



Dezember 2012  
AK Positionspapier

Bericht „Auf dem Weg zu einer echten  
Wirtschafts- und Währungsunion“ des  
Präsidenten des Europäischen Rates

## Wir über uns

**Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländer-ebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Herbert Tumpel  
Präsident

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Werner Muhm  
Direktor

## Executive Summary

Die Europäische Union, und insbesondere die Eurozone, stehen vor enormen Problemen: Die Wirtschaftsleistung befindet sich erneut im Rückgang, und die Arbeitslosigkeit steigt stetig auf neue Höchstwerte. Anstatt die Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise effektiv zu bekämpfen, untergräbt die verfehlte Krisenbewältigungsstrategie der EU das Potenzial für Wachstum und Beschäftigung.

Angesichts der drängenden Problemlage begrüßt die BAK die Diskussion über eine Umgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion. Der im Vorfeld des Treffens des Europäischen Rates im Dezember 2012 vom Präsidenten des Europäischen Rates, in Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Europäischen Kommission, der EZB und der Eurogruppe, erstellte **Bericht** „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>1</sup> stellt allerdings **keine geeignete Grundlage für eine dringend notwendige Neuausrichtung der WWU** dar. Vielmehr sind die enthaltenen Vorschläge teils als verschärfte Fortsetzung der bisher gescheiterten Krisenpolitik zu werten.

Die BAK schlägt stattdessen eine Reihe von Maßnahmen im Kontext einer Neuausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung der WWU vor. Im Rahmen eines wirtschaftspolitischen Kurswechsels müssen ua effektive Maßnahmen

zum Abbau der Arbeitslosigkeit gesetzt, soziale und ökologische Investitionen getätigt und der Sozialstaat mit seiner nachfragestabilisierenden Wirkung abgesichert werden.

Bezüglich der **institutionellen Struktur der WWU** sieht die BAK folgende Änderungsnotwendigkeiten:

1. Angesichts der Finanzierungsprobleme einiger Eurozonen-Mitgliedstaaten ist eine **wirksame Beschränkung der Zinslast** für Mitgliedstaaten mit sehr hohen Realzinsen unabdinglich.
2. Darüber hinaus gilt es im Zusammenhang einer **fiskalpolitischen Koordinierung**, durch eine effektive Steuerkoordinierung eine **ausreichende Einnahmenbasis** des Staates **sicherzustellen**, die **konjunkturelle Wirkung** der Fiskalpolitik **zu koordinieren und einen automatischen zyklischen Stabilisierungsmechanismus zu schaffen**, der Konjunkturschwächen ausgleicht.
3. Wichtig ist die Erweiterung der sozialen Dimension, die im Bericht der vier Präsidenten unberücksichtigt bleibt. Die BAK fordert einen **Sozialpakt für Europa**, der ua soziale Mindeststandards verankert und Maßnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping und zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit umfasst.

<sup>1</sup> TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION, Report by President Herman Van Rompuy.

Darüber hinaus müssen

4. die **Finanzmärkte wirksam reguliert** werden,
5. die **wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung in der WWU verbreitert, vertieft und demokratischer gestaltet werden** und
6. das **wirtschaftspolitische Regelwerk** in der WWU **auf wenige klare, wesentliche und realistische Orientierungspunkte reduziert** werden.

Am vorgelegten Bericht der vier Präsidenten begrüßt die BAK, dass einige der unter dem Schlagwort eines integrierten Finanzrahmens angesprochenen Schritte grundsätzlich in die richtige Richtung gehen. Allerdings **lehnt die BAK** unter den gegebenen Rahmenbedingungen weitere Eingriffe in die nationale Budgetpolitik sowie die geplante **verpflichtende Umsetzung von sogenannten Strukturreformen mittels vertraglicher Abmachungen entschieden ab**.

Im Folgenden äußern wir uns – basierend auf einer Beschreibung der zentralen Strukturprobleme (Abschnitt 1) – umfassend zu den dringend notwendigen Änderungen der wirtschaftspolitischen Steuerung der WWU (Abschnitt 2). Unter dieser Perspektive werden anschließend (Abschnitt 3) die bislang vorliegenden Vorschläge der vier Präsidenten kritisch begutachtet.

# Die Position der AK im Einzelnen

## 1. Die Strukturprobleme der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Europäische Union befindet sich auf einem Scheideweg. Die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in Form eines massiven Wirtschaftseinbruchs und einer Rekord-arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugend, haben Europa nach wie vor fest im Griff. Die **derzeitige Strategie zur Bewältigung der Krise** in der EU ist jedoch **nicht in der Lage, die eigentlichen Ursachen** der Krise – eine ungleiche Entwicklung von Einkommen und Vermögen, unzureichend regulierte Finanzmärkte sowie Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen – **effektiv zu bekämpfen**. Stattdessen sind die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU und die Anpassungsprogramme der Troika (Europäische Kommission, EZB und IWF) auf strikte Austeritätspolitik ausgerichtet, die somit die Krise verschärfen und verheerende soziale Verwerfungen verursachen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise legte **strukturelle Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion** offen. Diese wurde mit dem Vertrag von Maastricht als **asymmetrische Konstruktion** geschaffen: Während eine gemeinsame Geldpolitik für die Mitgliedstaaten der Eurozone eingeführt wurde, fehlte die Schaffung eines fiskalpolitischen Mechanismus zur gemeinsamen konjunkturellen Stabilisierung und zum Ausgleich einer besonders schlechten Konjunkturentwicklung in einzelnen Mitgliedstaaten. Die in den Statuten der Europäischen

Zentralbank (EZB) verankerte ausschließliche Ausrichtung auf das Ziel der Preisstabilität schreibt zudem eine monetaristische Geldpolitik fest – auf Kosten einer stärkeren Gewichtung der Ziele Wachstum, Beschäftigung und Finanzmarktstabilität.

