnehmen wollte, schickte eine Beamtin der Generaldirektion Handel die Liste möglicher Produkte beispielsweise sofort an BusinessEurope.

**Der politisch-industrielle Komplex in Delhi** ■ Ähnliche Prozesse spielen sich zwischen der EU-Delegation in Delhi und europäischen Konzernen, Handelskammern und der European Business Group (EBG) ab. Letztere wurde in den 90er Jahren ins Leben gerufen, um die Interessen europäischer Unternehmen in Indien zu fördern. Sie bringt europäische Global Player zusammen, die auf dem indischen Markt aktiv sind, wie die Deutsche Bank, Airfrance, Alstom, Veolia und Mercedes-Benz. Zeitweise hatte die EBG ihr Büro in der EU-Delegation, der Leiter der Wirtschaftsabteilung der Delegation ist Mitglied im EBG-Vorstand, und die Delegation bringt die Gruppe ins Spiel, wenn es darum geht, europäische Unternehmen zu einer Frage zusammen zu bringen und Strategien zu entwickeln. „Wir können die EU-Kommission in den Verhandlungen als unser Sprachrohr nutzen“, freute sich Ansgar Sickert, Hauptgeschäftsführer des Flughafendienstleisters Fraport in Indien und Mitglied der European Business Group in einem Interview.<sup>4</sup>

Daneben gibt es noch das in Delhi ansässige European Business and Technology Centre (EBTC). Es »



**„Wir können die EU-Kommission in den Verhandlungen als unser Sprachrohr nutzen.“**

*Ein Mitglied der European Business Group in Indien*

»

wird von Eurochambres betrieben, dem Verband der Europäischen Industrie- und Handelskammern. Initiiert wurde das EBTC allerdings von der EU-Kommission, und zwar, um im Rahmen der 2006 verabschiedeten handelspolitischen Global Europe Strategie "ausschließlich die EU Interessen in Indien zu fördern und die schnell wachsende indische Wirtschaft anzuzapfen"<sup>5</sup>. Die EU finanziert 80% der Kosten des EBTC – mit mehr als 16.5 Millionen Euro aus ihrem Entwicklungsfonds<sup>6</sup> – und verfolgt seine Aktivitäten genau.

### **Eurochambres und die EU-Kommission teilen die Vision, die europäische Fahne in aufstrebenden Märkten wie Indien zu verankern.**

Dabei geht es vordergründig um die Förderung von in Europa entwickelten, grünen Technologien. Aber schon die EU-Ausschreibung aus dem Jahr 2008 macht deutlich, dass das EBTC die verschiedenen, für die EU-Indien-Beziehungen relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure besser vernetzen soll: transnationale Konzerne, nationale und europäische Handelskammern, NGOs, Forschungsinstitute, die Europäische Investitionsbank, die Vertretungen der EU-Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission. Insbesondere die Generaldirektion Handel der EU-Kommission hat mehrmals unterstrichen, dass sie erwartet, dass das EBTC auch Regulierungen und andere 'Handelshemmnisse' für europäische Konzerne aufspürt, nach Brüssel meldet und selbst „in Angriff nimmt“.<sup>7</sup> Für Eurochambres wiederum ist das Zentrum ganz klar Teil der Vision "die europäische Fahne in den aufstrebenden Märkten zu verankern"<sup>8</sup>.

**Institutionalisierung neuer Netzwerke** ■ Das EBTC kann als Versuch der EU-Kommission gesehen werden, die Zusammenarbeit von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in der EU-Handelspolitik gegenüber Indien zu effektivieren, um angesichts des wirtschaftspolitischen und -ökonomischen Aufstieg Indiens die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken. Zitat EU-Kommission: "Unsere Fähigkeit, effektiv unsere Ressourcen zu mobilisieren und zu bündeln wird darüber entscheiden, wie ehrgeizig wir unsere Ziele verfolgen können."<sup>9</sup>

Ganz in diesem Sinne stellte auch die 2007 verabschiedete Marktzugangsstrategie der EU die Weichen für eine stärkere Einbindung von Konzernen und Wirtschaftsverbänden in die EU-Handelspolitik. Kern der Strategie ist "eine starke Partnerschaft für die Öffnung der Märkte zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Unternehmen". In Brüssel wurden dazu über ein Dutzend so genannter 'Marktzugangs-Arbeitsgruppen' eingerichtet, in denen VertreterInnen der Kommission, der EU-Mitgliedstaaten und der Wirtschaft Regulierungen in Drittstaaten identifizieren, die ihren Exporteuren ein Dorn im Auge sind. Dann werden Strategien entwickelt, um sie aus dem Weg zu räumen – über bilaterale und multilaterale Verhandlungen, Streitschlichtungsverfahren oder "politische Kontakte und Handelsdiplomatie".<sup>10</sup>

In über 30 Zielmärkten der EU wurden zudem so genannte 'Marktzugangs-Teams' eingerichtet, die "eine systematischere Koordinierung" zwischen den EU-Delegationen, nationalen Botschaften, Handelskammern und Unternehmen vor Ort ermöglichen sollen. Sie setzen Beschlüsse aus Brüssel um und agieren als "Frühwarnsystem" zur Identifizierung und Beeinflussung zukünftiger

### **Die EU-Marktzugangsstrategie zielt auf eine starke Partnerschaft für die Öffnung der Märkte zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Unternehmen.**

Gesetze. Auf der Agenda steht dabei von Gesundheitsstandards und Beschränkungen beim Zugang zu Rohstoffen über restriktive öffentliche Beschaffungsvorschriften bis zu Hemmnissen beim Dienstleistungsverkehr so ziemlich alles, was nicht in die ordnungspolitischen Vorstellungen der EU passt und daran angeglichen werden soll.

**Ordnungspolitische Interventionen** ■ Indien steht in fast allen Arbeitsgruppen oben auf der Agenda. Auf einer Top-10 Liste indischer Marktzugangsbarrieren befinden sich Qualitäts- und Gesundheitsstandards für importierte Felle und Häute, Importbeschränkungen für Geflügelprodukte aus von Vogelgrippe betroffenen Ländern sowie ein geplantes Gesetz für den indischen Postmarkt, das einkommensschwachen Gruppen und Menschen in entlegenen Regionen Indiens den Zugang zu Postdienstleistungen garantieren sollte. Das Gesetz ist inzwischen im indischen Parlament versendet. Andere Regulierungen sind laut EU-Kommission aufgrund der koordinierten EU-Handelsdiplomatie gelockert oder ganz abgeschafft worden.<sup>11</sup> Wiederum andere soll das zukünftige Freihandelsabkommen aus dem Weg räumen, so z.B. die Beschränkungen von ausländischen Direktinvestitionen im indischen Einzelhandel.

Es verwundert nicht, dass die Konzerne und Verbände mit Sitz in den Marktzugangs-Arbeitsgruppen begeistert sind über den "engen Kontakt mit den EU-Verhandlern" und die "konstruktive Arbeitsbeziehung" »

»

mit der Kommission, wie der europäische Verband des Einzel-, Groß- und Außenhandels, EuroCommerce, zu Frieden feststellt.<sup>12</sup> Er preist die Arbeitsgruppen als "riesiges Hörrohr, mit dem die Kommission den Wünschen der Industrie lauscht."<sup>13</sup> Für eines seiner Mitglieder, die Metro-Gruppe, geht es darum, dass die Kommission lernt, wie ein Unternehmen zu denken und auch so zu sprechen.<sup>14</sup>

**Die transnationale innere Bourgeoisie in Aktion** ■ Das EBTC, die Aktivierung von Verbänden wie BusinessEurope und der EBG sowie die Bereitstellung der Marktzugangsarbeitsgruppen zur Interessenformierung und -artikulation deuten bereits an, dass die EU-Kommission ökonomische Akteure in den Verhandlungen

**„Die Marktzugangs-Arbeitsgruppen sind wie ein riesiges Hörrohr, mit dem die Kommission den Wünschen der Industrie lauscht.“**

gen mit Indien nicht nur gegenüber anderen Kräften der Zivilgesellschaft privilegiert, sondern die herrschende Klasse auch organisiert. Interessanterweise bezieht sich das nicht allein auf 'europäische', sondern auch auf 'ausländische' Kapitale. Der Staatsapparat EU-Kommission organisiert also das, was Jens Wissel von der Universität Frankfurt in Anlehnung an den griechischen Staatstheoretiker Nicos Poulantzas die "transnationale innere Bourgeoisie" genannt hat<sup>15</sup> – eine Bourgeoisie, die in einer zunehmend transnationalisierten Ökonomie transnationale Interessen vertritt und für deren Durchsetzung auf Foren jenseits nationaler Staatsapparate angewiesen ist.

**Die EU-Kommission bevorzugt ökonomische Akteure nicht nur gegenüber anderen Kräften der Zivilgesellschaft, sie organisiert die herrschende Klasse auch.**

In den EU-Indien Beziehungen existiert bisher kein derartiges Forum. Doch die Kommission versucht, dieses Vakuum zu füllen. Und zwar einmal, indem sie die europäischen Verbände immer wieder antreibt, strittige Punkte der EU-Indien Verhandlungen mit ihren indischen Pendants zu bearbeiten.<sup>16</sup> Sie aktiviert auch selbst indische Global Player, z.B. die Softwarelobby NASSCOM.<sup>17</sup> Daneben versucht sie, den EU-Indien Wirtschaftsgipfel zu einem strategischen Knotenpunkt für die Erarbeitung eines transnationalen Konsenses zwischen den ökonomischen und politischen Eliten Europas und Indiens zu transformieren.

**Neuausrichtung des EU-Indien Wirtschaftsgipfels à la EU-Kommission** ■ Der Wirtschaftsgipfel findet jährlich parallel zum politischen EU-Indien-Gipfel statt, zuletzt im Dezember 2010 in Brüssel. Während er als rein privatwirtschaftliche Initiative daher kommt, zeigen interne Dokumente, dass die Kommission eng in die Vor- und Nachbereitung sowie die Entwicklung der zentralen Botschaften des Ereignisses eingebunden ist. Im Vorfeld des 2009er Gipfels brachten Beamte der EU Delegation in Delhi sowie der in Brüssel ansässigen Generaldirektionen für Handel, Unternehmen und Industrie sowie Außenbeziehungen ihre eigenen Vorstellungen bezüglich der Themen ("etwas konkretes, mit dem wir die Konzernchefs locken können") und des Programms ein ("weniger Themen... inklusive der EU Prioritäten"). Die Generaldirektion Außenbeziehungen machte Änderungsvorschläge für die Abschlusserklärung.

Und es waren Kommissionsbeamte, die die europäischen Verbände dazu drängten, einen exklusiven runden Tisch für Vorstandsvorsitzende zu organisieren – um innige Diskussionen zwischen wenigen "top CEOs von beiden Seiten" zu ermöglichen. Derartige runde Tische hatte es bereits 2006 und 2007 gegeben. Sie waren von der Kommission vor allem für den "privilegierten Zugang, den die CEOs zur politischen Elite erhalten", gelobt worden.

Doch eine punktuelle Unterstützung des EU-Indien Liberalisierungsprojekts reicht der Kommission nicht. Bereits vor dem 2009er Wirtschaftsgipfel hatte sie die "ärmliche und langsame Vorbereitung" und den Mangel an einer gemeinsamen Erklärung der europäischen und indischen Verbände beanstandet. Sie warnte die europäischen Verbände, dass "wir mit den Wirtschaftsgipfeln nicht einfach weiter machen können wie bisher" und dass "einmalige hochkarätige Treffen keinen Sinn haben, solange es keinen vernünftigen follow-up Prozess gibt".

Die Generaldirektion Außenbeziehungen schlug das in Delhi ansässige und von der EU-Kommission ko-finanzierte EBTC als "Plattform" vor, die die nötige "Kontinuität gewährleisten kann" – vor allem zwischen den Wirtschaftsgipfeln, bei der Auswahl von Partnern und Themen und dem runden Tisch der CEOs. Auch die EU Botschafterin in »

**Der EU-Indien Wirtschaftsgipfel soll der Ort werden, an dem in Zukunft ein Konsens zwischen den ökonomischen und politischen Eliten Europas und Indiens erarbeitet werden kann.**



Delhi hat das Zentrum wiederholt ermuntert, die Perspektive der beiden Privatsektoren in den EU-Indien Dialog einzuspeisen.<sup>18</sup>

**We don't agree with these agreements** ■ Das Ergebnis der engen Kooperation zwischen der EU-Kommission und europäischen Konzernen

bzw. ihren Verbänden ist eine offizielle Verhandlungsaenda, die in allen Bereichen eins zu eins die Agenda transnationaler Kapitalfraktionen widerspiegelt – zu Lasten von Millionen Menschen in Indien, in Europa und anderen Gegenden der Welt.

Doch es regt sich auch Widerstand. Seit Monaten mobilisieren StraßenhändlerInnen gegen die angekündigte Öffnung des indischen Einzelhandels für europäische Supermarktriesen wie Metro, Carrefour und Tesco. Proteste von AIDS-AktivistInnen sind an der Tagesordnung. Und immer mehr indische Handelskammern fordern einen sofortigen Stopp der Verhandlungen, weil sie allein die Interessen indischer Großkonzerne wie TATA oder Mahindra widerspiegeln. Anfang Dezember wurden sie von einer Gruppe von Abgeordneten des Europaparlaments unterstützt, die in einem Brief an EU-Handelskommissar Karel de Gucht so gut wie alle Verhandlungsbereiche scharf kritisierten.<sup>19</sup> Auch die äußerst knappe Abstimmung zum Stand >>



StraßenhändlerInnen protestieren gegen das EU-Indian Freihandelsabkommen, Juni 2010

- 1) Ein Beispiel ist das Statement: Last chance to prevent onslaught on people's rights and livelihoods! Indian and European civil society groups call for an immediate halt to the India-EU trade negotiations, <http://www.corporateeurope.org/global-europe/content/2010/10/call-halt-eu-india-fta-talks> (abgerufen am 25.05.2011).
- 2) Fischer Boel, Going on the Offensive: A New Approach to EU Agri-Food Exports, Rede bei einer Konsultation von EU Agrar-Exporthandlern, 25. Juni 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/415&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (abgerufen am 25.05.2011).
- 3) Alle folgenden Zitate und Hinweise aus nicht näher gekennzeichneten Quellen stammen aus internen Dokumenten der EU-Kommission, die Corporate Europe Observatory über das EU-Informationsfreiheitsgesetz erhalten hat – z.B. Emails, Protokolle und Briefe von Industrieverbän-

- den. Alle Dokumente liegen der Organisation vor und werden auf Anfrage gerne verschickt. Genauere Hinweise auf die einzelnen Dokumente finden sich in dem Bericht "Trade Invaders", der 2010 von Corporate Europe Observatory und India FDI Watch 2010 herausgegeben wurde, <http://www.corporateeurope.org/global-europe/content/2010/09/eu-india-trade-invaders> (abgerufen am 25.05.2011).
- 4) Interview mit Ansgar Sickert, Direktor der Fraport Airport Operations India und Mitglied im Rat der EBG, 11.05.2010.
  - 5) Delegation of the European Commission to India, Bhutan and Nepal, The Establishment of a European Business and Technology Centre (EBTC) in India for the European Business and Scientific Community. Guidelines for grant applications, EuropeAid/126-732/L/ACT/IN, S. 3.
  - 6) [http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/index_en.htm) (abgerufen am 25.05.2011).

- 7) Kurz nach der Eröffnung des EBTC im Jahr 2008 schrieb z.B. eine Beamtin der Generaldirektion Handel an Eurochambres, dass "die Bearbeitung von Marktzugangsbarrieren eines der Hauptziele des Zentrums sein sollte". Und weiter: "Ich wäre beunruhigt, wenn dieses Ziel nicht die nötige Aufmerksamkeit bekommen würde... und wäre dankbar, wenn Sie bestätigen könnten, dass die Inangriffnahme von Marktzugangsbarrieren wesentlicher Bestandteil der Aktionspläne ist, die Sie gerade ausarbeiten."
- 8) Eurochambres, News April 2010, <http://www.eurochambres.be> (abgerufen am 25.05.2011).
- 9) Europäische Kommission, Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Global Europe: Competing in the world, Brüssel, 4.10.2006, SEC (2006) 1230, S. 22.



der EU-Indien Verhandlungen im Straßburger Plenum im April 2011 zeigt: das EU Parlament unterstützt den Kurs der EU-Kommission keinesfalls einhellig.<sup>20</sup>

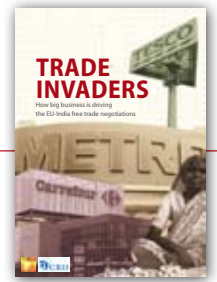
Die Herausforderung emanzipatorischer Kräfte in Europa wird es sein, diesen Widerstand aufrecht zu erhalten und auszubauen. Dabei sollten

sie die Schockwellen nutzen, die der jüngste Korruptionsskandal im Europaparlament geschlagen hat und den politisch-industriellen Komplex in der europäischen Handelspolitik weiter delegitimieren.

**Pia Eberhardt** ■ Mitarbeiterin bei  
Corporate Europe Observatory  
[pia@corporateeurope.org](mailto:pia@corporateeurope.org)



AIDS AktivistInnen protestieren gegen das EU-Indien Freihandelsabkommen, März 2010, [www.msfaaccess.org](http://www.msfaaccess.org)



### Mehr zum Thema

#### Die Fesseln des EU-Indien Freihandelsabkommens – Studie

über die Folgen des geplanten Abkommens:  
[http://www.weed-online.org/uploads/eed\\_weed\\_studie\\_eu\\_indien\\_freihandelsabkommen\\_mit\\_spenden-anzeige.pdf](http://www.weed-online.org/uploads/eed_weed_studie_eu_indien_freihandelsabkommen_mit_spenden-anzeige.pdf)

**Trade Invaders – Studie** zum Einfluss der Konzernlobbies auf die EU-Indien Verhandlungen: <http://www.corporateeurope.org/global-europe/content/2010/09/eu-india-trade-invaders>

**Trade Invaders – Kurzfilm** über den Einfluss der Konzernlobbies auf die Verhandlungen: <http://www.youtube.com/watch?v=C26Woxhuavk>

- 10) Europäische Kommission (2007): *Das Globale Europa – Eine starke Partnerschaft zur Öffnung der Märkte für europäische Exporteure*, Brüssel, 18.4.2007, KOM(2007) 183 endg., S. 2, 7.
- 11) Die Kommission verbreitet die Erfolge ihrer Marktzugangsstrategie in ihrem Marktzugangs-Newslettern, siehe <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/market-access/> (abgerufen am 25.05.2011).
- 12) Eurocommerce, *Eurocommerce Draft Action Plan. Briefing to the Steering Committee of 20/11/2009*, S. 25f.
- 13) Interview mit Ralph Kamphöner, Seniorberater für internationalen Handel bei EuroCommerce, Brüssel, 07.04.2010.
- 14) Wiedmann (Metro), *Market Access Symposium "Opening Borders to Business". Distribution services, Vortrag beim Market Access Symposium "Opening Borders to Business", Paris, 27.11.2008.*
- 15) Wissel, *Die Transnationalisierung von Herrschaftsverhältnissen. Zur Aktualität von Nikos Poulantzas' Staatstheorie*, 2007.
- 16) Ein Beispiel ist ein Brief des ehemaligen EU-Handelskommissars Peter Mandelson an BusinessEurope vom 18. März 2008. In einer handschriftlichen Notiz forderte Mandelson den Verband auf, die in den Verhandlungen umstrittene Frage der Zollreduktion im Güterhandel und die Öffnung der Dienstleistungsmärkte mit der Confederation of Indian Industries (CII) zu diskutieren.
- 17) Im März 2009 forderte der damalige Generaldirektor der Generaldirektion Handel den NASSCOM Vorsitzenden auf, die ökonomische Elite in Indien stärker für die Freihandelsverhandlungen mit der EU zu mobilisieren und "starke Botschaften an seine Gesprächspartner in der indischen Regierung zu übermitteln".
- 18) Roundtable on EU-India Partnership, address by Chief Guest Ambassador Smadja, 01.11.2010, [http://ec.europa.eu/delegations/india/press\\_corner/all\\_news/news/2010/20101101\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/india/press_corner/all_news/news/2010/20101101_en.htm) (abgerufen am 25.05.2011).
- 19) <http://www.tni.org/article/eu-india-fta-will-harm-indian-development-meps-open-letter-eu-trade-commissioner> (abgerufen am 26.05.2011).
- 20) Pressemitteilung der Europa-Abgeordneten Ska Keller, *EU-Freihandelsabkommen mit Indien: Parlament gespalten – Generika-Produkte bleiben außen vor*, [http://www.ska-keller.de/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=327:eu-freihandelsabkommen-mit-indien-parlament-gespalten-generika-produkte-bleiben-au%C3%9Fen-vor&Itemid=27&lang=de](http://www.ska-keller.de/index.php?option=com_k2&view=item&id=327:eu-freihandelsabkommen-mit-indien-parlament-gespalten-generika-produkte-bleiben-au%C3%9Fen-vor&Itemid=27&lang=de) (abgerufen am 26.05.2011).

## Economic Governance rechtswidrig?

# Eine Krisenerzählung ohne Kompetenz<sup>1</sup>

**Mit ihrem Paket zur „wirtschaftspolitischen Steuerung“ plant die Europäische Kommission im Bündnis mit den Staats- und Regierungschefs eine Verschärfung der neoliberal strukturierten Wirtschaftsverfassung der Union. Die Neuinterpretation der Krise als eine des mangelnden Wettbewerbes und der übermäßigen Staatsschulden findet damit ihren politisch-rechtlichen Ausdruck. Ob die dafür vorgesehene Rechtsgrundlage ausreicht, erscheint jedoch mehr als fraglich.**

Lukas Oberndorfer

## I. Die Krise neu erzählt

Ein Blick in die Tagesmedien, die Lektüre einer beliebigen Mitteilung der Europäischen Kommission oder die Durchsicht von Erklärungen europäischer Regierungen lassen eigentlich keine andere Deutung zu: Schuld an der europäischen Dimension der Finanz- und Weltwirtschaftskrise trägt die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einiger Mitgliedstaaten. Auch wenn die europäische Lohnquote, der Anteil der ArbeitnehmerInnen am gesellschaftlichen Produkt, seit Jahrzehnten – und zwar auch in den südeuropäischen Mitgliedstaaten<sup>2</sup> – sinkt<sup>3</sup>, scheint die Aussage, dass „viele über ihre Verhältnisse gelebt haben“ zum „Common Sense“ ausgearbeitet worden zu sein. Lohnzurückhaltung, Deregulierung, Privatisierung und Austeritätspolitik – die neoliberale Gebetsmühle scheint nach kurzem Innehalten wieder in Gang gekommen zu sein.

Die multiple Krise des neoliberalen Kapitalismus<sup>4</sup> ist als eine Staatsschulden- und Wettbewerbskrise re-interpretiert worden. Wie beachtlich diese Reaktualisierung einer in die Jahre gekommenen Wirtschaftstheorie im Interesse der führenden Akteure des finanzmarktgetriebenen Akkumulationsregime<sup>5</sup> ist, wird anhand einer Rückblende deutlich: Im Oktober 2008 verdichteten sich die drei Hauptursachen der Krise – von Gustav Horn

anschaulich als die drei U's der Krise (Ungleiche Einkommensentwicklung, Unverantwortliche Deregulierung der Finanzmärkte und Ungleichgewichte im Außenhandel)<sup>6</sup> bezeichnet – in ausgeprägten Panikverkäufen, die es in diesem Ausmaß nur in der Weltwirtschaftskrise des vergangenen Jahrhunderts gegeben hatte. In der Folge brach im Jahr 2009 der Welt-

**Die Re-Interpretation der Krise als eine der Staatsschulden und der Wettbewerbsfähigkeit findet in den „Gesetzesvorschlägen“ zur Economic Governance ihren politisch-rechtlichen Ausdruck.**

handel um 10% ein, das Bruttosozialprodukt diverser Länder schrumpfte im selben Ausmaß und Armut und Arbeitslosigkeit explodierten weltweit. Es folgten Maßnahmen der Staaten, die als „gigantisches Kapitalsanierungsprogramm“<sup>7</sup> im „Interesse der dominanten Akteure“<sup>8</sup> beschrieben werden können. Gerettet wurden die maroden Banken, nicht die verschuldeten HäuselbauerInnen.<sup>9</sup> Waren die Schuldenstände vieler europäischer Staaten in den Jahren vor der Krise rückläufig, explodierten diese durch

die Kosten der Weltwirtschaftskrise.<sup>10</sup> Die Re-Interpretation der Krise als eine der Staatsschulden und der Wettbewerbsfähigkeit, die durch überzogene Löhne und zu hohe Sozialausgaben verursacht worden ist, findet in den „Gesetzesvorschlägen“ zur Economic Governance ihren politisch-rechtlichen Ausdruck. Der neoliberale Entwicklungspfad soll rechtlich gegen popular-demokratische Infragestellung immunisiert werden<sup>11</sup> – als Effekt treten Ursachen und Verlauf der Krise in den Hintergrund. Mit dem in der Sprache des zeitgenössischen Körperkultes<sup>12</sup> auch als „Six-pack“ bezeichneten Paket aus fünf Verordnungen<sup>13</sup> und einer Richtlinie<sup>14</sup> möchte die Europäische Kommission im Bündnis mit den europäischen Staats- und Regierungschefs<sup>15</sup>

1. den 1997 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärfen,
2. durch ein Verfahren zur „Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ ergänzen und
3. entsprechende Sanktionen verschärfen bzw. einführen.

Mit der ebenso vorgeschlagenen „Reverse Majority Rule“ würde die Rolle der Kommission in den entsprechenden Verfahren massiv aufgewertet werden: In Zukunft soll die europäische Exekutive Entscheidungen, insbesondere auch die Verhängung von Sanktionen, de facto alleine treffen. Einzig ein Veto des Rates, das >>



allerdings innerhalb von zehn Tagen (sic!) zu erlassen wäre, kann entsprechende Beschlüsse der Kommission verhindern.

Eine ausführliche Darstellung der Maßnahmen und die Kritik ihrer makroökonomischen und demokratiepolitischen Folgen ist an dieser Stelle<sup>17</sup> bereits erfolgt. Daher fokussiert der vorliegende Beitrag auf die rechtliche Dimension der Economic Governance. Da das vorgeschlagene „Gesetzespaket“ die neoliberale Architektur der – durch die europäischen Verträge abgesicherten – Wirtschafts- und Währungspolitik verschärfen möchte und vorgibt rechtlich in diese eingepasst zu sein, soll diese Architektur in einem ersten Schritt nachgezeichnet werden (II.). Daran schließt eine Bewertung der Kompetenzgrundlage einzelner Tatbestandselemente der vorgeschlagenen Verordnung an. Diese kann zeigen, dass gerade die umstrittensten Momente des Paketes nicht auf die von der Kommission herangezogene Rechtsgrundlage gestützt werden können und daher mit Nichtigkeit bedroht sind (III.).

## II. Die neoliberale Verfassung der Wirtschafts- und Währungsunion

Die primärrechtliche Struktur der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist durch den Vertrag von Maastricht (1992; in Kraft seit 1993) grundgelegt worden und seitdem im Wesentlichen unverändert geblieben.<sup>18</sup> Dass sich die europäischen Verträge in unverhohlener Offenheit zu neoliberalen Leitbildern und Zielbestimmungen bekennen, wird schon in den Grundsätzen der Wirtschafts- und Währungspolitik deutlich. So hält der Art. 119 AEUV<sup>19</sup> Abs. 1 fest, dass die Wirtschaftspolitik „einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“ ist. Die Währungspolitik hat „vorrangig das Ziel der Preisstabilität“ zu verfolgen (Abs. 2). Generell setzt die

Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion dabei die „Einhaltung der folgenden richtungsweisenden Grundsätze voraus: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“ (Abs. 3). Dieses

**Der neoliberale Entwicklungspfad soll rechtlich gegen popular-demokratische Infragestellung immunisiert werden – als Effekt treten Ursachen und Verlauf der Krise in den Hintergrund.**

zur „Verfassung“ versteinerte Feuerwerk wirtschaftspolitischer Theorieelemente, denen aber trotz aller möglichen ökonomischen und demokratiepolitischen Kritik noch eine Steuerungsintention entnommen werden kann, wird in der Folge noch durch die Feststellung ergänzt, dass durch freien Wettbewerb „ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“ (Art. 120 AEUV). Eine Bestimmung die wenig mehr ist, als die rechtsförmige Referenz an einen Wirtschaftstheoretiker<sup>20</sup>. Angesichts dieser Bestimmungen kommt der einer marktkorrigierenden Position unverdächtige Ulrich Häde zu dem Schluss, dass die europäischen Verträge der neoliberalen Konzeption einer „Wirtschaftsverfassung“<sup>21</sup>, verstanden als anti-interventionistischer Rechtsrahmen, sehr nahe kommt.<sup>22</sup> Häde erkennt darin zwar kein generelles Verbot von Eingriffen, die auf eine Korrektur des Marktes zielen, sieht aber in den Grundsätzen der Wirtschafts- und Währungspolitik eine besondere Rechtfertigungspflicht für entsprechende Maßnahmen angelegt.<sup>23</sup>

Auf diesen Grundsätzen bauen nun die beiden Tatbestände auf, welche die Europäische Kommission 1997 zur Erlassung des Stabilitäts- und Wachstumspaketes<sup>24</sup> herangezogen hat und die auch nun die zentrale Kompetenzgrundlage für das Economic Governance-Paket bilden sollen. Dabei handelt es sich um den Art. 121 AEUV, welcher die Koordinierung der Wirtschaftspolitik regelt und den Art. 126 AEUV, welcher das Verfahren hinsichtlich eines übermäßigen Defizits festhält. Die auf diesen Grundlagen erlassenen bzw. geplanten Verordnungen hat die Kommission begrifflich neu gefasst. Jene die auf Art. 121 AEUV fußen bezeichnet sie als „präventive“ Komponente und jene die sich auf Art. 126 stützen als „korrektive“ Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaketes.

### Die wirtschaftspolitische Koordination – Grundzüge, Verfahren und Sanktionen (Art. 121 AEUV)

■ Die Mitgliedstaaten haben sich im Vertrag von Maastricht darauf geeinigt, dass sie „ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse koordinieren“ (Art. 121 Abs. 1). Die annähernd vollständige Vergemeinschaftung der Währungspolitik findet daher im Bereich der Wirtschaftspolitik keine Entsprechung. Mit der Wendung „ihre Wirtschaftspolitik“ wird vielmehr zum Ausdruck gebracht, dass diese in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleibt.<sup>25</sup> Dreh- und Angelpunkt des Verfahrens sind die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“. Diese Grundzüge werden auf Vorschlag der Kommission und nach Schlussfolgerungen des Europäischen Rates durch den Rat in Form einer Empfehlung verabschiedet (Abs. 2).

Kommt der Rat aufgrund von Berichten der Kommission zu dem Schluss, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates nicht mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik übereinstimmt oder das





ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, kann er Empfehlungen an den entsprechenden Mitgliedstaat richten. Um eine gewisse „Prangerwirkung“ zu erzeugen, kann der Rat seine Empfehlungen auch veröffentlichen (Abs. 4). Über dieses „Naming and Shaming“ geht das Sanktionsarsenal jedoch nicht hinaus: „Mehr kann der Rat nicht tun; hier enden seine Möglichkeiten“.<sup>26</sup> Der Rat trifft diese Entscheidung ohne Berücksichtigung der Stimme des betreffenden Mitgliedstaates mit qualifizierter Mehrheit. Abschließend enthält der Art. 121 AEUV in seinem Abs. 6 noch eine Verordnungsermächtigung, die aber nur die Festle-

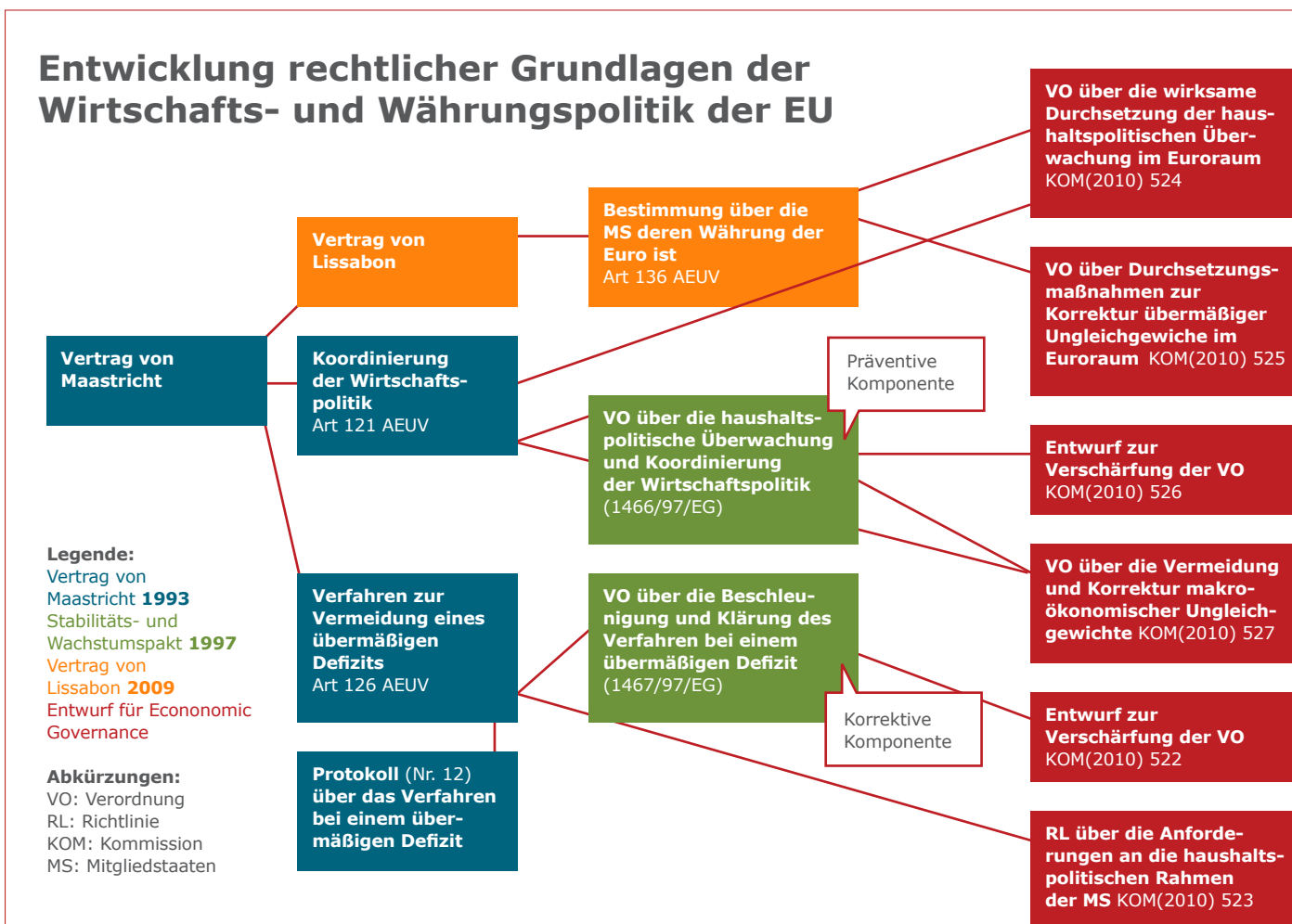
gung von „Einzelheiten“ des Verfahrens einräumt.

In bezeichnender Übereinstimmung mit ordoliberalen (der Ordoliberalismus kann als die deutsche Spielart des Neoliberalismus gefasst werden<sup>27</sup>) Denkansätzen, welche Eingriffe der „parlamentarisch-demokratisch verfassten Massengesellschaft“<sup>28</sup> fürchten, wird das Europäische Parlament in der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und im Defizitverfahren nur unterrichtet (Art. 121 Abs. 2 und Art. 126 Abs. 11).

**Verfahren und Sanktionen hinsichtlich eines übermäßigen Defizits (Art. 126 AEUV)** ■ Das in

**Die europäischen Verträge kommen der neoliberalen Konzeption einer „Wirtschaftsverfassung“, verstanden als anti-interventionistischer Rechtsrahmen, sehr nahe.**

Art. 126 geregelte Verfahren hat durch die sogenannten „Maastricht-Kriterien“ Berühmtheit erlangt. Denn die Mitgliedstaaten verpflichten sich ihm zur Folge übermäßige Defizite zu vermeiden. Maßgeblich für die entsprechende Bewertung sind zwei ➤





Referenzwerte: der Schuldenstand und die Neuverschuldung in Prozent des BIPs. Die derzeit geltenden Werte von 60% und 3% sind allerdings nicht in den Verträgen festgelegt, sondern im „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“, auf welches der Art. 126 Abs. 2 verweist.

Auf Basis von Berichten und nach Vorschlag der Kommission beschließt der Rat, ob ein übermäßiges Defizit besteht (Abs. 6). Erst nach zahlreichen weiteren Verfahrensschritten (u.a. Empfehlungen, Fristsetzungen und In-Verzug-Setzung) kann der Rat Sanktionen beschließen. Im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik stehen dem Rat hier auch „harte Sanktionen“, insbesondere die Verpflichtung zur Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage und die Verhängung von Geldbußen zu. Parallel zum Modus in der Wirtschaftspolitik trifft der Rat seine Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates. Ebenso ermächtigt der Art. 126 Abs. 14 zum Beschluss von „Einzelheiten“ des Verfahrens.

### III. Zentrale Elemente der Economic Governance rechtswidrig?

Nach Darstellung der primärrechtlichen Grundlagen, können wir uns nun der Frage zuwenden, ob auch alle Aspekte der Economic Governance

**Obwohl die Verträge harte Sanktionen im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik nicht vorsehen, sollen nun mittels Verordnung Einlagen und Geldbußen eingeführt werden.**

nance darin ihre kompetenzrechtliche Deckung finden. Der folgende Abschnitt konzentriert sich aus Platzgründen dabei ausschließlich auf jene sekundärrechtlichen Elemente deren Rechtswidrigkeit als offenkundig erscheint.

#### Neue und schnellere Sanktionen?

■ Wie dargestellt möchte die Kommission im Bündnis mit den Staats- und Regierungschefs die „Staatsschulden- und Wettbewerbskrise“<sup>29</sup> darüber in den Griff bekommen, dass sie früher, schneller und mit verschärften Sanktionen auf die wirtschafts- und haushaltspolitische Devianz einzelner Mitgliedstaaten reagieren kann. So sieht der VO-Entwurf über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum<sup>30</sup> erstmals „harte Sanktionen“ für die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Form einer verzinslichen Einlage in der Höhe von 0,2% des BIP vor (Art. 3 Abs. 1 & 2 des VO-Entwurfes). Über dieses Strafniveau geht der VO-Entwurf über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum<sup>31</sup> hinaus. Wenn die entsprechenden Mitgliedstaaten die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergreifen, drohen sogar Geldbußen (Art. 3).

Allerdings stützten sich beide VO-Entwürfe auf den Art. 121 AEUV, der ausschließlich eine taxative Liste „weicher Sanktionen“ (Naming and Shaming) vorsieht. Diese Beschränkung erklärt sich auch aus dem Telos der Bestimmung, die im Gegensatz zur Währungspolitik eben nicht auf die Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik zielt, sondern sich auf deren Koordination beschränkt. Die Einführung von „harten Sanktionen“ in der präventiven Komponente findet daher offensichtlich keinerlei Stütze in den Verträgen.<sup>32</sup> Der VO-Entwurf über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Über-

**Die Reverse Majority Rule stellt einen massiven und rechtswidrigen Eingriff in die ohnehin bereits jetzt wenig demokratische Verfahrensordnung der Wirtschaftsunion dar.**

wachung sieht darüber hinaus vor, dass in der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Sanktionen der Einlage und der Geldbuße wesentlich früher verhängt werden können (Art. 5 Abs. 1). Diese Abkürzung des Verfahrens widerspricht ebenso seiner Grundlage im Primärrecht. Denn der Art. 126 AEUV sieht einen strengen Verfahrenslauf vor, der erst an seinem Ende zur Verhängung von Sanktionen ermächtigt.