Darüber hinaus stehen den fiskalpolitischen Regeln im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) sowie dem Fiskalpakt, die den Spielraum für öffentliche Ausgaben deutlich einschränken, keine angemessenen Regelungen gegenüber, die eine ausreichende **Einnahmenbasis des Staates** für die Finanzierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen und des Sozialsystems sicherstellen. In diesem Zusammenhang zeigt das Fehlen einer effektiven steuerpolitischen Koordinierung auf EU-Ebene eine zentrale Schwachstelle auf, die einen Steuerwettbewerb nach unten um die niedrigsten Kapital- und Unternehmenssteuern begünstigt.

Die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Eurozone war bereits vor der Krise fehlgeleitet, und diese trug noch zu ihrer Verschärfung bei. **Anstelle einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik** im Sinne des magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik<sup>1</sup> konzentrierte sich die Politik auf eine im Durchschnitt niedrige Inflation und restriktive Budgetvorgaben. Die **einseitig neoliberale Ausrichtung** äußerte sich in einer wachsenden Vermögenskonzentration und einer zunehmenden Polarisierung der Einkommen,

<sup>1</sup> Vgl. [http://www.politischebildung.com/pdfs/33\\_rothschild.pdf](http://www.politischebildung.com/pdfs/33_rothschild.pdf), S 6

unzureichender Finanzmarktregulierung, einer mangelnden Berücksichtigung der Binnennachfrage, einer fast ausschließlich auf Arbeitsmarktflexibilisierung konzentrierten europäischen Arbeitsmarktpolitik, einer fehlenden qualitativen wirtschaftspolitischen Koordinierung auf horizontaler Ebene und massiven makroökonomischen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone, vor allem in den Leistungsbilanzen. Eine aktive Wachstums- und Beschäftigungspolitik, sozialer Ausgleich, die Vermeidung von Einkommens- und Vermögenskonzentration, die Krisenresistenz des Finanzsektors und der ökologische Umbau der Wirtschaft sowie wirtschaftliche Konvergenz wurden als irrelevante, nicht erstrebenswerte oder von den Marktmechanismen automatisch zu lösende Elemente der Wirtschaftspolitik betrachtet.

Das besorgniserregende Ausmaß der Arbeitslosigkeit, die gesamtwirtschaftlichen Divergenzen zwischen den Euro-Staaten und die in einigen Mitgliedstaaten schrumpfende Wirtschaft führen zu anhaltenden Budgetproblemen und einem desintegrierten Kapitalmarkt. Die Finanzierungskrise einiger Euro-Mitgliedstaaten aufgrund stark gestiegener Zinsen und die enormen Zinsdifferenziale innerhalb der Eurozone drohen zu einer Zerreißprobe für die gesamte Wirtschafts- und Währungsunion zu werden. Diese **Probleme lassen sich weder von selbst noch durch die Fortsetzung der bisherigen Krisenpolitik lösen.**

Angesichts der tief liegenden strukturellen Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion und des Erfordernisses, die **Eurozone neu auszurichten**, begrüßt

die BAK die gegenwärtige Diskussion um eine Umgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion. Der im Vorfeld des Treffens des Europäischen Rats vorgelegte Bericht des Präsidenten des Europäischen Rats „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ ist in seiner Gesamtheit jedoch ebenso wenig wie die hier nur am Rande behandelte Mitteilung der Europäischen Kommission „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“<sup>2</sup> dazu geeignet, eine dringend notwendige Neuausrichtung der Wirtschafts- und Währungsunion in Gang zu setzen. Vielmehr stellen die Vorschläge in weiten Teilen eine verschärfte Fortsetzung der gescheiterten bisherigen Krisenpolitik dar.

## 2. Notwendige strukturelle Änderungen in der Wirtschafts- und Währungsunion

Die **Sicherung des Bestands der Eurozone** ist von höchster Bedeutung und Dringlichkeit. Mit Entschiedenheit sind daher Bestrebungen zurückzuweisen, einzelne Mitgliedstaaten aus dem Euroraum hinauszudrängen.

Der **wichtigste Eckpfeiler funktionierender Krisenbekämpfung** ist kurz- wie langfristig ein hohes Beschäftigungsniveau mit hochwertigen Arbeitsplätzen. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit würde eine Stabilisierung der Staatsfinanzen verhindern, das Wachstumspotenzial einschränken, die Bankenprobleme aufgrund steigender Privatinsolvenzen vertiefen sowie mittelfristig auch die politische und soziale Stabilität gefährden.

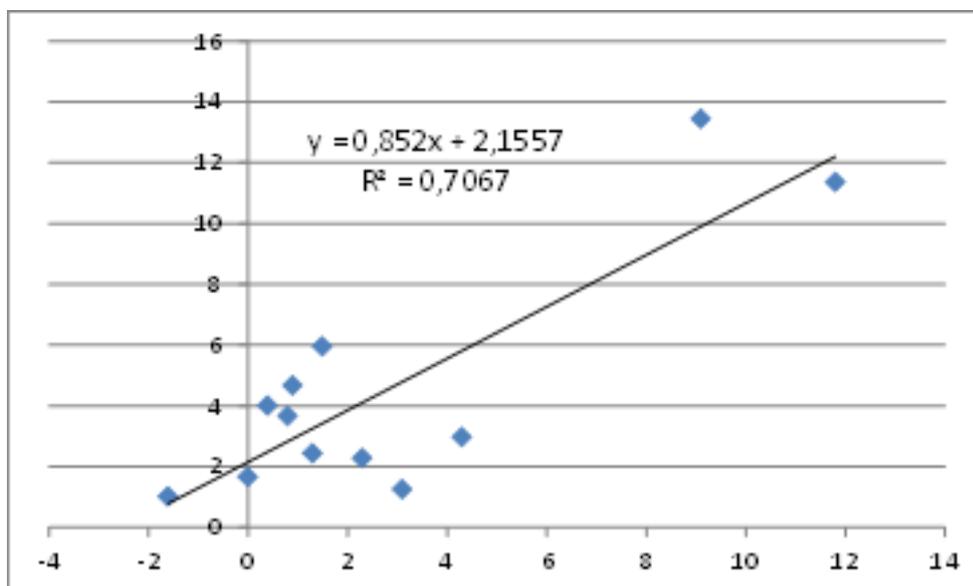
<sup>2</sup> KOM(2012) 777 final, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion.

Ein Abbau der Arbeitslosigkeit ist aber **nur mit einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel** möglich, da die bisher rein angebotsseitige deflationäre Ausrichtung der Wirtschaftspolitik eklatant gescheitert ist. Würde dieser Kurs fortgesetzt, so wäre die Eurozone auch mit klugen weiteren Integrationsschritten kaum mehr zu retten.

Mit dem Ende Juni 2012 beschlossenen sogenannten Wachstums- und Beschäftigungspakt wurden erste zaghafte Schritte gesetzt. Der Wachstums- und Beschäftigungspakt bleibt jedoch unzureichend, wenn gleichzeitig die Sparpolitik in Ländern wie beispielsweise Spanien radikalisiert wird, obwohl dort bereits Millionen Arbeitsplätze vernichtet wurden<sup>3</sup>. Ein erster wichtiger Schritt ist ein weitgehender Einsparungsstopp.

Der enge **Zusammenhang zwischen einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und einem Anstieg der öffentlichen Defizite darf nicht länger ausgeblendet werden**. Die großen und raschen Konsolidierungsprogramme, mit denen auf die steigenden Defizite reagiert wird, setzen einen Teufelskreis in Gang, indem sie wiederum die Arbeitslosigkeit erhöhen und damit die effektive Konsolidierung markant schwächen.

*Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Arbeitslosigkeit (X-Achse) und der Budgetdefizite (Y-Achse) zu Beginn der Krise (2010 gegenüber 2007) in der Eurozone-12, in Prozentpunkten der Erwerbspersonen bzw des BIP*



*Datenquelle: Europäische Kommission (Nov 2012).*

<sup>3</sup> So betrug in Spanien die Arbeitslosenquote laut Eurostat im Oktober 2012 26,2% und die Jugendarbeitslosenquote 55,9%.

Da die Haushaltsdefizite jedoch ohne Zweifel deutlich reduziert werden müssen, muss ihr Abbau ein mittelfristiges Ziel bleiben. Kurzfristig können **Steuererhöhungen**, die sich auf den wohlhabenden Teil der Bevölkerung konzentrieren, bereits Verbesserungen ohne relevanten Nachfrage- und Beschäftigungsverlust bringen. Gleichzeitig gibt es kleine, wenig nachfrage- und beschäftigungswirksame Ausgabenbereiche, in denen bereits jetzt Einsparungen durchgeführt werden sollten, wie beispielsweise bei importierten Militärgütern.

Zweitens sind kurzfristig besonders wirksame Ausgabenbereiche sogar zu stärken. So können **Investitionen** in den sozialen Wohnbau oder eine Erhöhung der Energieeffizienz nicht nur kurzfristig Impulse bringen, sondern auch langfristigen Zusatznutzen stiften. Ein gut ausgebauter sozialer Wohnbau ist der beste Garant zur Vermeidung weiterer Immobilienblasen. Die Reduktion fossiler Energieträger durch thermische Gebäudesanierung sowie Investitionen in die alternative Energieerzeugung können nicht nur Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse setzen, sondern auch zum Abbau von – gerade in den südlichen Mitgliedstaaten besonders hohen – Handelsbilanzdefiziten im Energiebereich beitragen. Zudem könnten damit langfristig ausgabenerhöhende Umweltschäden eingedämmt werden.

Drittens ist die **Binnennachfrage zu stärken**, in erster Linie durch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik sowie eine adäquate Fiskalpolitik. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der **Sozialstaat** zu schützen und auszubauen. Arbeitslosengelder, eine soziale

Mindestabsicherung und Pensionen sind ein zentrales Element zur Stabilisierung der Masseneinkommen und damit der Nachfrage.

Wir glauben, dass ein solcher Kurswechsel **primär eine Frage des politischen Willens** bzw der Programmatik ist, und erst sekundär Änderungen der wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur erforderlich sind. Wie wir im Folgenden zeigen werden, wird es trotzdem auch letztere benötigen, um die derzeitige Wirtschaftskrise zu überwinden und weitere Krisen zu vermeiden.