#### Gewaltenteilung auf dem Kopf gestellt: Die Reverse Majority Rule

■ Beide bereits erwähnten Verordnungen<sup>33</sup> zur Durchsetzung des verschärften bzw. erweiterten Regimes der Wettbewerbsfähigkeit und Austerität sehen neben einem stark veränderten Sanktionsarsenal auch einen neuen Entscheidungsmodus vor. Schon der Name des neuen Modus (Reverse Majority Rule) deutet an, dass hier etwas auf den Kopf gestellt wird: In Hinkunft soll die Kommission de facto alleine über die Verhängung von Sanktionen entscheiden können. So heißt es hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen in allen einschlägigen Bestimmungen<sup>34</sup> deckungsgleich: „Wird der Beschluss [von Sanktionen] nicht innerhalb von zehn Tagen nach seiner Annahme durch die Kommission vom Rat abgelehnt, so gilt er als vom Rat angenommen.“ Wer mit den zeitlich aufwendigen Vorbereitungen von Ratstagungen vertraut ist, kann daraus ablesen, dass es nur in Ausnahmesituationen »



zu einem Veto des Rates kommen wird. Schon ein kurzer Blick in die Verträge reicht aus, um festzustellen, dass für ein solches Verfahren „jede Rechtsgrundlage fehlt“.<sup>35</sup> Die Kommission hat gemäß Art. 121 und 126 die Möglichkeit Vorschläge zu entwickeln, Berichte zu erstellen und allenfalls Verwarnungen auszusprechen – mehr nicht. Die Annahme von Sanktions-Beschlüssen bleibt allein dem Rat vorbehalten. Weder der Wortlaut („der Rat beschließt“, Art. 121 Abs. 4 und 126 Abs. 11 AEUV) noch die teleologische Ausrichtung der Bestimmungen als Verfahren „multilateraler Überwachung“<sup>36</sup> lassen daran den geringsten Zweifel. Der Reverse Majority Rule fehlt damit jegliche Kompetenzgrundlage. Dies ist umso problematischer, als sie einen massiven Eingriff in die ohnehin bereits jetzt wenig demokratische<sup>37</sup> Verfahrensordnung der Wirtschafts-

union darstellt und darauf zielt, die unter post-demokratischen<sup>38</sup> Bedingungen noch vorhandenen, letzten Spurenelemente der durch das Primärrecht gemittelten Selbstgesetzgebung aufzuheben.

**Spätestens die Krise hat gezeigt, dass ein Markt mit offenem und freiem Wettbewerb einer „besonderen Rechtfertigung“ bedarf.**

**Die Argumente der Kommission**

■ Wie bereits ausgeführt worden ist, finden die dargestellten Vorschläge der Kommission schon generell keine Stütze in den einschlägigen Bestimmungen der Verträge. Und auch die

Textierung der primärrechtlichen Verordnungsermächtigungen (Art. 121 Abs. 6 und 126 Abs. 14 AEUV) spricht eine deutliche Sprache. Sie ermächtigen den „europäischen Gesetzgeber“ ausschließlich zur Regelung von „Einzelheiten der Verfahrens“, jedoch nicht zur Einführung neuer Sanktionen, der Durchbrechung des vorgegebenen Verfahrenslaufes oder gar zur Umkehrung des Verhältnisses von Rat und Kommission mittels der Reverse Majority Rule.

Neben den Art. 121 und 126 AEUV stützt die Kommission die problematisierten Vorschläge auch auf den Art. 136 AEUV, der erst mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde. Diese Bestimmung soll jenen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Möglichkeit geben, die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik und Haushaltsdisziplin zu verstärken. ➤

1) Für anregende Diskussionen, Quellen und Hinweise danke ich Georg Feigl, Christa Schlager und Norbert Tempel.  
 2) Europäische Kommission, EU-AMECO-Datenbank v. 1.6.2011.  
 3) Stockhammer/Onaran/Ederer, *Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area*, *Cambridge Journal of Economics* 2009, 139.  
 4) Brand, *Post-Neoliberalismus? Aktuelle Konflikte und gegenhegemoniale Strategien* (2011).  
 5) Sablowski/Alnasseri, *Auf dem Weg zu einem finanzgetriebenen Akkumulationsregime?*, in Candeias/Deppe (Hg.), *Ein neuer Kapitalismus?* (2001) 131.  
 6) Siehe dazu etwa Chaloupek/Feigl/Rossmann/Schlager, *Analyse des Bundesfinanzrahmengesetzes bzw. des Strategieberichts 2011-2014 durch die Bundesarbeitskammer Österreich*, <http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d123/AnalyseFinanzrahmengesetz.pdf> (1.6.2011).  
 7) Hirsch, *Die Krise des neoliberalen Kapitalismus: welche Alternativen?*, *www.links-netz.de*, 2009, 3.  
 8) Brand, *Staatseuphorie ohne Strategie, Blätter für deutsche und internationale Politik* 2009, 93 (93).

9) Steinert, *Wirtschaftspolitische Alternativen – und warum sie keinen Anklang finden*, *Kurswechsel* 2011, 9 (11) bzw. ders., *Die Chancen der Krise*, *www.links-netz.de* 2009, 3.  
 10) Siehe für eine anschauliche Darstellung anhand von Zahlen der Europäischen Kommission Klatzer/Schlager, *Die neue Economic Governance der EU und ihre Konsequenzen – eine Kritik*, *infobrief eu & international* 2/2011, 13 (16).  
 11) Gill, *European Governance and New Constitutionalism - Economic Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe*, *New Political Economy* 1998, 5.  
 12) E. Kreisky, *Ver- und Neuformungen des politischen und kulturellen Systems. Zur maskulinen Ethik des Neoliberalismus*, *Kurswechsel* 4/2001, 38.  
 13) *Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken*, KOM(2010) 526; *Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit*, KOM (2010) 522;

*Vorschlag für eine Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*, KOM (2010) 527; *Vorschlag für eine Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum*, KOM (2010) 524; *Vorschlag über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum*, KOM (2010) 525.  
 14) *Vorschlag für eine Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten*, KOM(2010) 523.  
 15) *Initiative und Ausarbeitung des „Gesetzespaketes“ gehen maßgeblich auf den Europäischen Rat bzw. auf die durch diesen eingerichtete Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ zurück. Siehe für eine kurze Darstellung etwa die Vorbemerkungen in KOM(2010) 526 (Fn. 13). Die bisher bekanntgewordenen Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments, welche das Paket nicht wesentlich entschärfen zu scheinen, deuten darauf hin, dass auch das Parlament Teil dieses Bündnisses ist.*  
 16) *Unter diesem werden die VO (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen*



»

Damit haben diese Mitgliedstaaten die Möglichkeit weitere Ziel- bzw. andere Schwerpunktsetzungen vorzunehmen, wobei allerdings darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen vereinbar sind. Diese Bestimmung erlaubt aber weder eine inhaltliche noch eine prozedurale Abweichung. Denn die angesprochenen Maßnahmen sind nach den „einschlägigen Bestimmungen der Verträge“ und mittels „der in den Artikeln 121 und 126 genannten Verfahren“ vom Rat zu erlassen. Auch der Art. 136 bildet daher keinerlei Grundlage für die vorgeschlagenen „Innovationen“.<sup>39</sup>

#### IV. Schluss

Mit ihren Vorschlägen zur Economic Governance unternimmt die Kommission im Bündnis mit den Staats- und

## **Mit ihren Vorschlägen zur Economic Governance unternimmt die Kommission im Bündnis mit den Staats- und Regierungschefs beträchtliche Anstrengungen um ihre Re-Interpretation der Krise rechtlich zu härten.**

Regierungschefs beträchtliche Anstrengungen um ihre Re-Interpretation der Krise rechtlich zu härten. Eine Analyse zeigt aber, dass diese Krisenerzählung, die auf nichts anderes als eine Verschärfung der neoliberalen Verfasstheit der Union zielt, in ihren entscheidenden Bestimmungen ohne Kompetenz erlassen wird. Gleichzeitig sind europäische Rechtssetzungs-

maßnahmen zur Bekämpfung der drei U's der Krise, etwa durch eine umfassende Re-Regulierung der Kapital- und Finanzmärkte, eine Umverteilung der Einkommen durch Einführung einer Finanztransaktions- und harmonisierten Unternehmenssteuer sowie eine Unterbindung des Lohndumpings durch Unternehmen, derzeit nicht auszumachen. Nicht alle dieser Maßnahmen könnten ohne Änderung der Europäischen Verträge unternommen werden. Vielleicht ein guter Anlass sich gleichzeitig von neoliberalen „Verfassungsrestriktionen“ zu befreien. Denn spätestens die Krise hat gezeigt, dass ein Markt mit offenem und freiem Wettbewerb einer „besonderen Rechtfertigung“ bedarf.

Lukas Oberndorfer ■ AK Wien  
lukas.oberndorfer@akwien.at

*Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit verstanden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 1997 beschlossen und verschärfte die seit dem Vertrag von Maastricht geltenden Bestimmungen im Bereich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik.*

- 17) Klatzer/Schlager, *infobrief eu & international* 2/2011, 13 ; Feigl/Tempel, *Umbau der wirtschaftspolitischen Architektur in Europa*, *infobrief eu & international* 2/2011, 9.
- 18) Der Vertrag von Lissabon (2007/2009) brachte eine Neunummerierung der einschlägigen Artikel, wertete die Rolle der Kommission im Sanktionsverfahren des Art. 121 und 126. AEUV auf und nahm den von Sanktionen bedrohten Mitgliedstaaten das Recht, bei den sie betreffenden Entscheidungen mitzustimmen.
- 19) AEUV ist die Abkürzung für den Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union. Gemeinsam mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) bildet er den zentralen Teil des Primärrechts.

- 20) von Hayek, *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in von Hayek, *Freiburger Studien* (1969).
- 21) Siehe für eine affirmative Darstellung etwa Behrens, *Die Wirtschaftsverfassung der EG*, in Brüggemeier (Hg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa* (1994) 73.
- 22) Häde in Calliess/Ruffert (Hg.), *EUV/EGV Kommentar*<sup>3</sup> (2007), Art. 4. EGV, Rn 8.
- 23) Häde in Calliess/Ruffert (Hg.), *EUV/EGV Kommentar*<sup>3</sup> (2007), Art. 4. EGV, Rn 9.
- 24) Siehe dazu Fn. 16.
- 25) Koch in Lenz/Borchhardt (Hg.), *EU-Verträge. Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon*<sup>5</sup> (2010), Art. 120-122, Rn 3.
- 26) Häde in Calliess/Ruffert, *EUV/EGV Kommentar*<sup>3</sup> (2007), Art. 99 EGV, Rn 15.
- 27) Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft – Stationen des Neoliberalismus in Deutschland* (2004).
- 28) So hatte der ordoliberaler Theoretiker Walter Eucken die Weltwirtschaftskrise als Folge verfehlter Eingriffe der „parlamentarisch-demokratisch verfassten Massengesellschaft“ geißelt. Siehe dazu Ptak, *Freiburger Schule*, in Urban (Hg.), *ABC zum Neoliberalismus. Von "Agenda 2010" bis "Zumutbarkeit"* (2006) 83.

- 29) Siehe statt vielem etwa die Begründung für die den VO-Entwurf über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM(2010) 524.
- 30) KOM (2010) 524.
- 31) KOM (2010) 525.
- 32) Häde, *Kommissionsentwürfe für offensichtliche Ultra-vires-Akte*, *EuZW* 2010, 921 (921).
- 33) KOM (2010) 524 und 525.
- 34) Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 KOM (2010) 524; Art. 3 Abs.1 KOM (2010) 525.
- 35) Häde, *EuZW* 2010, 921 (921).
- 36) Schulze/Steinen, *Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion – Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Gestaltung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik nach dem EG-Vertrag* (1998) 149.
- 37) *Schon jetzt entscheidet ja der Rat, der nicht nur nationalstaatlich sondern auch exekutiv (Regierungsmitglieder) geprägt ist und nicht das europäische Parlament, welches zumindest direkt gewählt wird.*
- 38) Crouch, *Postdemokratie* (2008).
- 39) Häde, *EuZW* 2010, 921 (921).

## Europäische Wirtschaftsregierung

# Kurz vor dem Ziel?

**Am 19. April 2011 haben die Mitglieder des Wirtschafts- und Währungsausschusses im Europäischen Parlament über die Änderungsvorschläge zum Legislativpaket (dem ‚Sixpack‘) der Kommission zu Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung abgestimmt. Die Abstimmungsergebnisse zeigen, dass es auch im Europäischen Parlament nur eine fragile Mehrheit für das vorliegende Paket gibt. Bekanntlich stehen auch große Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft dem Paket äußerst skeptisch bis ablehnend gegenüber.**

*Christa Schlager/Norbert Templ*

Trotzdem hat der Trilog – die Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und Parlament – schon begonnen. Ziel der Verhandlungen ist es, noch im Juni eine Einigung zustande zu bringen.

**Was ist nun Basis der Verhandlungen?** ■ In Sachen Verschärfung des Stabilitätspakts bestätigt das EP im Wesentlichen die Vorschläge der Kommission (Ausgabenregel, Schuldenregel, Reverse Majority Rule) und geht zum Teil darüber hinaus. So sollen die Überwachung der Wirtschafts- und Budgetpolitik der Mitgliedstaaten durch strengere zeitliche Vorgaben verschärft und zudem zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden. Die Rolle der Kommission wird durch Ausweitung der umstrittenen Reverse Majority Rule weiter gestärkt (siehe dazu Artikel von Lukas Oberndorfer). Neu und aus unserer Sicht höchst fragwürdig ist der Vorschlag der Verrechtlichung politischer Prozesse, in

dem das Europäische Semester und die nationalen Reformprogramme im Rahmen der EU-2020-Strategie direkt in die entsprechende Verordnung inkorporiert werden sollen. Zu begrüßen sind allerdings die Vorschläge des EP betreffend einer stärkeren Einbindung des Parlaments, der Sozialpartner und anderer Stakeholder auf europäischer wie nationaler Ebene sowie die Verweise auf die horizontalen Bestimmungen des AEU-Vertrags (insb Sozialklausel).

Beim neuen Verfahren zu den makroökonomischen Ungleichgewichten gibt es einige Verbesserungen, wie wohl keinen grundlegenden Wandel. So fordert das EP nun explizit die Garantie der Grundrechte (wie insbesondere der Tarifautonomie), sowie eine breite Einbindung der relevanten Stakeholder auf europäischer und nationaler Ebene. Dies ist unabdingbar, da gerade bei der Bekämpfung makroökonomischer Ungleichgewichte Lohnbildungsprozesse eine zentrale Rolle spielen. Hervorzuheben ist auch die durch das Parlament geforderte Festschreibung und Ausweitung der Indikatoren des Scoreboards, anhand derer wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen im Euroraum erkannt werden sollen. Der breitere Ansatz gegenüber den einseitig auf Wettbewerbsfähigkeit abzielenden Indikatoren

von Kommission und Rat ist hierfür jedenfalls besser geeignet. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der EWSA in seiner Stellungnahme<sup>1</sup> an mehreren Stellen auf die Notwendigkeit einer wachstumsfördernden Ausrichtung des Verfahrens sowie die Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeits-Definition der Kommission verweist, die diese als die „Fähigkeit der Wirtschaft, der Bevölkerung nachhaltig einen hohen und wachsenden Lebensstandard und eine hohe Beschäftigung zu sichern“ bezeichnet.

**Einige Vorschläge des EP sind durchaus begrüßenswert, bspw. der Verweis auf die Wahrung der Tarifautonomie der Sozialpartner.**

Der Aspekt des realen Wachstums ist vor allem in Verbindung mit der Forderung nach einer symmetrischen Behandlung der Leistungsbilanzsalden notwendig, wie sie vom EP gefordert wird: Beispielsweise war in Deutschland der Leistungsbilanzüberschuss nicht nur durch die Exportstärke, sondern auch durch die schwache Binnennachfrage und der bis zur Krise unterdurchschnittlichen realen Wachstumsraten bedingt, die die Importe dämpften. In Spanien war es genau umgekehrt. In beiden Ländern entstanden so beträchtliche Leistungsbilanzsalden. Würde ein asymmetrischer Ansatz verfolgt, daher nur Leistungsbilanzdefizite als Problem definiert, könnte das Verfahren dazu führen, dass der am schwächsten wachsende Mitgliedstaat über den Außenhandelsmecha-

**EP bestätigt im Wesentlichen die Vorschläge der Kommission und geht zum Teil darüber hinaus (z.B. bei den Sanktionen).**

nismus als Referenzmodell der Union gilt. Würde dieses Modell von anderen Staaten übernommen, würde das zu einer gesamteuropäisch schlechteren Wirtschaftsentwicklung führen.

Unterstützungswert ist zudem die vom EP vorgeschlagene Ergänzung des Indikatorensets um Maße der Gewinnentwicklung, da sich empirisch zeigt, dass in einigen EU-Staaten exzessives Gewinnwachstum und nicht überzogenes Lohnwachstum zur Verschlechterung der relativen Preisentwicklung beigetragen hat. Auch die Aufnahme der Vermögensentwicklung ist unerlässlich, da sie ein wesentlicher Motor des Krisenauslösers „Finanzmärkte“ ist, auch wenn im Detail die Suche nach einem passenden Indikator hier schwieriger sein dürfte.

Die vom EP zumindest für die vertiefende Analyse geforderte Aufnahme von Indikatoren über den sozialen Zusammenhalt ist ebenfalls zu begrüßen. Eine Einbeziehung in das Scoreboard wäre noch besser, da die Ungleichheit der Einkommensverteilung eine wesentliche Rolle beim Entstehen der makroökonomischen

Ungleichgewichte hatte.

Dennoch gilt: Auch nach der Abstimmung im zuständigen Ausschuss des EP bleiben alle bereits von unserer Seite erhobenen Einwände gegen das Sixpack bestehen. Die positiven Aspekte der EP-Vorschläge kompensieren weder die vom EP selbst vorgeschlagenen verschärften Bestimmungen, noch ändern sie etwas an der falschen Ausrichtung des Legislativpakets.

Eine auch unserer Sicht notwendige und sinnvolle wirtschaftspolitische Steuerung sollte an folgenden Maßstäben gemessen werden:

- Zieht sie die richtigen Lehren aus der jüngsten Krise, die in erster Linie durch die „3U“ – Unvernunft deregulierter Finanzmärkte, ungleiche Verteilung und strukturelle Ungleichgewichte durch unterschiedliche binnen- und außenorientierten Entwicklungsmodelle – entstanden ist?
- Fördert sie eine ausgewogene Wirtschaftspolitik, die neben internationalen Gleichgewichten zumindest auch Wohlstands-, Beschäftigungs-, Verteilungs- und Umweltziele berücksichtigt?

- Bietet sie ausreichend Spielraum für sinnvolle wachstums- und beschäftigungsfördernde öffentliche Investitionen für den ökosozialen Umbau der Wirtschaft?
- Respektiert sie die europäischen Verträge bzw. die darin enthaltenen Ziele und Werte der Union?
- Wird die Einbindung der demokratisch legitimierten Organe (Parlamente und nationale Regierung), der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftliche Akteure verstärkt?
- Schafft sie die Möglichkeit, auf länderspezifische Besonderheiten und Herausforderungen einzugehen?

Mit den vorliegenden Entwürfen ist eine positive Antwort auf diese Fragen aus heutiger Sicht nicht möglich.

**Norbert Templ** ■ AK Wien  
norbert.templ@akwien.at

**Christa Schlager** ■ AK Wien  
christa.schlager@akwien.at

1) EWSA-Stellungnahme, ECO/286  
„Makroökonomische Ungleichgewichte“,  
Brüssel, 5. Mai 2011.