## 2.1. Wirksame Beschränkung der Zinsbelastung

Eine funktionierende Geldpolitik ist eine wichtige Voraussetzung für einen positiven Beitrag zur Krisenüberwindung. Die **hohen Realzinssätze** in Ländern wie Spanien oder Italien führen zu einer **Belastung** nicht nur der öffentlichen Haushalte, sondern auch der verschuldeten Unternehmen und privaten Haushalte. Dies drosselt Investitionen und Konsum weiter und führt zu einer direkten mittelfristigen Verschlechterung der Leistungsbilanz (Vermögens-einkommensbilanz), der nur kurzfristig eine indirekte Verbesserung in Folge der Importschwäche gegenübersteht.

Die **derzeitige** wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur der Eurozone ermöglicht zwar bereits eine **partielle Beschränkung der Zinsbelastung** durch den ESM sowie indirekt der EZB. Diese Form bleibt allerdings **unzureichend**, vor allem weil die Zugangsbedingung eine verschärfte Austeritätspolitik ist, die erst recht Beschäftigung und Wachstum kostet und zu sozialen

Härten führt. Aufgrund der öffentlichen Mindereinnahmen und Mehrausgaben infolge der Wachstumseinbrüche gelingt zudem das eigentlich proklamierte Ziel des Abbaus der Schuldenquote erst recht nicht. Daraus ergibt sich erneut Unsicherheit bezüglich der Stabilität der Haushalte und des Finanzsektors der betroffenen Staaten, die erneut zu einem Zinsanstieg führen kann. Die Koppelung der Stabilisierungsmaßnahmen an harte Austeritätspolitik löst somit eine sich selbst verstärkende negative Entwicklung aus, die die Krise zusätzlich verschärft. Auch wenn Auflagen für jene Länder, die im weiteren Sinne Unterstützung über ein solidarisches Instrument erhalten, unerlässlich sind, so müssen sie sinnvoll und gesamtgesellschaftlich fair gestaltet sein.

## 2.2. Abgestimmte Fiskalpolitik mit automatischer zyklischer Stabilisierung

Eine echte Fiskalunion muss mehr als eine restriktive Ausrichtung nationaler Fiskalpolitiken und einer noch zu etablierenden möglichst günstigen Finanzierungsmöglichkeit sein. Sie muss die **Wechselwirkung zwischen fiskalpolitischen und anderen wirtschaftspolitischen Zielen** wie ein hohes Niveau hochwertiger Arbeitsplätze, eine ausgewogene Einkommensverteilung, nachhaltiges Wachstum durch hohe Binnennachfrage, stabile Preise und eine ausgewogene Außenwirtschaft berücksichtigen und zumindest für die gemeinsame Währungsunion kohärent sein. Dies erfordert ein bedeutend höheres Maß an aktiver Koordinierung, als wir es heute vorfinden.

In der aktuellen Situation mit einem in Folge der Krise relativ hohen Schuldenstand in der Eurozone muss es erstens oberste Aufgabe in einer Fiskalunion sein, die Fiskalfunktion zu sichern, daher für ausreichende Einnahmen zur Finanzierung der Staatsausgaben zu sorgen. Immer noch dominiert das Prinzip des Steuerwettlaufs nach unten anstelle einer Harmonisierung, auch wenn mit dem Vorstoß zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer sowie zaghaften Anläufen zur Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer erste Schritte eingeleitet wurden. Diese müssen um Mindeststeuersätze der Körperschaftsteuer sowie eine koordinierte Anhebung der Spitzensteuersätze und vermögens- und finanzsektorbezogener Steuern ergänzt werden, die auch verteilungspolitisch sinnvoll sind und die Anfälligkeit für neuerliche Finanzkrisen reduzieren. Wesentlich sind auch koordinierte und konsequente Schritte zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie der Austrocknung von „Steuerparadiesen“, sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch international. Hier müssen die Bemühungen deutlich forciert werden, denn die Umgehung der Besteuerung führt zu drastischen Mindereinnahmen der Staaten.

Zweitens muss in einer Fiskalunion die **konjunkturelle Wirkung der Fiskalpolitik koordiniert** werden, sowohl auf Ebene der Währungsunion als auch zwischen den Mitgliedstaaten. Dies kann gerade nicht durch starre Regeln erfolgen, sondern muss durch **situationsadäquate Koordinierung** erreicht werden, wie es beispielsweise zu Beginn

der Krise bei den Konjunktur- und Bankenpaketen erfolgt ist. Harte nationale Programme unter Ausblendung der negativen Konsequenzen der Konsolidierung sowie der gesamteuropäischen Entwicklung unterliegen hingegen einer Illusion, weil sie keine Stabilisierung der Staatsfinanzen bewirken. In der aktuell divergierenden ökonomischen Situation braucht es eine differenzierte Fiskalpolitik mit expansiven Impulsen in Ländern mit mehr Spielraum zur Unterstützung der Konsolidierungsbemühungen in den Ländern mit angespannter Finanzsituation. Zudem muss dafür Sorge getragen werden, dass die gemeinsamen Mittel im Rahmen der europäischen Strukturfonds oder der Europäischen Investitionsbank gezielter für nachhaltiges Wachstum, hochwertige Beschäftigung und soziale Sicherung verwendet werden.

Die Wirtschaftskrise offenbarte die unzureichende zyklische Stabilisierungsfunktion der Fiskalpolitik in der Währungsunion. Als dritter notwendiger Schritt hin zu einer Fiskalunion ist ein **automatischer zyklischer Stabilisierungsmechanismus** anzustreben. Da die Arbeitslosigkeit eine besonders starke fiskalische Wirkung hat bzw. die nationalen automatischen Stabilisatoren ausreicht, sollte ein solcher Mechanismus prinzipiell zu Auszahlungen an Mitgliedstaaten **auf Basis der Schwankungen der Arbeitslosenrate** führen. Um Fehlanreize zu vermeiden, sollte die um Arbeitslose in Schulungen erhöhte harmonisierte europäische Arbeitslosenrate herangezogen werden, erstens da deren Abbau im Eigeninteresse des jeweiligen Mitgliedstaates liegt, und zweitens durch die Korrektur eine taktische Einschränkung der

aktiven Arbeitsmarktpolitik vermieden wird. Da die Arbeitslosigkeit langsamer reagiert als die Wirtschaftsentwicklung bzw. ein Abbau länger dauert, ist darauf zu achten, dass die Unterstützung nicht zu schnell wieder zurückgefahren wird. Die Auszahlungen sollten durch gemeinsame Steuern finanziert werden. Ausgestaltungsdetails wie beispielsweise eine Einschränkung auf Länder mit einem überdurchschnittlichen Niveau der Arbeitslosigkeit sind weiter zu diskutieren. Zusätzliche Konditionalität ist bei diesem Instrument weder notwendig noch sinnvoll, weil damit der Automatismus zwangsläufig geschwächt würde bzw. in einem solchen Modell eine gewünschte Anreizwirkung bereits konzeptionell implementiert ist.

Viertens ist die **Stabilisierungsfunktion der Fiskalpolitik stärker zu berücksichtigen**. Gerade in einer weiterhin schwerpunktmäßig dezentral organisierten Währungsunion ist die Fiskalpolitik die wesentlichste Steuerungsgröße, die der nationalen Wirtschaftspolitik zur Verfügung steht. Zukünftig dürfen fiskalpolitische Entscheidungen daher nicht mehr einseitig auf Defizit- und Verschuldungsziele ausgerichtet werden, sondern müssen auch zur Korrektur divergenter gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen in der Eurozone eingesetzt werden. Das gilt insbesondere für auftretende persistente Inflationsdifferenzen, die eine wesentliche Rolle beim Aufbau der Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der Eurozone hatten<sup>4</sup>. Wenn die Inflationsraten über einen längeren Zeitraum oder in größerem Ausmaß das Ziel zu verfehlen drohen oder die Leistungsbilanzsalden auseinanderklaffen, so ist ein europäischer Rahmen für fiskalpolitisches

4 IMK Report 75, Oktober 2012

Handeln auf nationalstaatlicher Ebene zu koordinieren, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten allerdings die konkreten Maßnahmen selbst wählen. Liegt beispielsweise die Inflation über einen längeren Zeitraum deutlich unter dem europäischen Durchschnitt und geht dies mit Leistungsbilanzüberschüssen einher, so wären expansive fiskalpolitische Maßnahmen zu setzen, um makroökonomische Ungleichgewichte wieder abzubauen.

### 2.3. Sozialpakt

Die Wirtschafts- und Währungsunion muss zum einen hinsichtlich nachhaltigem Wachstum und hochwertiger Beschäftigung neu ausgerichtet werden, zum anderen auch um eine soziale Dimension ergänzt werden. Eine weitere Verschlechterung der sozialen Lage in Teilen der Eurozone würde eine soziale und politische Destabilisierung der Eurozone bewirken, die in ihrer Konsequenz ebenso fatal wäre wie die ökonomische Desintegration. Mittels eines Sozialpaktes für Europa<sup>5</sup> soll sichergestellt werden, dass die europäische Integration **sozialen Fortschritt** bewirkt.

Insbesondere sind **verbindliche Lohnuntergrenzen** vorrangig über den Ausbau von allgemein gültigen Kollektivvertragssystemen in allen EU-Staaten für alle ArbeitnehmerInnen zu garantieren. Nur in Ländern, in denen diese Variante schwer realisierbar ist und die jeweiligen Gewerkschaften dies fordern, sind Mindestlöhne gesetzlich festzulegen.

<sup>5</sup> Siehe etwa: European Trade Union Confederation: A Social Compact for Europe, <http://www.etuc.org/IMG/pdf/EN-A-social-compact-for-Europe.pdf>

Im Kontext einer Vertragsänderung ist zudem ein Protokoll für den sozialen Fortschritt einzuführen, welches im Primärrecht verankert, dass **sozialen Grundrechten, einschließlich Gewerkschaftsrechten, Vorrang vor wirtschaftlichen Freiheiten** zukommen muss. Darüber hinaus müssen effektive Maßnahmen zur Verbesserung der **Qualität** von Arbeitsplätzen und zur Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse gesetzt werden. **Das Prinzip von gleichem Lohn und gleichen Rechten für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort** muss gesichert werden. Insbesondere müssen effektive Maßnahmen zur Bekämpfung von **Lohn- und Sozialdumping** bei der grenzüberschreitenden Entsendung von ArbeitnehmerInnen gesetzt werden. Diese Maßnahmen sollten mit einer **aktiven Arbeitsmarktpolitik** einhergehen, die Initiativen besonders zur Unterstützung von Menschen enthält, die nur beschränkten oder gar keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Darüber hinaus sind wirksame Maßnahmen zur Senkung der Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen erforderlich.