**Ankündigung**

## Neue Wirtschaftspolitik in der EU: Wohlstand für wen?

**Programm:**

**9 Uhr Begrüßung und Einleitung**  
**Herbert Tumpel**, Präs. der AK Wien

**9.15 Uhr Key Note**  
*Europäische Wirtschaftspolitik:  
Was läuft falsch?*

**Sebastian Dullien**,  
Professor an der HTW Berlin

**10 Uhr Panel I**

*Die wirtschaftspolitische Steuerung  
in der EU: Sinnvoller Neustart?*

**Sebastian Dullien** / **Alfred Katterl**,  
Abteilungsleiter, BM für Finanzen /  
**Helene Schuberth**, Senior Advisor, ÖNB

**12.30 Uhr Panel II**

*Politische Weichenstellungen für  
Wohlstand in Europa*

**Andreas Schieder**, Staatssekretär, BM  
für Finanzen / **Karl Pichelmann**

**28. Juni 2011, 9 bis 14 Uhr**

AK Bildungszentrum, Großer Saal  
Theresianumgasse 16-18,  
1040 Wien

**Wir ersuchen um Anmeldung:**

vera.ableidinger@akwien.at

Research Advisor, Europäische  
Kommission / **Bernhard Achitz**  
Leitender Sekretär, ÖGB / **Jörg  
Leichtfried** Mitglied des  
Europäischen Parlaments

**Moderation:**

**Eva Belabed**, Attachée Beschäftigung,  
Soziales und Konsumentenschutz

## Erste Annäherungen

# Verfassungsreform in Ungarn

**Die neue ungarische Verfassung geht uns alle an.** Die Regierung von Viktor Orbán hat eine neue Verfassung beschlossen. Während die Debatten um das ungarische Medienrecht letztes Jahr große Wellen geschlagen haben, blieb der ungarische Verfassungsprozess relativ unbemerkt. Die damit verbundenen Weichenstellungen sind aber wesentlich schwerwiegender und betreffen die gesamte Europäische Union.

Konrad Lachmayer

**Ungarische Verfassung auch für Österreich wichtig** ■ Stellen Sie sich vor die Kompetenzen des Verfassungsgerichts werden beschränkt und das demokratische gewählte Parlament von anderen Staatsorganen abhängig gemacht. Verfassungsrechtliche Entwicklungen dieser Art rufen Bedenken hervor. Die öffentliche Debatte in Ungarn konfrontiert die neue ungarische Verfassung mit diesen Bedenken. Es erscheint sinnvoll sich auch in Österreich als ungarischer Nachbarstaat mit diesen Entwicklungen auseinanderzusetzen. Doch die Bedeutung der ungarischen Verfassungsentwicklungen übersteigt bloße nachbarschaftliche Solidarität. Die ungarische Verfassung ist Teil des Europäischen Verfassungsrechtsdenkens; Entscheidungen des ungarischen Verfassungsgerichts sind weltweit bekannt und international diskutiert. Im Europäischen Verfassungsverbund gehen die ungarischen Verfassungsentwicklungen uns alle an.

**Neue Ungarische Verfassung beschlossen** ■ Die neue ungarische Verfassung wurde im April vom Parlament beschlossen und tritt nächstes Jahr in Kraft.<sup>1</sup> Die Relevanz von Verfassungsrecht besteht in der Festlegung der Spielregeln einer Gesellschaft. Mit einer Verfassungsreform ist also eine grundlegende Weichenstellung für das gesamte Rechtssystem eines Landes verbunden. Verfassungsrecht klingt abstrakt, die daran geknüpften Folgen sind es aber nicht. Die Debatte um

das ungarische Mediengesetz und die damit kritisierte Einschränkung der Pressefreiheit in Ungarn wurden europaweit diskutiert.<sup>2</sup> Im Vergleich zu einer Verfassungsreform ist allerdings die Medienfreiheit ein kleiner wenn auch relevanter Teil des Verfassungsrechts. Die ungarische Verfassungsreform sollte daher in ihrer rechtlichen und politischen Relevanz nicht unterschätzt werden, auch wenn die bisherigen Reaktionen in Europa auf die Verfassung relativ verhalten geblieben sind.

**Im Vergleich zu einer Verfassungsreform ist die Medienfreiheit ein kleiner wenn auch relevanter Teil des Verfassungsrechts.**

**Der ungarische Verfassungsprozess** ■ Der neue ungarische Verfassungsprozess begann mit der Wahl der Partei Viktor Orbáns FIDESZ im Jahr 2010. Aufgrund des ungarischen Wahlsystems, das Mehrheitswahlkomponenten enthält, erhielt die FIDESZ mit einer 52%-Mehrheit 68% der Mandate im Parlament und damit die für Verfassungsreformen notwendige 2/3-Mehrheit.<sup>3</sup> Die Verfassungsreform ist dabei Teil eines Kampfs um politische Legitimation. Durch die 2/3-Mehrheit im Parlament sprach Orbán von einer Revolution in der Wahlzelle im Jahr 2010.<sup>4</sup> Diese

sog. „Wahlzellen-Revolution“ ist für die Begründung einer Verfassungsreform entscheidend, suggeriert diese Rhetorik doch, dass eine Revolution stattgefunden hat und nun eine neue Verfassung von Nöten sei. Neben dieser Argumentation wurde das Bild der nationalen Einheit unter der FIDESZ generiert. Die schon vor der Wahl entworfene Argumentation der illegitimen Regierung der sozialistischen Partei MSzP wurde durch die 2/3-Mehrheit bestätigt.<sup>5</sup> Diese Argumentation ist notwendig, um die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung (volonté générale) bei der Verfassungswerdung im Sinne Rousseaus zu fingieren.<sup>6</sup> Bei näherer Betrachtung (Mehrheitswahlrecht plus Wahlbeteiligung) zeigt sich allerdings, dass bei Außerachtlassen des Mehrheitswahlrechts 52% der Stimmen auf Orbán entfallen sind. Ein „nationaler“ Schulterchluss besteht durch die 2/3-Mehrheit der Regierung Orbáns im Parlament nicht.

### Historische Legitimationsdefizite

■ Die Relevanz der Legitimation der neuen Verfassung ist umso entscheidender als Orbán, die bisherige Verfassung als illegitim erklärt hat. Historisch betrachtet ist der Übergang vom kommunistischen Regime in das demokratische Regime 1989/1990 in Form von sogenannten Runden-Tisch-Gesprächen erfolgt.<sup>7</sup> Dabei haben sich kurzfristig gebildete Parteien mit dem kommunistischen Regime in Gesprächen hinsichtlich des Übergangs in ein demokratisches System geeinigt. Diese Einigung ➤



wurde sodann durch Novellierungen der bestehenden kommunistischen Verfassung erreicht. Dies hatte drei-erlei Folgen: zum ersten blieb die Rechtskontinuität gewahrt und es trat kein revolutionärer Rechtsbruch ein. Zum zweiten wurde die Bezeichnung der Verfassung 1949 nicht geändert, womit der kommunistische Schatten symbolisch über der Verfassung blieb. Obwohl die gesamte Verfassung grundlegend verändert wurde und ein demokratisches und rechtsstaatliches System eingeführt wurde, blieb der Eindruck eines nicht vollständig vollzogenen Übergangsprozesses. Schließlich wurde die veränderte Verfassung nicht durch Volksabstimmung bestätigt. Es fehlte also an der demokratischen Legitimation der Verfassung durch die Gesamtbevölkerung.

All das führte zur Argumentation der Regierung Orbán, die bisherige Verfassung als illegitim zu bezeichnen und diesen Gedanken auch in der Präambel aufzunehmen: „Wir anerkennen nicht die Rechtskontinuität der kommunistischen Verfassung aus dem Jahre 1949, die die Grundlage einer tyrannischen Herrschaft war, deswegen erklären wir deren Ungültigkeit.“ Dies erweist sich allerdings schon deswegen als unrichtiger Gedanke, da die Verfassungsreformen 1989/90 eben ein demokratisches System geschaffen hatten. Es wird damit nicht nur die kommunistische Verfassung als illegitim bezeichnet, sondern auch mit der darauffolgenden demokratischen Verfassung symbolisch gebrochen.<sup>8</sup>

**Gegenwärtige Legitimationsdefizite** ■ Im Gegensatz zur Kritik an der mangelnden Legitimität der bisherigen ungarischen Verfassung, wurde die neue ungarische Verfassung nicht an den Legitimationskonzepten gemessen. Die Regierung Orbán riskierte eine Volksabstimmung über die neue ungarische Verfassung nicht, ja selbst die öffentliche De-

batte wurde bewusst vernachlässigt. Während also die demokratische Legitimationsdefizite aus 1989/1990 zu den zentralen Antrieben einer neuen Verfassung führten, lernte die Regierung Orbán nicht aus diesen Problemen, sondern versuchte auf andere Weise die Legitimation der neuen Verfassung zu generieren. Ausgangspunkt war dabei die Argumentation

**Ein „nationaler“  
Schulterschluss  
besteht durch die  
2/3-Mehrheit der  
Regierung Orbáns im  
Parlament nicht.**

der „Wahlzellen-Revolution“ und des nationalen Schulterschlusses. Nach der Wahl im Frühjahr 2010 begann die Regierung Orbán bereits die bestehende Verfassung zu novellieren und die Verwaltung umzugestalten. In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um die Medienfreiheit bzw. die Errichtung einer neuen Medienbehörde zu sehen.

Mit Ende des Jahres 2010 wurde von einem parlamentarischen Komitee, an dem schließlich nur die Regierungsparteien und die Rechtsradikale Partei Jobbik beteiligt waren,<sup>9</sup> die Grundlagen für eine neue Verfassung vorgelegt. Diese Grundlagen wurden aber in weiterer Folge durch das informelle Erstellen der neuen Verfassung ersetzt. Die neue Verfassung wurde in einem intransparenten Prozess von FIDESZ und KDNP Politikern erstellt. Welchen Einfluss welche Personen auf die neue Verfassung hatten, ist öffentlich nicht geklärt. Die Vorstellung des Verfassungsentwurfs sowie die Einreichung des Verfassungstexts im Parlament im März 2011 sowie der Beschluss des Parlaments im April 2011 ließen wenig Zeit für eine öffentliche Debatte. Auch die parlamentarische

Debatte wurde durch Verweigerung der Opposition in so kurzer Zeit eine neue Verfassung zu beraten zu einer regierungsinternen Angelegenheit. Um fehlende demokratische Legitimation zu kompensieren, wurde von der Regierung ein informeller Fragebogen an die Bevölkerung verschickt.<sup>10</sup> Die dabei gewählten Fragen waren suggestiv und bezogen sich nur auf ausgewählte Elemente der Reform,<sup>11</sup> jedenfalls nicht auf die Einschränkungen der Verfassungsgerichtsbarkeit oder andere problematische Elemente.

**Neue demokratische Defizite** ■

Bei Gesamtbewertung des ungarischen Verfassungsprozesses zeigt sich, dass politische Rhetorik und Geringschätzung einer demokratischen Verfassungsreform zur Vernachlässigung eines offenen, die Gesamtbevölkerung involvierenden Diskurses über eine neue Verfassung geführt haben. Der Weg der Erlassung der neuen Verfassung ist daher nicht in der Lage allfällige Versäumnisse der Runden-Tisch-Gespräche zu kompensieren, sondern schafft im Gegenteil neue demokratische Defizite.

Die Diskussion um eine neue Verfassung war in Ungarn zweigeteilt,<sup>12</sup> wobei die Notwendigkeit einer neuen Verfassung wohl nur mehr für eine Minderheit als relevant angesehen wurde. Wenn über die Möglichkeiten einer neuen Verfassung diskutiert wurde, so zum einen um die alten Reste einer kommunistischen Verfassung zu beseitigen, aber nicht um eine nationale Erneuerung damit zu verbinden. Genau dies versucht die neue ungarische Verfassung aber zu erreichen.<sup>13</sup>

**Bloßer Symbolismus?** ■ Das ungarische Verfassungsrecht wurde durch die neue Verfassung mit nationalem Symbolismus angefüllt. Dies beginnt beim zweiseitigen „Nationalen Glaubensbekenntnis“, der Präambel der neuen Verfassung. Nachdem an »



## Die neue Verfassung wurde in einem intransparenten Prozess von FIDESZ und KDNP Politikern erstellt.

»

dieser Stelle nicht der ganze Text abgedruckt werden kann, soll der Anfang als Eindruck dienen: „Wir, die Mitglieder der ungarischen Nation, am Anfang des neuen Jahrtausends, in Verantwortung für alle Ungarn erklären Folgendes: Wir sind stolz darauf, dass unser König Stefan der Heilige vor tausend Jahren den ungarischen Staat auf feste Grundlagen gebaut hat und unsere Heimat zu einem Teil des christlichen Europas machte.“

Der Nationalsymbolismus reduziert sich nicht auf die Präambel, sondern durchzieht die neue Verfassung. Art. A Neues Ungarisches Grundgesetz (UGG): „Der Name unserer HEIMAT ist Ungarn.“ Fraglich ist, inwieweit sich dieser Nationalsymbolismus rechtlich auswirken wird. Die geplante Verbindlicherklärung der Präambel deutet in diese Richtung. Wird allerdings die Betonung des „Ungarntums“ rechtlich relevant, so sollte aber Einschränkungen von Minderheitenrechten der Verfassungstext<sup>14</sup> entgegenstehen.

**Verfassungsrechtliche Weichenstellungen** ■ Neben dem Symbolismus nimmt die Verfassung aber auch darüber hinausgehende verfassungsrechtliche Weichenstellungen vor, die sich von den bestehenden demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in der ungarischen Verfassung entfernen. An dieser Stelle kann keine ausführliche Analyse der neuen Verfassung erfolgen. Dennoch kann ein zentraler Bereich hervorgehoben werden: die neuen verfassungsrechtlichen Regelungen zum ungarischen Budgetrecht. Soweit die Verminderung des Budgetdefizits als ein wichtiges volkswirt-

schaftliches Ziel auch und gerade aufgrund der Verschuldung Ungarns anzuerkennen ist, zeigt sich, dass die nähere Ausgestaltung in zentrale Bereiche der Demokratie und des Rechtsstaats eingreift.

**Problematisches Budget- und Steuerrecht** ■ Bereits vor der neuen Verfassung hat die Regierung Orbán die alte Verfassung novelliert und dabei die Kompetenzen des ungarischen Verfassungsgerichts im Rahmen des Budget- und Steuerrechts beschränkt. Die als zeitlich beschränkt angekündigten Regelungen wurden nun in die neue Verfassung permanent übernommen. Das Verfassungsgericht darf zwar das Steuerrecht in Bezug auf einzelne in Art. 37 (4) UGG genannte Grundrechte überprüfen, aber nicht in Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum, das in Bezug auf das Steuerrecht besondere Relevanz hat. Entscheidend ist dabei, dass die verfassungsgesetzlichen Einschränkungen aufgrund eines Urteils des ungarischen Verfassungsgerichts im Steuerrecht ergangen sind. Eine derartige Einschränkung der Prüfkompetenzen des Verfassungsgerichts durch die Verfassungsgesetzgebung hat in Österreich im Jahr 2001 zur Aufhebung einer Verfassungsbestimmung (im Rahmen des Bundesvergaberechts) geführt, da der österreichische Verfassungsgerichtshof eine derartige Regelung als Verstoß gegen die Grundprinzipien der Verfassung (Rechtsstaat und Demokratie) angesehen hat.<sup>15</sup> In Ungarn besteht keine derartige Möglichkeit des Verfassungsgerichts sich gegen Einschränkungen durch den Verfassungsgesetzgeber zu wehren. »

ungen aufgrund eines Urteils des ungarischen Verfassungsgerichts im Steuerrecht ergangen sind. Eine derartige Einschränkung der Prüfkompetenzen des Verfassungsgerichts durch die Verfassungsgesetzgebung hat in Österreich im Jahr 2001 zur Aufhebung einer Verfassungsbestimmung (im Rahmen des Bundesvergaberechts) geführt, da der österreichische Verfassungsgerichtshof eine derartige Regelung als Verstoß gegen die Grundprinzipien der Verfassung (Rechtsstaat und Demokratie) angesehen hat.<sup>15</sup> In Ungarn besteht keine derartige Möglichkeit des Verfassungsgerichts sich gegen Einschränkungen durch den Verfassungsgesetzgeber zu wehren. »

## Die neuen Regelungen zum ungarischen Budgetrecht greifen in Demokratie und Rechtsstaat ein.

1) Siehe zur deutschen Übersetzung <http://vsr-europa.blogspot.com/2011/05/das-neue-grundgesetz-von-ungarn.html> (25.5.2011).

2) Siehe etwa Pressemitteilung v 16.02.2011 der EU Kommissarin Kroes: "Media: Commission Vice-President Kroes welcomes amendments to Hungarian Media Law" <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/89> (25.5.2011).

3) FIDESZ befindet sich dabei in einem Wahlbündnis mit der Christlich-Demokratischen Volkspartei KDNP.

4) Siehe etwa Andrew Arato, Orbán's (Counter-)Revolution of the Voting Booth and How it was Made Possible, [verfassungsblog.de](http://verfassungsblog.de) (<http://verfassungsblog.de/orbns-counter-revolution-voting-booth/comment-page-1/> [25.5.2011]).

5) Grund für die Delegitimation der Regierung von 2006 lag in einem innenpolitischen Skandal der MSzP Regierung. Siehe dazu etwa Renata Uitz, Hungary,

in Grigorij ua (eds.), *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe* (2008) 39 (61f.) sowie zur politischen, populistischen Rhetorik Orbáns ebenda, 67f. Es wurde argumentiert, dass der Skandal durch die Verfassung nicht gelöst werden konnte.

6) Siehe zur Problematik Stephan Kirste, *Bekommt Ungarn eine neue Verfassung?* <http://vsr-europa.blogspot.com/2011/04/bekommt-ungarn-eine-neue-verfassung.html> (25.5.2011).

7) Siehe András Bozóki, *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy* (2002).

8) Dabei ist zu beachten, dass das neue ungarische Grundgesetz in Konformität mit der „als illegitim“ bezeichneten Verfassung erlassen wurde und rechtlich gesehen Kontinuität besteht.

9) Die Opposition (sozialistische MSzP und grüne LMP) verweigerte die Zusammenarbeit nach der Einschränkung der Kompetenzen des ungarischen Verfassungsgerichts.



Mit der neuen Verfassung sind aber auch darüber hinausgehende Einschränkungen des Rechtsschutzes an das Verfassungsgericht verbunden.

Ein zweites Element des neuen Budgetrechts bezieht sich auf Beschränkungen des Gesetzgebers durch das neue verfassungsgesetzliche Budgetrecht. In einem komplexen Mechanismus wird der zukünftige Gesetzgeber an einen neu zu bildenden Haushaltsrat gebunden. Das neue Konzept geht soweit, dass der Präsident Ungarns das Parlament auflösen kann, wenn es nicht rechtzeitig ein Budget vorlegen kann.<sup>16</sup> Bemerkenswerterweise kann das Parlament aber dann kein Budget vorlegen, wenn der neu geschaffene Haushaltsrat dagegen stimmt.<sup>17</sup> Eine derartige Zustimmung des Haushaltsrats ist wiederum dann erforderlich, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP nicht vermindert werden.<sup>18</sup> Die zentralen Mitglieder des neuen Haushaltsrats wiederum sind für eine längere Amtszeit als das Parlament

## **Verfassungsreformen dieser Dimension (und Qualität) sind in einem europäischen Kontext zu sehen.**

gewählt.<sup>19</sup> Damit werden die demokratischen Mechanismen des Parlaments geschwächt.

**Europäischer Verfassungsverbund** ■ Verfassungsreformen dieser Dimension (und Qualität) sind aber heutzutage nicht mehr nur auf die innerstaatlichen Dimensionen zu beschränken, sondern in einem europäischen und internationalen Kontext zu sehen. Die Republik Ungarn ist Mitglied der Europäischen Union. Die EU erweist sich nicht nur als Staaten-, sondern auch als Verfassungsverbund. Die europäische Rechtsgemeinschaft schließt ein Zusammenwirken der europäischen Verfassungen mit ein. Die rechtlichen Grundlagen eines Staates sind nur mehr in Zusammenschau mit den europäischen Grundlagen, also

den Verträgen der EU, zu verstehen. Nachdem aber alle Mitgliedsstaaten durch die EU verfassungsrechtlich verbunden werden, wird auch für alle Staaten die Verfassungsentwicklung in den anderen Mitgliedsstaaten der EU relevant.<sup>20</sup> Die bisherigen Reaktionen der EU auf die ungarischen Verfassungsentwicklungen sind als gering zu bezeichnen<sup>21</sup> und wohl auch im Kontext mit der Tatsache zu sehen, dass Ungarn im Moment die EU Ratspräsidentschaft inne hat. Eine kritische Auseinandersetzung mit den ungarischen Verfassungsentwicklungen ist aber nicht nur für die EU sondern auch die Mitgliedstaaten geboten.

**Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer** ■

lehrt am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien. Zurzeit befindet er sich im Rahmen eines MOEL-Stipendiums der Österreichischen Forschungsgemeinschaft an der Central European University in Budapest. [konrad.lachmayer@univie.ac.at](mailto:konrad.lachmayer@univie.ac.at)

10) Siehe <http://vsr-europa.blogspot.com/2011/03/verfassunggebung-in-ungarn-20102011.html> (25.5.2011).

11) Ebenda; siehe zur Illustration etwa Frage 9 des Fragebogens: „Es gibt Personen, die vorschlagen, dass die neue Verfassung Ungarns die Naturvielfalt des Karpatenbeckens, die nur in Ungarn vorkommende Fauna und Flora, das Hungaricum, schützt. Was meinen Sie?“

O Die neue ungarische Verfassung soll sowohl die noch in ihrer natürlichen Umgebung als auch in der traditionellen Tier- und Pflanzenzucht bestehende Arten schützen.

O Die neue ungarische Verfassung soll die noch in der traditionellen Tier- und Pflanzenzucht bestehenden Arten schützen.

O Die neue ungarische Verfassung soll die biologische Vielfalt nicht schützen.

O Ich kann die Frage nicht beurteilen“.

12) Siehe das Thema problematisierend Andrés Jakab: „The Republic of Hungary“ in: Rüdiger Wolfrum / Rainer Grote (eds.), *Constitutions of the Countries of the World* (Issue 2-2008) 32-34.

13) Die Problematik ist dabei schon länger bekannt. Siehe etwa Gábor Halmai, *The Unmaking of Hungarian Constitutionalism?*, in Andrés Sajó (ed.), *Out of and Into Authoritarian Law* (2003) 257.

14) Siehe Art. XXIX Abs. 1 Neues Ungarisches Grundgesetz (UGG): „Die in Ungarn lebenden Nationalitäten sind staatsbildende Elemente. Jeder ungarische Staatsbürger der zu einer Nationalität gehört, hat das Recht auf freie Bekenntnis und Erhaltung seiner Identität. Die in Ungarn lebenden Nationalitäten haben das Recht auf Gebrauch der Muttersprache, auf individuelle und kollektive Namensführung in eigener Sprache, auf die Pflege der eigenen Kultur und auf Unterricht in der Muttersprache.“

15) Siehe VfSlg 16.327/2001.

16) Siehe Art. 3 Abs. 3 lit. b UGG.

17) Siehe Art. 44 Abs. 3 UGG i.Vm. Art. 36 Abs. 4 u. 5 UGG.1)

18) In Zeiten volkswirtschaftlicher Unsicherheiten ist eine derartige Verminderung der Staatsschulden schwer erreichbar.

19) Siehe Art. 44 Abs. 4 UGG i.V.m. Art. 41 Abs. 2, Art. 43 Abs. 2 UGG

20) Siehe Art. 2, 4, 6, 7 EUV.

21) Siehe etwa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2011-000110+0+DOC+XML+V0//DE> (25.5.2011) sowie jenseits der Gremien der EU den Bericht der Venedig-Kommission des Europarats [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf) (25.5.2011).

Machen Sie mit bei unserer Internet-Kampagne [www.financialtransactiontax.eu](http://www.financialtransactiontax.eu)

# Financial Transaction Tax Now!

**Seit Februar fahren AK und ÖGB, gemeinsam mit einer breiten Bewegung aus Gewerkschaften, politischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen der gesamten EU, eine höchst erfolgreiche und bislang beispiellose Kampagne. Sie ist auf die EU-weite Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTS) gerichtet. Mit dieser Steuer sollen zwei Fliegen auf einen Schlag erlegt werden: die Beteiligung des krisenverursachenden Finanzsektors an den Kosten der Krisenbewältigung sowie die Eindämmung der Spekulation.**

Valentin Wedl

Die EU-weite Einführung einer Finanztransaktionssteuer setzt nach dem EU-Recht einen Vorschlag der Europäischen Kommission und die Einstimmigkeit unter allen Mitgliedstaaten im Rat voraus. Wenngleich das Europäische Parlament (EP) in Steuerfragen nicht als Co-Gesetzgeber fungiert, so mischt es dennoch mit: Das EP ist als einziges unmittelbar-demokratisch legitimes EU-Organ ein schwergewichtiger Impulsgeber und Ideenbringer. Überdies ist die Europäische Kommission dem EP politisch verantwortlich. Das EP musste mithin für das Anliegen der Kampagne zuerst als Bündnispartner gewonnen werden.

## Stufe 1 Europäisches Parlament

■ Am 8. März wurde die erste Stufe der Online-Kampagne zur Einführung der Finanztransaktionssteuer (FTS) in der Europäischen Union mit

großem Erfolg beendet. Vor der entscheidenden Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments wurden mehr als 500.000 E-Mail-Petitionen an die Abgeordneten verschickt.

Das Plenum des EP hat daraufhin die ursprünglich indifferente Position seines federführenden Ausschusses zur EU-weiten Einführung der FTS overruled. Der entscheidende Passus erhielt eine relativ knappe Mehrheit von 366 zu 290 Stimmen, der Bericht in seiner Gesamtheit hingegen eine überwältigende von 529 zu 127 Stimmen.

## Stufe 2 Europäische Kommission

■ Trotz des klaren Votums zeigte sich die Europäische Kommission zunächst völlig unbeeindruckt. Insbesondere bekundete der für Steuerfragen zuständige Kommissar Semeta Widerstand gegen einen europäischen Alleingang bei der Einführung einer FTS in der EU. Er betrachtete den Beschluss des EPs offen als „unverantwortlich“ und bezeichnete einen Alleingang Europas bei der Einführung der FTS als „unreif“. Semeta stand mithin im Brennpunkt der zweiten Stufe der Kampagne.

Insgesamt wurden rund 400.000 E-Mail-Petitionen an die Europäische Kommission geschickt. Die geographische Verteilung der TeilnehmerInnen über ganz Europa war in dieser Stufe noch besser als in der ersten Stufe. Alle europäischen Länder waren vertreten, selbst wenn wie schon

bei der ersten Stufe wieder Österreich, Deutschland, Spanien, Belgien und Frankreich das Hauptkontingent der UnterzeichnerInnen stellten.

Zum anderen ist auch die laufende Konsultation der Kommission (Befragung interessierter Parteien) zur „Besteuerung des Finanzsektors“ relevant gewesen. Sie wurde am 22. Februar 2011 eröffnet. Die Frist zur Teilnahme endete am 19. April 2011. Bislang sind weitere Schritte seitens der Kommission ausständig geblieben. Die angekündigte Folgenabschätzung (Impact Assessment) liegt bislang nicht vor, geschweige denn ein ausgearbeiteter Legislativvorschlag.

## Stufe 3 Europäischer Rat

■ Die Kommission wartet offensichtlich auch die weiteren Entwicklungen auf Ebene des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs, dem politischen Leitorgan ab. Bereits am 24.6. hält er seine nächste Tagung ab. Im Mittelpunkt steht das Griechenland-Thema. Die EU-weite Einführung der FTS steht gerade aus diesem Grund aber zumindest implizit mit auf der Agenda.

**Wir sind also nun ein drittes Mal gefordert.**

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

### Mitmachen!

Unter [www.financialtransactiontax.eu](http://www.financialtransactiontax.eu) können wir uns ein Bild über die politische Stimmungslage zur FTS unter allen EU-Staaten machen. Wenden wir uns unmittelbar an die Staats- und Regierungschefs. Ermutigen wir die BefürworterInnen und überzeugen wir die GegnerInnen und Unentschlossenen von der Wichtigkeit einer Finanztransaktionssteuer in der EU. **Gerechtigkeit muss sein.**

## Ursachen sprunghafter Preisanstiege

# Wie Finanzmärkte die Rohstoffpreise beeinflussen

**Die Preisrallye an den Rohstoffbörsen der letzten Monate** ließ erneut die Debatte um die Ursachen sprunghafter Preisanstiege bei Weizen, Öl und Co aufflammen. Vieles deutet darauf hin, dass knappes Angebot und eine höhere Nachfrage als Erklärungsmuster nur begrenzt taugen. Vielmehr treiben Spekulationen in großem Stil die Preise in die Höhe.

Maria Maltschnig

**Angebot und Nachfrage?** ■ Der Weizenpreis ist stark gestiegen, ein Barrel Öl der Marke Brent ist so teuer wie schon lange nicht mehr, der Kupferpreis befindet sich in astronomischen Höhen – kaum eine Woche vergeht, in der die Wirtschaftsteile der Tageszeitungen nicht von diesen Entwicklungen berichten. Die Frage nach den Ursachen für die steigenden Rohstoffpreise ist vermeintlich schnell beantwortet. Weizen sei aufgrund von Hamsterkäufen der nordafrikanischen Regierungen und Ernteaussfällen teurer geworden, der Ölpreis sei aufgrund der Auseinandersetzungen in Libyen und wegen des sinkenden Brent-Vorkommens<sup>1</sup> gestiegen; und schließlich reiche ein Blick auf die politische Lage in der Elfenbeinküste aus, um den teuren

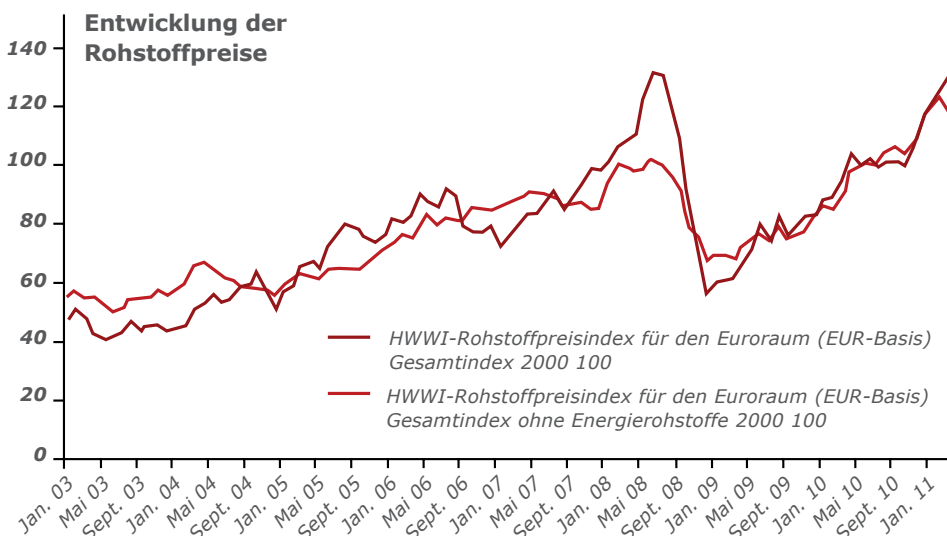
Kakao zu erklären, so der Tenor vieler WirtschaftsanalytInnen. Dass dieser Erklärungsansatz viel zu kurz greift zeigt sich, wenn man die Preisentwicklung im Langzeitvergleich und die Funktionsweise des Handels mit Rohstoffderivaten betrachtet.

Der Rohstoffindex des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts zeigt, dass es im letzten Jahrzehnt zwei Preisspitzen gab. Die erste Spitze gab es Mitte 2008. Zeitgleich mit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers begann eine Talfahrt, die mit Beginn des Jahres 2009 endete. Seither steigen die Rohstoffpreise wieder steil an und befinden sich mittlerweile wieder nahe der 2008er Hausse. Auch wenn es Verschiebungen in der Angebots-

**Auch wenn es Verschiebungen in der Angebots- und Nachfragestruktur gibt, sind diese Faktoren bei Weitem nicht ausreichend um derartige Preisausschläge zu verantworten.**

(z.B. Getreide für Treibstoffgewinnung) und Nachfragestruktur (z.B. geändertes Konsumverhalten in den Schwellenländern) gibt, sind diese Faktoren bei Weitem nicht ausreichend um derartige Preisausschläge zu verantworten.

**Effiziente Finanzmärkte?** ■ Der Ausbruch der Finanzkrise, das seither herrschende geringe Vertrauen in Finanzprodukte, Gegenparteien und den Immobilienmarkt, sowie die niedrigen Zinsen führten dazu, dass sich große FinanzinvestorInnen auf die Suche nach neuen, lukrativen Anlageformen begaben. Fündig wurden sie auf den Rohstoffbörsen, wo eine konstante Nachfrage und potenzielle Knappheit des Angebots hohe und sichere Renditen versprechen. Um ihr Risiko zu minimieren, investieren institutionelle InvestorInnen, wie etwa Pensionsfonds, nicht in einzelne Rohstoffe, sondern streuen ihr Kapital. Der Anstieg des Spekulationsvolumens ist dabei beachtlich: Ein Unterausschuss des





US-Senats schätzt, dass spekulative Investitionen in Rohstoffindizes im Zeitraum 2003-2011 von 15 Milliarden US-Dollar auf 220 Milliarden US-Dollar angestiegen sind. Je mehr Kontrakte auf dem Terminmarkt gehandelt werden, desto eher spielt sich die Preisbildung in spekulativen Sphären ab, meint etwa Steffen Bukold in einer Studie<sup>2</sup> für die Fraktion der Grünen im Deutschen Bundestag. Steigen aufgrund der hohen Nachfrage nach Rohstoff-Futures die Preise auf den Terminmärkten, würde auch der Spotpreis, also der Rohstoffpreis auf dem Kassamarkt, mit nach oben gezogen.

Als Gegenargument für diese These wird oft angeführt, dass die Preisbewegungen auf den Finanzmärkten auf realen Erwartungen der Entwicklung der Fundamentaldaten basieren. Wird ein Ernteausschlag erwartet, steigt der Preis der Weizenfutures – so die plausible Annahme. Trifft diese Aussage generell zu, bedeutet das jedoch, dass das Finanzmarktgeschehen nie von den realen Märkten abweichen dürfte. In der Theorie wird dies in der Effizienzmarkthypothese (EMH) postuliert. Alle Informationen, auch jene, die nur Einzelpersonen vorliegen, fließen unmittelbar in die Preisbildung ein.

**Herdverhalten** ■ Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) veröffentlichte gemeinsam mit der Arbeiterkammer Wien vor kurzem eine Studie<sup>3</sup>, die die Rohstoffpreisbildung unter dem Einfluss der Finanzmärkte unter die Lupe nimmt. Der theoretische Teil der Studie zeigt, dass die Effizienzmarkthypothese – zumindest für die Märkte der Rohstoffderivate – verworfen werden kann. Tatsächlich treffen die MarktteilnehmerInnen ihre Kauf- und Verkaufsentscheidungen nicht nur aufgrund der erwarteten Angebots- und Nachfragesituation. Gewichtige Entscheidungsgründe sind auch Portfolioüberlegungen und

Finanzmarktrends. Aus welchem Grund die Entscheidungen fallen, ist von außen nicht ersichtlich. Somit entsteht ein wesentliches Unsicherheitsmoment. Unter dieser Voraussetzung ist es rational, sich den Entscheidungen anderer MarktteilnehmerInnen anzuschließen – selbst wenn die fundamentalen Faktoren dagegen sprechen. UNCTAD Chefökonom Heiner Flassbeck nennt dieses Phänomen „beabsichtigtes Herdenverhalten“ („intentional herding“).

Ergänzend zur theoretischen Analyse findet sich in der Studie die Auswertung von 22 qualitativen Interviews mit unterschiedlichen RohstoffmarktakteurInnen. Es wurden physische RohstoffhändlerInnen, FinanzinvestorInnen, ein Broker, Mitarbeiter einer Preisagentur und zwei Berater zum Einfluss der Spekulationen auf die Rohstoffpreise befragt. Der Tenor der Befragten ist, dass es tatsächlich einen steigenden Einfluss von FinanzinvestorInnen auf die Rohstoffmärkte gibt und dies zumindest kurzfristig für Preisbewegungen und eine steigende Volatilität sorgt. Nachteilig sei dies für die Stabilität der Märkte und jene AkteurInnen, die tatsächlich an der Absicherung ihrer Risiken auf den Finanzmärkten interessiert sind. Eine Studie der deutschen Welthungerhilfe schätzt zudem, dass jeder Prozentpunkt Preiserhöhung bei Getreide ein Mehr an 16 Millionen vom Hunger gefährdeten Menschen bedeutet.<sup>4</sup>

**Mehr Transparenz und Regulierung** ■ Um in Zukunft zu verhindern, dass stark volatile Rohstoffpreise Millionen von Menschen in den Hunger treiben und die Konjunktur destabilisieren, müssen Maßnahmen gesetzt werden, die den Rohstoffhandel regulieren und transparenter gestalten. Die Transparenz muss sowohl in Hinblick auf die Fundamentaldaten (Angebot, Nachfrage, Lagerbestände), als auch in Hinblick auf die Börsen und den außerbörslichen Handel

## Tatsächlich treffen die MarktteilnehmerInnen ihre Kauf- und Verkaufsentscheidungen nicht nur aufgrund der erwarteten Angebots- und Nachfragesituation.

gewährleistet werden. So sollten etwa zusätzliche Informationen über die MarktteilnehmerInnen und die Positionen, die diese eröffnen, bereitgestellt werden. Insbesondere für Europa ist diese Transparenzforderung relevant. In den USA sind diese Regelungen schon um einiges weiter fortgeschritten.

Bezüglich der Regulierung von FinanzmarktakteurInnen ist zu sagen, dass bereits alleine das Volumen der Aktivitäten am Finanzmarkt einen Einfluss auf die Preisentwicklung nehmen dürfte. Deshalb sind Positionslimits mittel- bis langfristig unverzichtbar. In einem ersten Schritt könnte festgelegt werden, dass HändlerInnen ab einer bestimmten Größe zusätzliche Informationen liefern müssen.

Maria Maltschnig ■ AK Wien  
maria.maltschnig@akwien.at

### Zum Weiterlesen

UNCTAD und Arbeiterkammer Wien (2011): Price Formation in Financialized Commodity Markets – The Role of Information.

- 1) Brent ist die für Europa wichtigste Rohölsorte.
- 2) Steffen Bukold, Überhöhte Spritpreise durch Spekulation an den Rohölmärkten, 2010.
- 3) UNCTAD und Arbeiterkammer Wien: Price Formation in Financialized Commodity Markets – The role of information, New York und Genf, Juni 2011.
- 4) Bass, Hans: Finanzmärkte als Hungerverursacher? – Studie für die Deutsche Welthungerhilfe e.V., Bremen: März 2011.

## Konsolidierungspakete unter der Lupe

# Sparpakete in Europa

**Noch bevor ein selbsttragender wirtschaftlicher Aufschwung nach der „großen Rezession“ 2009 einsetzte, wurden in ganz Europa Steuer- und Sparmaßnahmen verabschiedet. Eine Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (ETUI) nahm diese Konsolidierungspakete genauer unter die Lupe. Dabei bestätigt sich der weitverbreitete Eindruck, dass in Europa großteils keine bzw. falsche budgetpolitische Lehren aus der Krise gezogen wurden und überwiegend die „Falschen“ für die Krise bezahlen.**

Andrew Watt/Georg Feigl

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hinterließ tiefe Spuren in Europa. Neben einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf den neuen Rekordwert von 23 Mio. Menschen in Europa und einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um 4,2 % traf die Krise auch die Staatsfinanzen. Bankenrettungspakete, Konjunkturpakete, Steuerausfälle, und erhöhte Ausgaben etwa im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit ließen die Defizite in der EU-27 (Eurozone-17) von 0,9 (0,7) % des BIP 2007 auf 6,8 (6,3) % im Jahr 2009 ansteigen. Richtigerweise wurde dieser Anstieg zunächst toleriert, sodass die Rezession durch die Staatsintervention merklich abgeschwächt und eine Depression wie 1929 folgend verhindert werden konnte.

Spätestens mit dem Hilfspaket für Griechenland im Frühjahr 2010 drehte die budgetpolitische Ausrichtung in Europa von Konjunktur- auf Konsolidierungspolitik, obwohl damals noch kein neuer Aufschwung absehbar war. Die Prognosen gingen von einem Wirtschaftswachstum von lediglich knapp 1 % und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 25 Mio. Personen aus. Die Ankündigung von

**Ausgabenkürzungen überwiegen und gehen vor allem zu Lasten öffentlich Beschäftigter und Sozialleistungen.**

Sparpaketen im Ausmaß von etwa 1 % des EU-BIP war damals eine gefährliche Drohung, bedenkt man den gemäß konservativen OECD-Schätzungen zu erwartenden kontraktiven Effekt auf die Wirtschaftsleistung von 0,8 Prozentpunkten.