Soziale Mindeststandards in Form von Richtlinien haben bislang einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa geleistet. Diese **sozialen Mindeststandards müssen weiter ausgebaut werden** und ein hohes Niveau sozialen Schutzes garantieren. Handlungsbedarf besteht insbesondere beim allgemeinen Kündigungsschutz, beim Versetzungsschutz, beim Schutz der ArbeitnehmerInnen vor unfairen Vertragsklauseln und bei der Entgeltfortzahlung bei Krankheit, Pflege naher Angehöriger und sonstigen wichtigen Dienstver-

hinderungsgründen. Auch im Bereich des Sozialrechts sollten europäische Mindeststandards geschaffen werden, wie etwa eine Mindestnettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung oder die Sicherung einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung.

Darüber hinaus muss ein flächendeckender, diskriminierungsfreier und erschwinglicher Zugang zu **öffentlichen Dienstleistungen** von hoher Qualität sichergestellt werden. Für diese zentralen Eckpfeiler des europäischen Sozialstaats sind ausreichende regulatorische und budgetäre Handlungsspielräume zu gewährleisten. Umso mehr ist eine Abkehr vom europäischen Liberalisierungs- und Sparkurs bei öffentlichen Dienstleistungen notwendig.

Angesichts der dramatisch gestiegenen **Jugendarbeitslosigkeit** ist in einem solchen Sozialpakt die Jugendbeschäftigung besonders zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang muss ein messbares EU-Ziel zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit verbindlich festgelegt werden. Auch die Einführung einer EU-weiten Jugendgarantie ist notwendig, die Jugendlichen spätestens binnen vier Monaten nach Beendigung der Schule oder Beginn der Arbeitslosigkeit einen angemessenen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz garantiert, wobei es sich keinesfalls um prekäre Beschäftigungsformen handeln darf.

Im Rahmen des EU-Budgets müssen daher deutlich mehr Mittel für den **Europäischen Sozialfonds** vorgesehen werden bzw. ein Jugendbeschäftigungsfonds dotiert werden, wobei im Gegenzug die EU-Mittel für den Agrarsektor reduziert werden sollten. Darüber hin-

aus sind auch bisher nicht verbrauchte Strukturfondsmittel rasch und unbürokratisch zur Verfügung zu stellen, um ein breites Bündel an Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu finanzieren. Der Finanzierungsanteil aus EU-Mitteln sollte hierbei möglichst hoch angesetzt werden, und es sollte auf Vorfinanzierungserfordernisse der Mitgliedstaaten verzichtet werden.

#### 2.4. Adäquate Regulierung der Finanzmärkte

Es herrscht weitgehender Konsens, dass es im Finanzsektor umfassender und grundlegender Reformen bedarf, um eine adäquate Regulierung der Finanzmärkte zu erzielen. Oberstes Ziel muss die Vermeidung neuerlicher Finanzkrisen sein, die ohne Maßnahmen zur **Verkleinerung, Vereinfachung und deutlich transparentere Gestaltung des Finanzsektors** insgesamt nicht zu erreichen sein wird.

In der aktuellen Finanzkrise muss das partielle Ziel sein, möglichst rasch wieder zu einem **soliden Bankensektor** zu gelangen, der ohne umfassende (implizite) Garantien durch den Staat auskommt. Um eine tatsächlich nachhaltige Stabilisierung des Finanzsektors zu erreichen, bedarf es vor allem auch eines Schließens von Schlupflöchern, mittels derer eine Umgehung der Regulierung möglich ist. Insbesondere muss neben den Banken vor allem auch das Schattenbankwesen und der Handel abseits umfassend regulierter Handelsplätze (etwa im Bereich der OTC-Derivate) drastisch reduziert bzw. unterbunden werden. Einige der unter dem Schlagwort eines integrierten Finanzrahmens angeführten Schritte (im

Detail siehe 3.1) gehen in die richtige Richtung, sind aber zu zögerlich und im Vergleich zu den Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung und zur Erreichung fiskalischer Stabilität zu wenig ambitioniert.

Flankierend zur prinzipiell übergreifenden Regulierung sollte aber auch die **einzelstaatliche Kreditvergabe** in koordinierter Weise stärker gesteuert werden, um das Risiko neuerlicher Finanzmarktblasen zu senken. Dies kann durch geeignete Puffer bei den Eigenkapitalzuschlägen erfolgen.

## 2.5. Demokratischere Räume für wirtschaftspolitische Konsensbildung

In der Währungsunion ist ein eklatanter Mangel **an Foren der wirtschaftspolitischen Konsensbildung** festzustellen. Entscheidungen werden in der Eurogruppe ohne parlamentarisches Pendant, ohne Einbindung wichtiger Stakeholder (wie insbesondere der Sozialpartner) und ohne breite öffentliche Debatte getroffen. Besonders sensible Entscheidungen wie jene über die Strukturanpassungsprogramme werden überhaupt an eine explizit der demokratischen Kontrolle entzogene Troika delegiert. Darüber hinaus zeigte die Krise den weitgehenden Mangel an Partizipationsmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnen bei strategischen Entscheidungen in Transnationalen Unternehmen, insbesondere im Finanzbereich, die zwar Auswirkungen auf sie und andere Stakeholder haben, aber nicht von ihnen mitbestimmt werden können.

Die BAK ist hingegen der Ansicht, dass der **Interessenausgleich** und die **de-**

**mokratische Willensbildung Teil der Lösung** und nicht Teil des Problems sind. Es müssen deshalb entsprechende Räume geschaffen werden, in denen stabile, weil mit Rückhalt ausgestattete, Lösungen geschaffen werden. Erst auf dieser Basis können dann Entscheidungen für die Währungsunion insgesamt getroffen werden, die im Zweifelsfall Vorrang vor nationalen Entscheidungen haben.