Zwischenzeitlich kam es aber zu einem unerwartet starken, wenn auch weiterhin unsicheren, Aufschwung, mit dem steigende Steuereinnahmen – und damit eine automatische Verbesserung der europäischen Staatsfinanzen – einher gingen. Insbesondere in Griechenland, Irland und Portugal ist die Situation hingegen weiter angespannt – nicht zuletzt durch die kontraktiven Effekte der verschärften Sparpolitik dort. Daran lässt sich ablesen, wie wichtig eine mittelfristige Ausrichtung der Budgetkonsolidierung entlang des Konjunkturtrends ist.

**Konsolidierungsvolumen knapp 300 Mrd. Euro** ■ Gemäß der ETUI-Studie (Theodoropoulou/Watt 2011) betragen die Konsolidierungsmaßnahmen in der EU-27 0,9 % des BIP 2011 und nochmals so viel 2012. Die Bandbreite der Budgetpolitik in Europa reicht von keinerlei Sparmaßnahmen in Schweden bis hin zu über 6 % des BIP im Sonderfall Griechenland. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die Zahlen mittels Einschätzung nationaler ExpertInnen rund um den Jahreswechsel 2010-2011 erhoben wurden und daher

Unschärfen aufweisen. Kontrastiert man diese Werte mit jenen aus der derzeit umfassendsten, aktuellsten und vergleichbarsten Übersicht im Rahmen der OECD (2011), so gibt es trotzdem nur für einzelne Länder wesentliche quantitative Abweichungen. Sowohl für die EU-27 als auch die Eurozone insgesamt ist das Konsolidierungsvolumen 2011 mit knapp 1,4 % bzw. 0,9 % des BIP 2012 (rund 300 Mrd. Euro) ähnlich.

In der OECD-Studie beträgt das Verhältnis ausgaben- zu einnahmenseitigen Maßnahmen etwa 3:2. Einschränkungen bei den öffentlich Beschäftigten, Kürzung von Sozialleistungen, bei Pensionen, im Gesundheitsbereich oder bei Investitionen finden sich am Häufigsten in der Maßnahmenliste, während Sicherheits- oder Agrarausgaben nur selten eingeschränkt werden. In Großbritannien, Irland, Italien, Deutschland oder Estland spielen Kürzungen eine besonders große Rolle. Einnahmenseitig überwiegen Erhöhungen bei den Konsumsteuern und Streichung von Sonderregeln, während vermögensbezogene Steuern am seltensten angehoben werden.

**Negative Verteilungswirkungen** ■ Logische Folge dieser Schwerpunktsetzung sind negative Verteilungswirkungen, denn sowohl Ausgabenkürzungen als auch Konsumsteuer treffen untere Einkommen überproportional hart. In der ETUI-Studie ➤



kommen die nationalen ExpertInnen deshalb zu dem Ergebnis, dass die Konsolidierungsmaßnahmen in Europa weder über verschiedene soziale Gruppen fair verteilt sind noch zu einem faireren Steuer- und Abgabensystem beitragen. Frankreich dürfte eine positive Ausnahme darstellen, da dort überwiegend gut Verdienende bzw. der Finanzsektor (mittels Erhöhung der Vermögenszuwachssteuern, Bankenabgabe, höherem Spitzensteuersatz und Streichung von Steuervergünstigungen) belastet wurden und die Einsparungen moderat blieben – obwohl das Defizit über dem europäischen Durchschnitt liegt. Auf der Einnahmenseite werden zudem die Maßnahmen in Österreich, Luxemburg und Irland als einigermaßen verteilungspolitisch ausgewogen bewertet.

Die während der Krise vor allem von der europäischen ArbeitnehmerInnen-Bewegung sowie anderen sozialen Bewegungen geäußerten Befürchtungen bestätigen sich vorerst (z.B. Watt 2009): Weiten Teilen der Bevölkerung werden die Kosten der Krise aufgebürdet, während die Hauptprofiteure vor und nach der Krise relativ ungeschoren davorkommen. Das dürfte zum einen an der fehlenden Koordinierung der europäischen Fiskalpolitik liegen. Ohne Mindestsätze bei der Körperschaftsteuer geht der Steuerwettbewerb zugunsten jener Einkommen, die sich im letzten Jahrzehnt besonders dynamisch entwickelt haben, munter weiter. Auch eine Finanztransaktionssteuer ist ohne Koordinierung nur schwer möglich. Ein weiterer Grund liegt in der fehlenden Einbindung sozialer Akteure in die Verhandlungsprozesse: In rund der Hälfte der in der ETUI-Studie untersuchten Länder wurden Gewerkschaften nicht einmal ansatzweise eingebunden. Dort wo es zu einer Beteiligung kam, blieb sie qualitativ beschränkt.

**Unausgewogene Wirtschaftspolitik** ■ Neben der gesellschaftlichen Akzeptanz blieb bei den europäischen Konsolidierungspaketen aber auch eine ausgewogene Wirtschaftspolitik auf der Strecke. Die Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung der eben erst 2010 verabschiedeten „Europa 2020“-Strategie rücken so bereits jetzt in weite Ferne, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungs-, Investitions- und Armutsziele. Es ist bezeichnend, dass öffentliche Beschäftigung de facto europaweit reduziert wird, Sozialkürzungen besonders häufig sind oder dass bei Infrastruktur- sogar öfter als bei Militärausgaben gespart wird. So überrascht es nicht, dass in der ETUI-Studie überwiegend auch mit langfristig negativen Effekten nicht nur auf Wachstum sondern auch auf andere wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele gerechnet wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Welle an Sparpaketen in Europa die Gefahr eines „verlorenen Jahrzehnts“ für weite Teile der EuropäerInnen deutlich erhöht. Die Folgekosten der Krise werden großteils von ihnen getragen anstatt von jenen, die sie verursacht oder vor und nach ihr profitiert haben. Noch fehlt die Erkenntnis, dass Einsparungen ohne Rücksicht auf Verluste mehr Probleme schaffen als sie lösen. Mit einem für 2012 prognostizierten Defizit von 3,8 % des BIP in der EU-27 bzw. 3,5 % in der Eurozone sowie mit den baldigen Verschärfungen des sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes [siehe Artikel *Europäische Wirtschaftsregierung – Kurz vor dem Ziel?* (Templ/Schlager) in dieser Ausgabe] wird es noch eine Reihe weiterer Konsolidierungsschritte geben. Es bleibt zu hoffen, dass diese stärker als bisher Beschäftigungs- und Verteilungsziele bzw. die Europa2020-Ziele berücksichtigen und gleichzeitig Spielräume

## **Den Konsolidierungspaketen fehlt die gesellschaftliche Akzeptanz und sie haben auch langfristig negative Effekte auf andere wirtschafts- und sozialpolitische Ziele.**

für Investitionen in einen ökosozialen Umbau der Ökonomie nicht verschlossen werden.

**Andrew Watt** ■ European Trade Union Institute (ETUI) [awatt@etui.org](mailto:awatt@etui.org)

**Georg Feigl** ■ AK Wien [georg.feigl@akwien.at](mailto:georg.feigl@akwien.at)

### Zum Weiterlesen

OECD (2011): Restoring Public Finances. OECD Working Party of Senior Budget Officials. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)2&docLanguage=En)

Theodoropoulou, Sotiria / Watt, Andrew (2011): Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe. ETUI Working Paper 2011.02. <http://www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Reports-and-working-papers/WP-2011.02>

Watt, Andrew (2009): Distributional issues in the context of the economic crisis in Europe. In: *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 44(2), March/April 2009: 82-89.

## Revidierte OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

# Alter Wein in neuen Schläuchen?!

**Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen sind das derzeit am weitesten gehende internationale Instrument zur Förderung globaler Unternehmensverantwortung.** Nach einem Jahr intensiver Verhandlungen ist die inhaltliche Überarbeitung abgeschlossen und wir unterziehen die Ergebnisse einer kritischen Analyse.

Elisabeth Beer

### Empfehlung für verantwortliche Unternehmensführung in einem globalen Kontext

■ Der OECD<sup>1</sup>-Ministerrat hat anlässlich des 50jährigen Bestehens bei seinem Treffen in Paris am 25. Mai die neuen OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen verabschiedet. US-Außenministerin Hillary Clinton sowie der UN-Sonderbeauftragte für Menschenrechte und Wirtschaft John Ruggie haben der feierlichen Zeremonie beigewohnt, um die Bedeutung der OECD-Leitsätze zu unterstreichen. Der Titel der Leitsätze wurde mit der Ergänzung „Empfehlung für verantwortliche Unternehmensführung in einem globalen Kontext“ „aufgemöbelt“. Aber auch inhaltlich wurde der Wohlverhaltenskodex für transnational tätige Unternehmen verbessert und institutionell gestärkt.

Ob diese Änderungen nachhaltige Effekte für die ArbeitnehmerInnen-Interessen zeitigen werden, muss sich aber noch weisen! Denn jetzt sind die Nationalen Kontaktstellen (NKS), die Verstöße gegen die Leitsätze zu behandeln haben, aufgefordert, die strukturellen Verbesserungen umzusetzen. Und die Gewerkschaften sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO), haben verstärkt von diesem Instrument Gebrauch zu machen und aktuelle Fälle von Menschen-, Sozial- und Umweltrechtsverletzungen bei den NKS einzubringen, um die Auslegung der neuen Inhalte auf den Prüfstand zu bringen.

Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen sind eine gemeinsame Empfehlung der Unterzeichnerstaaten für ein verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln. Sie sind für die Multis zwar nicht bindend, stellen aber durch das vorgesehene Beschwerdeverfahren bei den NKS und die damit verbundene öffentliche Aufmerksamkeit ein wirksames Instrument zur Einflussnahme auf weltweit tätige Firmen dar. Die Leitsätze umfassen eine breite Pa-

### Revidierte OECD-Leitsätze haben das Potential, Standards für Unternehmens- verantwortung in der Wertschöpfungskette zu verbessern

lette von Themen in Bezug auf die Unternehmensführung wie Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Umweltschutz, Wettbewerb, Offenlegung von Informationen, Bekämpfung von Korruption, Besteuerung etc. Die Leitsätze erfassen die weltweiten Aktivitäten von multinationalen Unternehmen auch in der Wertschöpfungskette und decken rund 85 % der globalen Direktinvestitionen ab. Die Leitsätze – es gibt sie seit 1976 – sind alle zehn Jahre auf ihre Aktu-

alität zu überprüfen. Das letzte Mal wurden sie zur Jahrtausendwende überarbeitet, wobei wichtige Neuerungen wie die Einbeziehung von NRO sowie die weltweite Anwendbarkeit aufgenommen wurden. Dadurch ist die Bedeutung der Leitsätze maßgeblich gestiegen! Im letzten Jahrzehnt haben die Gewerkschaften 120 und NRO 96 Beschwerdefälle<sup>2</sup> bei den jeweiligen NKS eingebracht.

### Forderungen der AK im Review-Prozess

■ Nichtsdestotrotz hat die Anwendung der Leitsätze – auch in der österreichischen NKS – deutliche Schwächen gezeigt. Wir haben konkrete Verbesserungsvorschläge für den Review-Prozess erarbeitet und diese koordiniert mit den Gewerkschaften und der TUAC<sup>3</sup> in den Verhandlungen vertreten. Zentrale Forderung war, die OECD-Leitsätze inhaltlich und strukturell zu stärken. Im Detail haben sich die inhaltlichen Forderungen auf die Aufnahme eines eigenen Menschenrechtskapitels und der Sorgfaltspflicht der Unternehmen, Menschenrechte – auch in der Wertschöpfungskette – einzuhalten sowie das Kapitel „Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern“ hinsichtlich sich ändernden Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen zu aktualisieren, konzentriert. Darüber hinaus war eine der Forderungen, verbesserte Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine effizientere Anwendung der OECD-Leitsätze in allen Staaten zu gewährleisten. Auch >>



die Reichweite der OECD-Leitsätze sollte durch die Einbeziehung der Wertschöpfungsketten, Anreizsysteme, Monitor-Methoden und verstärkte Publizität vergrößert werden.

Die österreichische NKS ist derzeit unmittelbar im Wirtschaftsministerium (BMWFJ) angesiedelt. Die Erfahrungen insbesondere im von der GPA 2008 eingereichten Beschwerdefall Novartis<sup>4</sup> haben deutlich den Handlungsbedarf aufgezeigt, unabhängige und effiziente Beschwerdemecha-

nismen für die Zivilgesellschaft sowie die Geschädigten einzurichten.

#### Eigenes Menschenrechtskapitel

■ Die aktualisierten Leitsätze haben ein eigenes Menschenrechtskapitel, womit state of the art erreicht wird. Bis dato gab es nur einen Verweis auf die Menschenrechtskonventionen. Die UN-Leitprinzipien „protect, respect, remedy“ wurden vollinhaltlich in die OECD-Leitsätze übernommen. Die Unternehmen haben grundsätzlich die Menschenrechte zu achten.

## Der Erfolg der neuen Leitsätze hängt davon ab, ob die Neuerungen auch prompt und vollständig umgesetzt werden

Darüber hinaus tragen sie die Sorgfaltspflicht, Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden bzw. diesen vorzubeugen. Mit dem Verweis auf Wertschöpfungsketten und „andere Wirtschaftsbeziehungen“ werden die Multis in die Pflicht genommen, auch Menschenrechtsverletzun-



### Studienpräsentation

## Bilaterale Entwicklungsbanken in Europa – Ergebnisse eines Forschungsprojekts und Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung aus entwicklungspolitischer Sicht

Über bilaterale Entwicklungsbanken ist einer breiteren Öffentlichkeit in der Regel wenig bekannt. Dies gilt wohl für alle Länder, in denen es solche Finanzinstitute gibt. Besonders galt es aber 2008 für Österreich, als die Bundesregierung die Gesetzesinitiative zur Gründung der Oesterreichischen Entwicklungsbank (OeEB) präsentierte. Welche spezifischen Funktionen bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitute im Gesamtensemble der

Entwicklungsfinanzierung erfüllen, welche Aktivitäten sie typischerweise durchführen, welche Organisationsformen, Rechenschafts- und Transparenzpflichten sie aufweisen, sind Fragen, über welche es auch in der wissenschaftlichen Literatur große Wissenslücken gibt. Einen Beitrag zu leisten, um diese Wissenslücken zu füllen, war Ziel eines Forschungsprojekts, dessen Ergebnisse hier präsentiert werden sollen. Die Erkenntnisse aus der vergleichenden Untersuchung zur Tätig-

keit von Entwicklungsbanken in Europa sollte zudem für die österreichische Entwicklungspolitik fruchtbar gemacht werden.

#### Programm

#### 17:30 Eröffnung **Ulrich Brand**

und VertreterIn AK Wien

#### 17:45 Präsentation

der Studienergebnisse durch die StudienautorInnen

#### 18:15 Kommentar **Peter Wolff**,

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; Im Anschluss Möglichkeit für Fragen aus dem Publikum

#### 18:45 Paneldiskussion:

Stand und Perspektiven bilateraler Entwicklungsbanken in Österreich und Europa

**Klaus Steiner**, BMeiA/Sektion VII

**Michael Wancata** Oesterreichische Entwicklungsbank

**Günther Schönleitner**

BM für Finanzen (angefragt)

**Hilde Wipfel** KOO (angefragt)

**Peter Wolff** Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

**Moderation:** Éva Dessewffy, AK Wien

#### **Bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in Europa.**

*Eine vergleichende Untersuchung von DEG, FMO und CDC. Wien 2011*

AutorInnen: Agnes Gössinger, Aljoscha Gütermann, Katharina Hammerl und Nikolaus Schaefer; Hg: Univ Prof Dr Ulrich Brand, Dr Werner Raza



Die Publikation befasst sich mit der Untersuchung bestehender Entwicklungsbanken in Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden und Norwegen. Die AutorInnen untersuchen die spezifischen Funktionen bilateraler Entwicklungsfinanzierungsinstitute in der Gesamtheit der Entwicklungsfinanzierung, die Aktivitäten, die sie typischerweise durchführen, ihre Organisationsformen sowie Rechenschafts- und Transparenzpflichten, die sie aufweisen.



gen z.B. in den Zulieferbetrieben nicht hinzunehmen, sondern Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen.

Hiermit ist es gelungen, eine wesentliche Schwachstelle in der Anwendung der Leitsätze, zu korrigieren. Bisher haben sich die NKS bei Beschwerden in der Zulieferkette gerne auf den sog. „investment nexus“ berufen und die Behandlung des Falles abgelehnt, da kein investiver Zusammenhang zwischen Unternehmen und Lieferbetrieb besteht. Der Investitionsmoment ist durch eine allgemeine Sorgfaltspflicht zur Einhaltung der Menschenrechte ersetzt worden, was der faktischen Macht der Multis zur Gestaltung von Arbeitsbedingungen eher gerecht wird.

Die Wirtschaftslobby hat hinsichtlich der unternehmerischen Sorgfaltspflichten letztendlich Ausnahmen beim Konsumentenschutz, Wettbewerb und Steuern erwirken können. Die Sorgfaltspflicht war ihr ein „rotes Tuch“ und sie hat intensiv beim Vorsitz interveniert. Die BIAC<sup>5</sup>-Forderungen wurden als Fußnote in die Entwürfe aufgenommen, was ein schiefes Licht auf die niederländische Vorsitzführung der Arbeitsgruppe wirft, die den Reviewprozess diskutiert hat! Auch soll bei einer öffentlichen Konsultation in Washington die Wirtschaftslobby so emotional aufgetreten sein, dass die Sitzung vom Deputy Secretary of State abgebrochen werden musste, weil Handgreiflichkeiten zwischen NRO und Industrievertretern befürchtet wurden. Einige LändervertreterInnen haben sich offensichtlich durch das unverblümte Auftreten der Wirtschaftslobby provoziert gefühlt und haben sich nicht einschüchtern, was zu einer recht passablen Textierung geführt hat.

**Prekären Beschäftigungsbedingungen Rechnung tragen** ■ Im Kapitel „Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern“ wird in der aktualisierten Fassung nicht auf „Arbeitnehmer“ sondern auf „Arbei-

## **An der Effizienz und Glaubwürdigkeit des Beschwerdeverfahrens sind die OECD-Leitsätze zu messen**

ter“ (worker) Bezug genommen, welcher der umfassendere Begriff ist. Im Kommentar zu dem Kapitel ist dargelegt, dass sowohl Zeit-, Leih-, Gelegenheits- und indirekte Beschäftigung gemeint sind und dass die unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnisse unter die unternehmerische Sorgfaltspflicht fallen. Diese Änderung ist von großer Bedeutung, da die Bestimmungen zur Vereinigungsfreiheit sowie zu Kollektivvertragsvereinbarungen etc nicht mehr nur auf die Kernbelegschaft von Multis ausgelegt werden darf, sondern für alle Beschäftigungsformen – auch in der Wertschöpfungskette – relevant sind. Gerade die weltweit tätige Großindustrie arbeitet zusehends mit kleiner Kernbelegschaft und least das Personal zu schlechteren Arbeitsbedingungen zu. Diese Geschäftspraktiken verstoßen jetzt gegen die Leitsätze! In Österreich gewähren gesetzliche Bestimmungen eine Gleichbehandlung von ArbeitnehmerInnen im Betrieb, doch fehlen diese in den meisten OECD-Ländern.

Eine neue Bestimmung hält die multinationalen Konzerne an, den bestmöglichen Lohn aber zumindest eine existenzsichernde Entlohnung zu zahlen. Und was auch nicht unerwähnt bleiben darf: die weitreichenden Informations- und Kooperationspflichten multinationaler Konzerne bei Umstrukturierungen sind unverändert! Zahlreiche Beschwerden von Gewerkschaften beziehen sich auf diese Bestimmung, womit sie unter Beschuss seitens der Wirtschaft gekommen ist.

**Review 2011 will das Beschwerdeverfahren bei der „Nationale Kontaktstelle“ stärken** ■ Wie die englischen oder niederländischen

vorbildlich organisierten NKS zeigen, ist für die effiziente Anwendung der Leitsätze die Unabhängigkeit, die Ressourcenausstattung und eine transparente Geschäftsordnung unabdingbar. Doch so viel Selbstkritik haben die österreichischen BeamtInnen der NKS, die sich mit den sog. „Verfahrenstechnischen Anleitungen“ selbst den Rahmen geben, nicht an den Tag gelegt! Einige Verbesserungen werden in den aktualisierten prozeduralen Umsetzungsanleitungen wohl angesprochen, doch werden die Mindestkriterien für Effizient und Glaubwürdigkeit von außergerichtlichen Beschwerdestellen<sup>6</sup> nicht als Messlatte herangezogen.

In Zukunft haben die NKS rechtmäßig und unvoreingenommen zu sein. Ein interministerieller Ausschuss unter Einbeziehung der Sozialpartner und NRO kann eingerichtet werden, doch ist es nach wie vor möglich, die NKS im Ministerium anzusiedeln, das gleichzeitig Wirtschaftsinteressen vertritt. Als zentrale Aufgabe der NKS bei Beschwerdefällen wird die Mediation hervorgehoben. Die duale Rolle der NKS, nämlich bei erfolglosen Vermittlungsbemühungen eine abschließende Erklärung hinsichtlich der Verletzung der Leitsätze durch das Unternehmen abzugeben – eine wichtige Forderung der ArbeitnehmerInnen-Seite – konnte doch noch durchgesetzt werden. Auch als Erfolg zu verbuchen ist, dass BeschwerdeführerInnen einen ausreichenden Schutz genießen sollen. Das heißt, dass die NKS die beschwerdeführenden Personen dem Unternehmen nicht namhaft machen darf.

In etlichen anderen wichtigen Forderungen wie Verhalten bei parallelen Gerichtsverfahren, Informations- und Transparenzvorschriften im Beschwerdeverfahren, Ressourcenausstattung der NKS, Peer-Review von NKS – um nur die zentralen Forderungen zu nennen – sind die Anleitungen sehr vage geblieben. Daher ist es grundsätzlich denkbar, »



dass „alles beim Alten bleibt“, denn der Spielball liegt nun bei der NKS, die Empfehlungen zu einer effizienten Beschwerdestelle, die mit viel gutem Willen aus den Anleitungen zu lesen sind, institutionell und in der Geschäftsordnung umzusetzen.

Hierzu bedarf es nationalem Engagement und politischen Willen. Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen stehen und fallen mit der Ausgestaltung der Nationalen Kontaktstellen! Aufgabe der AK, der Gewerkschaftsbünde und NRO in Ös-

terreich ist es jetzt, „dranzubleiben“, neue NKS-Strukturen konsequent einzufordern und zu begleiten.

Elisabeth Beer ■ AK Wien  
elisabeth.beer@akwien.at

- 1) Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit Sitz in Paris wurde zur Koordinierung des Marshall-Plans für den Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet und hat derzeit 34 Mitgliedsländer, die sich zur Demokratie und Marktwirtschaft bekennen; Ziele der OECD sind ua Förderung nachhaltigen Wirtschaftswachstums und Beschäftigung, Steigerung des Lebensstandards, Sicherung finanzieller Stabilität, Unterstützung der Entwicklung anderer Länder sowie Welthandelswachstum.
- 2) Siehe hierzu: [http://oecdwatch.org/publications-en/Publication\\_3550/view](http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3550/view)
- 3) TUAC ist der Gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD (Organisation

für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) . Er koordiniert sowie arbeitet eng mit den Gewerkschaften zusammen. Siehe hierzu: [http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en\\_2649\\_34889\\_44086753\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_34889_44086753_1_1_1_1,00.html)

- 4) Siehe hierzu: E. Beer, DER FALL NOVARTIS – ODER WIE DIE OECD-LEITSÄTZE FÜR MULTINATIONALE UNTERNEHMEN NICHT ANGEWENDET WERDEN SOLLTEN in Infobrief EU\_International Nr 3, Juni 2009, Seite 7–9.
- 5) BIAC ist der Beratungsausschuss bei der OECD, der die Wirtschaftsinteressen vertritt (Business and Industry Advisory Committee).

- 6) Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, United Nations 2008, U.N.Doc A/HRC/8/5 nennt Sonderbeauftragter John Ruggie folgende Kriterien, die NKS der OECD-Leitsätze auch erfüllen sollten: Transparenz, Unparteilichkeit, Ressourcenausstattung und Zugänglichkeit.

# wirtschaftspolitik

## - STANDPUNKTE



**Meinung, Position, Überzeugung.** Der neue digitale Newsletter der Abteilung Wirtschaftspolitik in der Wiener Arbeiterkammer behandelt Aspekte der Standortpolitik, des Wirtschaftsrechts, der Regulierung diverser Branchen und allgemeine wirtschaftspolitische Fragestellungen aus der Perspektive von ArbeitnehmerInnen.

Wirtschaftspolitik – Standpunkte erscheint 4-mal jährlich und wird per Email versandt. Kostenlose Bestellung unter: <http://wien.arbeiterkammer.at/newsletter>



## MigrantInnen aus Drittstaaten

# Hat die EU einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung?

*Die legale Zuwanderung wird als wichtiger Faktor der längerfristigen Wirtschaftsentwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit in der EU gesehen. Die EU-Kommission geht sogar noch weiter und meint, dass mit MigrantInnen aus Drittstaaten die Lücken am EU-Arbeitsmarkt geschlossen werden sollen, die EU-ArbeitnehmerInnen nicht füllen können oder wollen. Dazu braucht es natürlich eines strategischen Plans. Dieser liegt bereits seit Jahren auf und wird nun Schritt für Schritt umgesetzt.* Christof Cesnovar

### **Kommen nur hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige in die EU?**

■ Der strategische Plan zur legalen Zuwanderung, vorgelegt von der EU-Kommission bereits im Jahre 2005, gibt darüber Auskunft, welche Maßnahmen in den kommenden Jahren zu erwarten sind. Vorgesehen war ein Paket von insgesamt fünf legislativen Vorschlägen zur legalen Migration: Eine allgemeine Rahmenrichtlinie, die allen legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen bestimmte Rechte garantiert, eine Richtlinie für hoch qualifizierter ArbeitnehmerInnen („Blue Card“), eine Richtlinie für SaisonarbeiterInnen, eine Richtlinie für konzernintern entsandte ArbeitnehmerInnen und eine Richtlinie über die Zulassung bezahlter Auszubildender. Bis auf den Vorschlag über die bezahlten Auszubildenden hat die EU-Kommission alle Richtlinienvorschläge veröffentlicht. Sie werden teils auch bereits im Europäischen Parlament und dem Rat behandelt. Die Blue Card Richtlinie wurde 2009 erfolgreich verabschiedet und muss bis 19. Juni 2011 in den einzelnen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.

Auf den ersten Blick möchte man meinen, dass es sich, außer bei dem Richtlinienvorschlag zu den SaisonarbeiterInnen, um die Anwerbung von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen handelt. Wie immer ist es aber so, dass der Teufel im Detail

### **Brauchen wir trotz hoher Arbeitslosigkeit in der EU Zuwanderung aus Drittstaaten?**

steckt. Aktuell werden im Rat und Europäischen Parlament die kontroversen Richtlinienvorschläge zu den SaisonarbeiterInnen und zu den konzernintern entsandten ArbeitnehmerInnen diskutiert und verhandelt. Kontrovers deshalb, weil sich viele Fragen, ob nicht angesichts einer hohen Arbeitslosigkeit in Europa und der nun seit 1. Mai 2011 herrschenden uneingeschränkten ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit für BürgerInnen aus den 2004 der EU beigetretenen Staaten der Arbeitskräftebedarf aus Europa abgedeckt werden kann. Dieser Schluss würde eigentlich sehr nahe liegen, gerade wenn man an den Richtlinienvorschlag für SaisonarbeiterInnen aus Drittstaaten denkt.

### **Der Anwendungsbereich der SaisonarbeiterInnenrichtlinie ist nicht ausreichend durchdacht** ■

Die EU-Kommission verfolgt mit ihrem Vorschlag zur Saisonarbeit das Ziel ein gemeinsames Verfahren für die Einreise und den Aufenthalt von SaisonarbeiterInnen aus Drittstaaten einzurichten. Es ist tatsächlich so, dass bis dato jeder Mitgliedstaat eigene Regelungen bezüglich Saiso-

niers hat. Setzt sich die Kommission mit dem Vorhaben durch, würde es einen einheitlichen und harmonisierten Rahmen in der EU geben. Erste Kritik erntete der Vorschlag aber bereits gleich zu Beginn von den ArbeitnehmerInnenvertreterInnen, denn nirgends in der Richtlinie festgelegt wird, welche Wirtschaftsbereiche unter den Anwendungsbereich fallen sollen. Dies soll nach den Vorstellungen der Kommission den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Klassische SaisonarbeiterInnen findet man in der Landwirtschaft und im Tourismus. Nun könnte es aber auch sein, dass das Bauwesen, sicherlich keine rein saisonabhängige Tätigkeit, unter den Anwendungsbereich fallen würde. Nicht nur die Arbeiterkammer, aber auch der Berichterstatter Claude Moraes im Europäischen Parlament, sprechen sich daher für einen klar begrenzten Anwendungsbereich aus. Der EU-Kommission war dies sichtlich kein großes Anliegen.

Ein zweiter Punkt ist das von der Kommission vorgeschlagene Konzept der zirkulären Migration, welches vorsieht, dass Drittstaatsangehörigen, die ihren Wohnsitz außerhalb der EU haben, für ein paar Monate – für eine Saison – in die EU kommen, um hier zu arbeiten, und dann wieder in ihr Wohnsitzland zurückkehren. Die Praxis und Erfahrung zeigen jedoch, dass gerade der Punkt der Rück- ➤



kehrmigration im System der zirkulären Migration nicht funktioniert. Ein weiteres Problem mit der zirkulären Migration ist auch, dass aufgrund des nur temporären Charakters die notwendigen Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten unterlassen werden. Die EU-Kommission ist auch der Überzeugung, dass, wie schon eingangs erwähnt, Drittstaatsangehörige am EU-Arbeitsmarkt Lücken füllen sollen, die EU-ArbeitnehmerInnen nicht füllen können oder wollen. Es handelt sich aber bei SaisonarbeiterInnen nicht um hoch qualifizierte Beschäftigte, die vielleicht tatsächlich fehlen. Daher ist die Argumentation nur schwer zu verstehen.

Ein weiterer Punkt des Vorschlages sieht vor, dass Arbeitsbewilligungen für bis zu drei aufeinanderfolgende Saisonen vergeben werden können. Bei der Vergabe ist zwar eine Arbeitsmarktprüfung durch den Mitgliedstaat vorgesehen, diese soll aber gleich für alle drei Saisonen gelten. Es ist mehr als fraglich, gerade wenn man sich die wirtschaftliche Situation der letzten Jahre in der EU ansieht, ob man für drei Saisonen die Lage am Arbeitsmarkt so leicht abschätzen kann. Noch wird man das Gefühl nicht los, dass durch den Vorschlag der EU-Kommission zur Saisonarbeit es zu einer „Umetkettierung“ von bis dato „normalen“ Arbeitsplätzen kommen könnte, da viele Jobs unter dem vorliegenden Richtlinienvorschlag dann als „Saisonjobs“ durchgehen würden. Um dieser Gefahr vorzubeugen, ist es notwendig auf den Gesetzwerdungsprozess Einfluss zu nehmen und das Europäische Parlament und den Rat, die beschließenden Organe, auf die Tücken hinzuweisen, damit die nötigen Korrekturen vorgenommen werden.

**Konzerninterne Entsendung von Führungs- und Fachkräften und Trainees aus Drittstaaten** ■ Mit dem Vorschlag zur konzerninternen

Entsendung will die EU-Kommission die Regelungen über die Zulassung von hoch qualifizierten Arbeitskräften, die von einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU in ein Unternehmen desselben Konzerns innerhalb der Union entsendet werden, EU-weit vereinheitlichen. Die Arbeiterkammer lehnte von Anfang an diesen Vorschlag der EU-Kommission ab, ist doch zu befürchten, dass es dadurch zu Lohn- und Sozialdumping kommen könnte. Es ist zwar vorgesehen, dass die Entsandten den österreichischen Mindestlohnbestimmungen unterliegen, aber es ist völlig offen, wie dies kontrolliert werden soll. Die Einbeziehung von „Trainees“ und der kaum definierten Gruppe der „Fachkräfte“ lässt befürchten, dass es zu einer Verdrängung von im Inland ausgebildeten hoch qualifizierten AbsolventInnen und bereits verfügbaren Arbeitskräften kommen wird. Als Fachkraft gilt zum Beispiel, wer über die in der aufnehmenden Niederlassung benötigten branchenspezifischen Fachkenntnisse verfügt. Das würde bedeuten, dass auch ein indischer Maler damit konzernintern entsandt werden könnte. Wenn das das Ziel der EU-Kommission ist, dann muss man den Richtlinienvorschlag zu Recht in Frage stellen, denn es werden sich wohl genügend Maler auch auf den heimischen Arbeitsmärkten finden lassen. Der Berichterstatter Salvatore Iacolino im Europäischen Parlament begrüßte zwar den Vorschlag, betonte jedoch die Notwendigkeit einige zweckmäßige Änderungen einzubauen, insbesondere, ob nicht bereits in Europa das nötige Potential an Fach- und Führungskräften und Trainees besteht.

**Europäisches Parlament und Rat sind nun am Zug** ■ Nachdem nun die Strategie zur legalen Zuwanderung auf dem Tisch liegt, sind nun das Europäische Parlament und der Rat am Zug. In den nächsten Monaten wird ein Richtungsstreit darüber ausbrechen, ob die Strategie der EU-

## Der Anwendungsbereich der Saisonrichtlinie muss klar begrenzt werden

Kommission willkommen ist und die entsprechende Unterstützung findet. Eine schnelle Einigung ist nicht zu erwarten. Bei der Blue Card dauerte es immerhin zwei Jahre, bevor es zu einem Übereinkommen kam, damals war allerdings noch nicht der Vertrag von Lissabon in Kraft und der Rat alleiniger Gesetzgeber. Seit dem Vertrag von Lissabon ist das Europäische Parlament gleichberechtigter Partner mit dem Rat, was die Entscheidungsfindung sicherlich nicht erleichtert.

Die Schwierigkeiten, die es mit sich bringt, nicht mehr alleiniger Gesetzgeber zu sein, konnte nun sehr gut bei der vierten von der EU-Kommission vorgeschlagenen Richtlinie beobachtet werden und zwar der Rahmenrichtlinie, die allen legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen bestimmte Rechte garantieren soll. Nachdem das Europäische Parlament sich im April dieses Jahres auf einen Standpunkt in erster Lesung einigen konnte, ist man auf Ratsebene davon noch weit entfernt. Abschließend ist zu sagen, dass ein Plan zur legalen Zuwanderung sicherlich vorliegt, nur ist sehr genau darauf zu achten, in welche Richtung sich dieser entwickelt und das nicht eine Strategie dahintersteckt, die sich zum Nachteil der ArbeitnehmerInnen in Österreich und in Europa auswirkt. Ziel jedes strategischen Plans sollte es sein, die Arbeitsbedingungen so attraktiv zu gestalten, dass die Arbeitsplätze aus dem sich in der Union befindlichen Arbeitskräftepotenzial gedeckt werden können. Stattdessen wird oft die mangelnde Attraktivität gerade als Argument herangezogen, eine EU-weite Regelung z.B. bezüglich Saisonarbeit zu treffen.

Christof Cesnovar ■ AK Europa  
christof.cesnovar@akeuropa.eu

## Neue Initiative der Europäischen Kommission

# Grünbuch zur Modernisierung der EU-Vergabepolitik

**Die neue Initiative der Europäischen Kommission zur EU-Vergabepolitik (KOM(2011)15) signalisiert die Bereitschaft, den bisherigen rein wettbewerblichen Ansatz zu hinterfragen und andere Kriterien als den Preis stärker zu gewichten.**

Susanne Wixforth

So betreffen die wesentlichen Fragen in ihrer Konsultation mit interessierten Dritten, also va Zivilgesellschaft und Regierungen, inwieweit wesentliche gesamtgesellschaftliche Anliegen, wie Umweltschutz und ArbeitnehmerInnenschutz als Auswahlkriterien in Zukunft mitberücksichtigt werden sollen. Diese neue Diskussionsbereitschaft ist sehr zu begrüßen, wird es doch In Zukunft aufgrund des durch die Finanzkrise verursachten Wirtschaftseinbruches noch wichtiger, dass die öffentliche Hand bei der Auftragsvergabe nicht

**Wesentliches Zuschlagskriterium bei der öffentlichen Beschaffung ist nach wie vor der Preis. Vielfach zielen Ausschreibungen auf Outsourcing von Dienstleistungen zum Zweck der Budgetentlastung ab. Die Konsultation der Europäischen Kommission gibt Hoffnung, dass sich ein neues politisches Verständnis bezüglich der Funktion des EU-Vergabewesens entwickelt.**

nur budgetäre Gesichtspunkte anwendet, sondern auch sozial- und umweltpolitische Überlegungen einfließen lässt. Die Ergebnisse der Konsultation sollen in einen überarbeiteten Richtlinienvorschlag münden, der vom Europäischen Rat und Parlament beschlossen werden muss. Inwieweit sich allerdings ein neues politisches Verständnis der öffentlichen Auftragsvergabe gegen die restriktiven EU-Sparprogramme durchzusetzen vermag, ist offen.

Bis dato hat sich trotz der Revisionsbemühungen im Jahr 2004 zur EU-Vergaberichtlinie, bei der erstmals auch soziale Aspekte als Auswahlkriterium Eingang fanden nicht viel an dem Faktum geändert, dass wesentliches Zuschlagskriterium bei der öffentlichen Beschaffung nach wie vor der Preis ist. Häufig dienen Ausschreibungen dem Outsourcing von Dienstleistungen zum Zweck der Budgetentlastung. In welcher Qualität diese Dienstleistungen dann erbracht werden, unterliegt hingegen meist keinerlei Kontrolle. So ergaben Untersuchungen der dänischen Gewerkschaften, dass durch Auslagerung von lokalen Betreuungsdiensten 15-20% Kosten eingespart wurden. Diese Kostenreduktion ergab sich aus dem Einsatz von wenig qualifizierten Arbeitskräften und von Teilzeitarbeitskräften, wobei keine Bezahlung der Überstunden erfolgte. Die Kostenersparnis wurde also auf den Schultern der ArbeitnehmerInnen und auf

Kosten der Qualität der Dienstleistungen lukriert.

Erstmals wird auch diskutiert, ob die komplizierten Ausschreibungsregeln immer anwendbar sein sollen, also unabhängig von der Größe des Auftrages, und in diesem Bereich überhaupt einen Mehrwert durch Wettbewerb - in Form von besserer Dienstleistung zu günstigerem Preis - bringen. Oder ob es nicht sinnvoller wäre, Schwellenwerte einzuführen, unterhalb derer die EU-Vergaberegeln nicht anzuwenden sind. Denn es wird von KMU häufig vorgebracht, dass die Komplexität der Vergaberichtlinien statt der erwünschten Transparenz und damit Vergrößerung der Zahl der Teilnehmer zu einem Ausschluss von KMU führen, die sich nicht in der Lage sehen, an derart aufwändigen Verfahren teilzunehmen. Wodurch es letzten Endes zu einer Beschränkung der Anbieterzahl kommt.

Enttäuscht werden weiterhin die Erwartungen in eine gesetzgeberische Klärung zur problematischen Rechtsprechung des EuGH, was das Unterlaufen von lokalen und regionalen Tarifverträgen sowie der sozialen Standards betrifft. In diesem Bereich haben die Binnenmarktfreiheiten seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages jedenfalls auch soziale Aspekte mitzubersichtigen. Dass dies auch dem Wunsch der europäischen BürgerInnen entspricht, ➤

»

zeigt ein Bericht des Eurobarometers, wonach fast 40% bereit sind, für Produkte mehr zu zahlen, wenn sie unter Beachtung von sozialen und Umweltstandards erzeugt wurden.