Die wirtschaftspolitische Steuerung der Eurozone muss zukünftig insbesondere auf eine **Ex-ante-Einbindung der Sozialpartner** setzen. Im Prozess des Europäischen Semesters gilt das insbesondere für alle wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Gerade der Abbau der Ungleichgewichte lässt sich nicht verordnen, sondern muss in Hinblick auf die Preis- und Einkommensentwicklung zwischen den Sozialpartnern und europäischen wirtschaftspolitischen Institutionen koordiniert werden, wobei die gesamtwirtschaftliche Produktivitäts- und Preisentwicklung der Orientierungspunkt sein muss. Es braucht deshalb eine Form von makroökonomischem Dialog für die Eurozone, wie es auch die österreichischen Sozialpartner in ihrem Papier „Zukunft Europa“ vorgeschlagen haben<sup>6</sup>. Einseitige Eingriffe der Kommission oder der Eurogruppe, die in letzter Zeit insbesondere zu Lasten der Gewerkschaften gegangen sind, müssen ein Ende finden.

<sup>6</sup> Die Sozialpartner Österreich: Bad Ischler Dialog 2012 „Zukunft Europa“, Positionen der österreichischen Sozialpartner, S 20, [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl\\_2012/2-2012-10-15Zukunft%20EuropaLangfassung.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2012/2-2012-10-15Zukunft%20EuropaLangfassung.pdf).

Aus Sicht der BAK muss der **Demokratisierungsprozess** in der EU, und im Speziellen der Wirtschafts- und Währungsunion, **umfassender** angesetzt werden. Die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments sollten allgemein ausgebaut werden. Sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik (einschließlich der Prozessschritte des Europäischen Semesters bis hin zu den länderspezifischen Empfehlungen oder der Implementierung der Legislativpakete zur Economic Governance) sollten vom Europäischen Parlament **mitentschieden** werden.

Angesichts der Tatsache, dass immer weitreichendere Entscheidungen auf der Ebene der Eurozone getroffen werden, diese aber über keine speziell für die Eurozone zuständige demokratische Instanz verfügt, ist die Schaffung eines **parlamentarischen Entscheidungsgremiums** innerhalb des Europäischen Parlaments, das speziell für die demokratische Kontrolle und Entscheidungsfindung betreffend Angelegenheiten der **Eurozone** zuständig ist, unerlässlich. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Konzepte diskutiert, wie etwa ein spezieller Ausschuss im Europäischen Parlament für die Eurozone, dem Abgeordnete des Europäischen Parlaments aus den betreffenden Mitgliedstaaten angehören. Eine konsequente Lösung wäre in diesem Sinne insoweit für Plenarbeschlüsse zu finden, als das Europäische Parlament hier in Zusammensetzung der Mitglieder aus der Eurozone zu entscheiden hätte.

Das Europäische Parlament oder ein parlamentarisches Gremium für die Eurozone sollte zudem für die demokrati-

sche Kontrolle des ESM zuständig sein. Der ESM muss zudem in die europäischen Verträge überführt werden. Darüber hinaus ist es wesentlich, dass bei der Verhandlung und Abwicklung von Programmen der EFSF oder des ESM die Ergebnisse einer demokratischen Kontrolle unterliegen. Die Troika sollte daher dem Europäischen Parlament oder einem parlamentarischen Gremium für die Eurozone rechenschaftspflichtig sein; letztere sollten die Kompetenz haben, ein ausgehandeltes Memorandum of Understanding, welches Konditionalitäten für finanzielle Hilfen festlegt, zu bestätigen bzw es abzulehnen.

In einem demokratiepolitischen Vollausbau wäre die Rolle des Europäischen Parlaments generell gegenüber den anderen Institutionen zu stärken. So sollten etwa **RichterInnen des Europäischen Gerichtshofs** durch das Europäische Parlament bestellt werden und sich nach Vorbild des US-amerikanischen Verfahrens vor einer Bestellung einem umfassenden Hearing durch die Abgeordneten stellen müssen.

Ebenso müssen im Kontext des Rats weitere Schritte in Richtung Demokratisierung gesetzt werden. Der Rat sollte zu einer Art **„Staatenkammer“** umgebaut werden, dessen Sitzungen transparent und öffentlich abgehalten werden. Der Einfluss intergouvernementaler Entscheidungsfindung sollte auch dadurch zurückgedrängt werden, indem die Entscheidungsfindung in aus ArbeitnehmerInnen­sicht für die Zukunft der EU zentralen Politikbereichen, die bislang Einstimmigkeit im Rat erfordern (zB Steuerpolitik), verstärkt auf die qualifizierte Mehrheitsregel übergeht.

Die Kommission sollte darüber hinaus zu einer „**echten**“ **europäischen Regierung** umgewandelt werden, die für ihr Handeln stärker als bisher von den anderen Organen, insbesondere dem Europäischen Parlament, zur Verantwortung gezogen werden kann. Prinzipiell sollte die Zusammensetzung der Kommission besser mit den Wahlen zum Europäischen Parlament verzahnt werden und das politische Kräfteverhältnis gemäß dem Wahlergebnis stärker widerspiegeln. Zur Stärkung der politischen Kontrolle gegenüber der Kommission sollte das Europäische Parlament künftig auch die Möglichkeit haben, **Misstrauensvoten** gegenüber der Kommission anstelle des derzeitigen Zwei-Drittel-Erfordernisses mit einfacher Mehrheit auszusprechen. Auch einzelnen KommissarInnen sollte das Misstrauen ausgesprochen werden können.