**Wie könnte eine Reform des EU-Vergabewesens aussehen?** ■ Eine aufwändige Überarbeitung sämtlicher Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe sollte jedoch nur dann in Angriff genommen werden, wenn folgende Ziele erreicht werden:

**40% der EU-KonsumentInnen sind bereit, für Produkte mehr zu zahlen, wenn sie unter Beachtung von sozialen und Umweltstandards erzeugt werden.**

**a. Anwendungsbereich der Vergabebestimmungen und Sektorenrichtlinien:** Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen und Ausschließlichkeitsrechten sollte weiterhin dem Anwendungsgebiet der Richtlinien bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe entzogen bleiben. Es handelt sich dabei um spezifische Rechte, die einer hoheitlichen Verwaltung sehr nahe kommen und häufig auch im Zusammenhang mit der Erbringung von Daseinsvorsorgeaufgaben stehen. Bei ihnen gehen qualitative Anforderungen allfälligen Preiskriterien vor und sie sind nachhaltig sowie auf Dauer angelegt.

Auch die Sektorenrichtlinien (Wasser, Energie, Verkehr, Postdienste) sollten beibehalten werden, da sich die Ratio für ihre Einführung nicht geändert hat. Sie regeln insbesondere auch den Aspekt der Gesamtversorgung, um das sogenannte „Rosin-picken“ zu vermeiden.

**b. Beschränkung der Subunternehmensketten, Verbesserung der Kontrolle:** Grundsätzlich sollte eine gesetzliche Regelung angedacht werden, wonach die Vergabe auf maximal zwei Subunternehmen zu beschränken ist. Nur dadurch wird es überhaupt ermöglicht, die Einhaltung der Vertragsbedingungen zu kontrollieren und rechtlich durchzusetzen. Bei einer Subunternehmenskette, die sich womöglich durch alle europäischen Mitgliedstaaten zieht, ist dies fast unmöglich.

Ergänzend sollte der öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit erhalten, vorgeschlagene Unterauftragnehmer abzulehnen, wenn diese etwa in Bezug auf arbeitsrechtliche Fragen bereits negativ aufgefallen sind. Außerdem sollte es dem öffentlichen Auftraggeber möglich sein, einen bestimmten Anteil an Losen direkt an KMU zu vergeben. In diesem Zusammenhang sollte auch die Festlegung bestimmter Vergabequoten ausschließlich für KMU überlegt werden.

**c. Änderung der Gewichtung und Bewertung beim Zuschlag – „Drei Säulen Gewichtung“:** Soziale und ökologische Kriterien müssen bereits als Zuschlagskriterien eine Rolle spielen. Ein guter Weg wäre die Entwicklung eines Sozialindikators, in den folgende Kriterien einfließen könnten: Beschäftigung von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Menschen mit besonderen Bedürfnissen und älteren Arbeitnehmer/-innen, Bemühungen zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern, Quote Leiharbeit, Programme zur Integration Älterer, etc.

Die Einbeziehung sozialer Mindestindikatoren in die öffentliche Auftragsvergabe wäre ein deutlicher Schritt in

**Die Einbeziehung sozialer Mindestindikatoren in die öffentliche Auftragsvergabe wäre ein deutlicher Schritt in Richtung Soziales Europa. Denn die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine Fokussierung auf den Preis zu Mängeln in der Qualität führt.**

Richtung Soziales Europa, der immer dringender wird. Denn die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine Fokussierung auf den Preis zu Mängeln in der Qualität führt. Im Rahmen eines Drei-Säulen-Bewertungssystems könnten die Kriterien gleichrangig gewichtet werden: Beitrag zu Umweltschutz, Erfüllung des Sozialindikators und Preis. Durch dieses System können insgesamt die Verwaltungskosten reduziert werden, indem nachträgliche Neuausschreibungen, Folgekosten durch Verfall der Infrastruktur bei nicht ordnungsgemäßer Vertragserfüllung, mangelnde Qualität bei der bzw. fehlende Qualifikation für die Dienstleistungserbringung u. ä. verhindert werden.

**d. Verfahrensvereinfachung:** Eine prioritäre Maßnahme, um eine verbesserte Teilnahme der KMU bei öffentlichen Aufträgen zu gewährleisten, sollte die Anhebung der Schwellenwerte sein. Aufgrund der Komplexität eines EU-weiten Ausschreibungsverfahrens und der darin enthaltenen technischen Anforderungen kann die Anhebung von Schwellenwerten einen Vorteil für diese bringen. In der Regel handelt es sich dabei außerdem um relativ gesehen kleinere Aufträge, die für grenzüberschreitend tätige Unternehmen von geringem Interesse sind.

**e. Einführung eines europäischen Unternehmensstrafregisters:** Schließlich sollte ein europaweites (Verwaltungs-)Strafregister »



ter für Unternehmen angedacht werden, in dem alle Verstöße beispielsweise gegen die Gewerbeordnung, das Steuerrecht, Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, bei der Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen, bei illegaler Ausländerbeschäftigung verzeichnet werden. Öffentliche Auftraggeber sollten Einblick in dieses Strafregister erhalten, wodurch ihnen die Überprüfung notwendiger Eignungsvoraussetzungen, insbesondere auch sozialpolitischer Natur, erleichtert wird.

Aber auch der Verwaltungsaufwand für mögliche Anbieter würde sich verringern, da sie die notwendigen

Nachweise und Unterlagen nicht mehr selbst erbringen müssten und nationale Unterschiede auf diese Weise beseitigt würden. Ein solches europaweit gültiges Unternehmens-Strafregister würde das Verhalten von Unternehmen auch abseits der konkreten öffentlichen Auftragserfüllung positiv beeinflussen, da Verstöße automatisch mit dem Ausschluss aus dem lukrativen europaweiten Markt sanktioniert werden könnten. Zusätzlich könnten mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch unlautere Praktiken europaweit verhindert oder zumindest beschränkt werden, da sich kein Unternehmen durch die kontinuierliche Nichteinhaltung gesetzlicher Bestimmungen Vorteile

bei der Preisbildung für die Bewerbung um öffentliche Aufträge verschaffen könnte. Mit einem solchen Instrument würden somit drei europapolitische Zielsetzungen erreicht werden: Verbesserung der Transparenz, Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Vereinfachung der Verwaltung, da entsprechende, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variierende, Nachweis- und Unbedenklichkeitsbescheinigungen nicht mehr erforderlich wären.

Susanne Wixforth ■ AK Wien  
susanne.wixforth@akwien.at

## Publikation

# Agrareinkommen in Österreich und in der Europäischen Union

### Die TOP-3 Fakten:

**Es gibt auffallend hohe Einkommensunterschiede** zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben bzw. landwirtschaftlichen Betriebstypen. Bauern mit hohem Einkommen bekommen noch dazu auch (meist) höhere Subventionen. Im Durchschnitt stammen etwa zwei Drittel des betrieblichen landwirtschaftlichen Einkommens aus Agrarsubventionen. In jeder anderen Branche wären diese Höhe und Verteilung von Subventionen nicht akzeptabel. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hat hier großen Handlungsbedarf.

**Ohne Arbeitsplätze in der Region müssten viele Bauern zusperrern:** Agrarische Betriebe erzielen im Durchschnitt nur etwa die Hälfte ihres Einkommens direkt aus der Landwirtschaft. Je kleiner ein Betrieb, umso wichtiger ist es nichtlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort zu haben.

**Die Agrareinkommen steigen rascher** als die Einkommen von ArbeitnehmerInnen: Auch wenn es bei den Bauern große Einkommensunterschiede und -schwankungen gibt, so steigen im langjährigen Trend die Netto-pro-Kopf Einkommen aus der Landwirtschaft deutlich stärker als die Nettoeinkommen der unselbstständig Beschäftigten.



### Factsheets zur Verteilung der Einkommen und Vermögen in der Landwirtschaft

[http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/AgrareinkommenMai2011\\_final.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d152/AgrareinkommenMai2011_final.pdf)

Die Studie von Agnes Streissler zeigt, wie ungerecht, es ist, wenn die Europäische Kommission über die Subventionen der ersten Säule auch Agrareinkommen stützt, die weit über dem Durchschnittseinkommen liegen. Prinzipiell sollte eine Subventionierung von Einkommen nur einer Branche bzw. eines Sektors, die unabhängig von der Höhe der Einkommen gewährt wird, politisch kritisch hinterfragt werden.

Die EU als Liberalisierungsmacht

# Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt

**Im Zeichen der jüngsten Krise mehren sich die Versuche, weitere Liberalisierungen und Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen auf den Weg zu bringen. Umso wertvoller ist die umfassende Analyse der Strategien zur Liberalisierung und Globalisierung des europäischen Dienstleistungssektors, die Christina Deckwirth mit „Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt“ vorgelegt hat.**

Oliver Prausmüller

Denn erstens macht der Bogen, der vom Status öffentlicher Dienstleistungen als Kernelement des keynesianischen Wohlfahrtsstaats bis zu den Entstehungsbedingungen eines globalisierten Dienstleistungsmarktes in den 1990ern-Jahren gespannt wird, die geschichtlichen Wurzeln der Liberalisierungseuphorie der letzten Jahre zugänglich. Auf diesem Weg wird zudem ein zentraler Ausgangspunkt des Buches verdeutlicht: Die Umbrüche im Dienstleistungsbereich lassen sich keinesfalls allein auf technologische Veränderungen oder einen quasi „naturwüchsigen“ Globalisierungsprozess zurückführen. Vielmehr geht es dabei um einen politischen Prozess, den konk-

rete Akteure vorangetrieben haben. Diese Perspektive führt gerade auch dazu, die offensiven Liberalisierungsbestrebungen der EU in zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge – wie z.B. Wasser – grundlegend zu problematisieren. Zweitens bietet das Buch eine vertiefende Auseinandersetzung mit den sonst wenig belichteten Akteurskonstellationen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Kräften, die mit Projekten wie etwa dem WTO-Dienstleistungsabkommen GATS, der Finanzmarktintegration oder der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Verbindung stehen.

In diesem Zusammenhang wird beispielsweise eine detaillierte Untersuchung der engen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem European Services Forum (ESF) in den GATS-Verhandlungen vorgenommen. Zugleich widmet sich „Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt“ nicht nur der „proaktiven“ Rolle der Europäischen Kommission und von europäischen Wirtschaftsverbänden in der wettbewerbsstaatlichen Restrukturierung des Dienstleistungssektors. Dazu kommt ein hohes Augenmerk auf die Interessengegensätze sowie Proteste, die beispielsweise zum – zumindest bis dato anhaltenden – Stocken der GATS-Verhandlungen

**Das Buch bietet eine vertiefende Auseinandersetzung mit sonst wenig belichteten Akteurskonstellationen – wie z.B. die enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem European Services Forum in den GATS-Verhandlungen.**



**Buch-Tipp**

**Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt**

*Die Liberalisierung und Globalisierung des europäischen Dienstleistungssektors*

Von Christina Deckwirth  
Westfälisches Dampfboot (2010)

**Zur Autorin:**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im deutschen Bundestag, zuvor Projektreferentin bei der NGO Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) und als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft in Marburg tätig.

oder zur (teilweisen) Entschärfung der Dienstleistungsrichtlinie geführt haben. Drittens liegt eine besondere Stärke des Buches darin, eine isolierte Betrachtung von „internen“ und „externen“ Europäisierungsprozessen („EU-Außenbeziehungen“) zu durchbrechen. So gelingt es eingängig, die wechselseitigen Verstärkereffekte und Interaktionen zwischen der konkurrenzgetriebenen Reorganisation des Binnenmarktes und der internationalen Handelspolitik der EU herauszuarbeiten. Das zur Anwendung kommende Konzept einer „doppelten Europäisierung“ ➤

»

macht nicht zuletzt den Bedarf nach einer kohärenten Antwort auf die einseitige Liberalisierungsagenda der Europäischen Kommission deutlich: Denn mehr Druck für den Ausbau hoch qualitativer, offen zugänglicher Dienstleistungen lässt sich in diesem Zusammenhang kaum aufbauen, wenn nur eine Seite der „Medaille“ neu geprägt wird.

Zusammengefasst bietet die in Buchform erschienene Dissertation von Christina Deckwirth reichhaltige Anhaltspunkte für all jene, die auf der Suche nach einer sorgfältig aufbereiteten polit-ökonomischen Kontextbe-

**Vom „Binnenmarkt zum Weltmarkt“ bietet reichhaltige Anhaltspunkte für all jene, die auf der Suche nach einer sorgfältig aufbereiteten polit-ökonomischen Hintergrundanalyse von Projekten wie etwa dem GATS oder der EU-Dienstleistungsrichtlinie sind.**

stimmung und Hintergrundanalyse von Projekten wie etwa dem GATS oder der EU-Dienstleistungsrichtlinie sind. Aktuelleren politischen Ent-

wicklungen ist es hingegen geschuldet, dass ein alternatives Forum zum GATS nur bedingt berücksichtigt werden konnte: die „neue Vitalität“ der Verhandlungen über Dienstleistungsliberalisierungen im Rahmen von bilateralen Freihandelsabkommen (wie etwa EU-Kanada). Dies ist aber keinesfalls einem zentralen „Mehrwert“ der Lektüre abträglich: Den Blick für die Wege, Umwege und das Scheitern von Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekten zu schärfen.

**Oliver Prausmüller** ■ AK Wien  
oliver.prausmueller@akwien.at

**Buchforum EU & international – Ein Rückblick**

**Impulse, Probleme und Perspektiven für progressive Antworten auf die Krise**

Eine kritische Zwischenbilanz zur Liberalisierung von Dienstleistungen wie etwa Wasserversorgung oder Telekommunikation und rege Diskussionen zu Für & Wider „post-neoliberaler“ Perspektiven: **Dafür bot die AK Bibliothek am 15. Juni** ein inspirierendes Ambiente. Im Rahmen der Doppelbuchpräsentation strich Christina Deckwirth („Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt“) zunächst hervor, dass beispielsweise die Proteste gegen eine Liberalisierung der Wasserversorgung durchaus Erfolge aufweisen können –

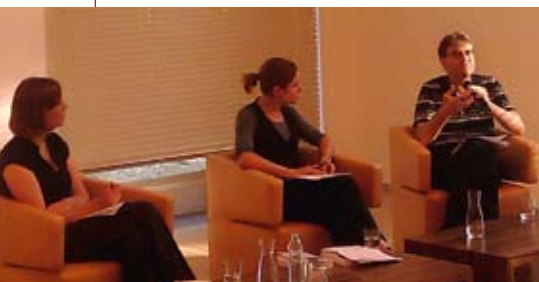
auch in diesem Zusammenhang könne die gegenwärtige Krise der Welthandelsorganisation (WTO) als „Symbol für einen Bruch der neoliberalen Globalisierung“ gedeutet werden. So lautete ein zentraler Befund: Vielfach stehen „Großprojekte“ der Liberalisierung nicht mehr im Vordergrund (wie etwa das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS). Gleichzeitig stelle sich die Frage, ob es nun eine Verlagerung auf kleinteiligere Projekte gebe – die beispielsweise in den zwischenstaatlichen diplomatischen Beziehungen („bilateral“) vorangebracht werden, weniger sichtbar und damit auch schwieriger zu politisieren sind. Ulrich Brand („Post-Neoliberalismus?“) plädierte wiederum dafür, die Diskussionen über die Krise und ihre Folgen umfassender zu führen: So verlange der „multiple Charakter“ der Krise nach Projekten, die einen sozialen UND ökologischen Umbau voran bringen können. So müsse gerade auch jetzt die demokratiepolitische Frage zugespitzt werden, „wer überhaupt über die Entwicklungsrichtung von Gesellschaft



bestimmt?“. Zudem ist der Begriff des „Post-Neoliberalismus“ in diesem Zusammenhang nicht zuletzt strategisch zu lesen: Er soll den Blick dafür schärfen, wo gegenwärtig Kontinuitäten und Brüche des Neoliberalismus auszumachen sind.

**Programm:**

**Buchpräsentationen:** *Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt* – Die Liberalisierung und Globalisierung des europäischen Dienstleistungssektors von **Christina Deckwirth**  
*Post-Neoliberalismus?* – Aktuelle Konflikte – Gegen-hegemoniale Strategien von **Ulrich Brand**  
**Diskussion mit dem Publikum**  
**Moderation:** Lisa Mayr, freie Journalistin - Ö1, Falter



Christina Deckwirth, Lisa Mayr, Ulrich Brand

## Aktuelle Konflikte – Gegen-hegemoniale Strategien

# Post-Neoliberalismus?

**Post-Neoliberalismus?** Hiermit ist – wie Ulrich Brand dezidiert feststellt – „[a]uf keinen Fall [...] eine neue Phase kapitalistischer Vergesellschaftung und damit das Ende der vorhergehenden indiziert“<sup>1</sup>. Vielmehr ist „Post-Neoliberalismus“ bei Brand ein strategischer Begriff, mit dem gegenwärtig Brüche und Kontinuitäten verhandelt werden können. Brand geht der Frage nach, in welchen Bereichen es vor dem Hintergrund der aktuellen Krise einerseits zu Diskontinuitäten kommt und mit vorherrschenden neoliberalen Ansätzen gebrochen wird und in welchen Bereichen andererseits neoliberale Kräfte weiter wirken.

Alice Wagner

In „Post-Neoliberalismus“ plädiert Ulrich Brand in mehrfacher Hinsicht für gesamtheitlichere Betrachtungsweisen: Er skizziert die Verkürztheit der herrschenden Krisendeutung, welche den Grund der Krise auf die unregulierten Finanzmärkten beschränkt und „vor allem in den unkontrollierten – mitunter als gierig bezeichneten – Finanzmarktmanagern“<sup>2</sup> ortet. Statt dieser engen Sichtweise fordert Brand dazu auf, die Krise als multiple Krise zu erkennen, welche neben der Finanz- und Wirtschaftskrise, insbesondere auch eine sozial-ökologische, Energie- und Ernährungskrise, globale soziale Spaltungen sowie eine Krise der Geschlechterverhältnisse umfasst.

Auch hinsichtlich der Krisenbearbeitung argumentiert Brand für eine weiter gefasste Perspektive: In einem zentralen Kapitel seines Buches warnt Brand vor „Staatseuphorie ohne Strategie“ und spricht hier Krisenbewältigungsstrategien an, die

sich auf einen Ruf nach verstärkter staatlicher Einflussnahme beschränken, welche insbesondere auch von linker Seite erhoben wird. Doch diese Analyse „verkennt“ – wie Brand zu Bedenken gibt – „dass der Staat

**„Post-neoliberale Strategien bedeuten nicht per se eine Abkehr von neoliberaler Politik; mit dem Begriff werden vielmehr unterschiedliche Optionen der Krisenbearbeitung in den Blick genommen.“**

Ulrich Brand

nicht „verschwunden“ war sondern das seine Repräsentanten und Institutionen aktiv am neoliberalen Umbau mitgewirkt, ja ihn mitunter sogar orchestriert haben“<sup>3</sup>.

Eine Krisenintervention, die nur darauf abstellt, die Wirtschaft wieder anzukurbeln, ist aus Ulrich Brands Perspektive, auf jeden Fall verfehlt. Stattdessen ruft er dazu auf die aktuelle Situation dafür zu nutzen, „eine ganz andere Lebensweise als die imperiale durchzusetzen“<sup>4</sup>. Als mögliches Gegenkonzept zum Neoliberalismus, und somit als eine post-neoliberale Strategie skizziert Brand den Green New Deal, mit dem Vorbehalt, dass dies nach Brands Diktion auch Fragen des Eigentums (Stichwort: Commons), der Umverteilung der gesellschaftlichen Arbeitsverteilung (Stichwort: Arbeitszeitverkürzung) und der Wachstumskritik beinhalten müsste.

Ulrich Brands Buch ist nicht nur eine spannende tour d’horizon mit Eindrücken aus den aktuellen Foren der politischen Auseinandersetzung, vom G8-Prozess über die Diskussionen im Rahmen der Europäischen- und Weltsozialforen, sondern zeigt auch Wege auf, die Krise als Chance zu nützen. Eine klare Leseempfehlung für jede/n!

Alice Wagner ■ AK Wien  
alice.wagner@akwien.at

### Buch-Tipp

**Post-Neoliberalismus? – Aktuelle Konflikte  
Gegen-hegemoniale Strategien**

Von Ulrich Brand, VSA: Verlag Hamburg (2011)

#### Der Autor:

Professor für Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien, Mitglied der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages.



- 1) Ulrich Brand, *Post-Neoliberalismus? Aktuelle Konflikte, Gegen-hegemoniale Strategien* (2011) 47.
- 2) Ebd. 25.
- 3) Ebd. 76.
- 4) Ebd. 81.