## 2.6. Reduktion der wirtschaftspolitischen Regulierung

Letztlich ist die wirtschaftspolitische Regelbindung wieder zu **vereinfachen** und zu **lockern**. Im Zuge der Krise hat sich gezeigt, dass diese Regeln ohnehin auch bei gutem Willen nicht einzuhalten sind. Statt ständig das Regelwerk der sich ändernden wirtschaftlichen Situation anzupassen, soll eine Beschränkung auf **wenige, klare und realistische Orientierungspunkte** erfolgen. Erst auf dieser Basis wäre eine breite wirtschaftspolitische Debatte über angemessene wirtschaftspolitische Eingriffe sowie deren Koordinierung möglich. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag zur Entbürokratisierung, wie sie die Europäische Kommission als wirtschaftspolitische Leitlinie vorgeschlagen hat.

Die Überprüfung eines Sammelsuriums an Regeln unter Ausblendung der spezifischen Bedingungen, wie sie aktuell im Mittelpunkt steht, ist hingegen verwaltungstechnisch ineffizient und für eine seriöse wirtschaftspolitische Debatte kontraproduktiv.

## 3. Zu den Vorschlägen des Van Rompuy-Berichts im Detail

Aufgrund der soeben genannten Reformnotwendigkeiten begrüßen wir die Initiative des Präsidenten des Europäischen Rates Van Rompuy und den anderen beteiligten Präsidenten für eine umfassende Reform des gemeinsamen Währungsraumes. Gleichzeitig bedauern wir allerdings, dass diese nur in wenigen Bereichen in eine richtige Richtung gehen und auch eine Reihe kontraproduktiver Vorschläge enthalten. Unsere Anmerkungen im Einzelnen basieren in erster Linie auf dem Bericht des Präsidenten des Europäischen Rats.

### 3.1. Integrierter Finanzrahmen („Bankenunion“)

Den Erwägungen, wonach das Fehlen geeigneter Instrumente für die Bankenabwicklung ein effektives Krisenmanagement erschwert hat, ist zuzustimmen. Dadurch ist das Risiko, das in den Bankbilanzen steckte, auf die öffentlichen Haushalte übergegangen, weil Staaten Kreditinstitute und mit ihnen das Finanzsystem stützen mussten. Solche Belastungen budgetärer und gesamtwirtschaftlicher Natur durch den Finanzsektor sind nicht länger tragbar und führen die Haushalte an und zum Teil über die Grenzen der Belastbarkeit, weshalb **rasche Fortschritte** in dieser Frage essentiell sind.

### Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

Es ist richtig, dass die Segmentierung des Bankenmarktes, die seit Ausbruch der Krise zu beobachten ist, zu einem Problem im Binnenmarkt geworden ist. Die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtssystems ist daher eine wichtige und richtige Maßnahme und bildet unseres Erachtens eine **unabdingbare Voraussetzung** für weitere Schritte bei der Vernetzung der Sicherungssysteme.

Die Rechenschaftspflicht sollte auch eine ausreichende **Publizität** und **Transparenz** der Entscheidungen umfassen. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass in einem größeren Fall auch öffentliche Mittel notwendig sind oder in einem Konkursfall öffentliche Mittel aus der Einlagensicherung erforderlich werden, und für die Behörde grundsätzliche Rechenschaftspflicht zu bestehen hat, sollten Prüfberichte einem Ausschuss des Europäischen Parlaments vorzulegen sein, der der Geheimhaltungspflicht unterliegt. Nach einer einjährigen Sperrfrist sollten die Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Damit wäre eine ex-post Kontrolle möglich, Prüfberichte erhalten mehr Relevanz und mögliche Risiken werden besser analysierbar. Bisher haben weder Parlament noch die Wissenschaft die Möglichkeit, bei der Einschätzung von Risiken auf solche höchst relevante Dokumente zuzugreifen.

### Abwicklung

Die Erfahrungen der Krise haben deutlich gemacht, dass Prävention, Frühinterventionsbefugnisse der Aufsicht und Abwicklungsinstrumente für ein effektives

Krisenmanagement unumgänglich sind. Die Kommission folgt damit den Verpflichtungen, die sich aus den G20-Beschlüssen ergeben.

Im Bereich der Prävention fehlt jedoch eine **Präzisierung der Abwicklungshindernisse**. Dazu zählen aus unserer Sicht Maßnahmen, die eine bessere Trennbarkeit des Spar- und Einlagengeschäfts von den übrigen Risiken des Bankengeschäfts sicherstellen. Die Vorschläge des „ring fencing“<sup>7</sup>, also die Isolierung des Spar- und Einlagengeschäfts, erscheint dabei deshalb als sinnvollerer Weg als die Isolierung des Investmentbanking und des Eigenhandels (wie dies die Volcker-Regel und der Liikanen-Bericht vorschlagen). Dies liegt darin begründet, dass letztere Option Annahmen darüber voraussetzt, woraus sich künftige Bedrohungen ergeben könnten, und willkürliche Grenzen setzen muss, wie viel Investmentbanking eine Universalbank verträgt.

Ebenfalls zum Bereich der Prävention zählt die **Erhöhung der Verlusttragungskapazität** von Kreditinstituten, wo die bisherigen Ansätze aus unserer Sicht nicht weit genug gehen. Bei zu geringer Verlusttragungskapazität ist es letztlich immer der Zugriff auf externe Mittel – sei es durch Fonds oder öffentliche Mittel – der zu negativen Anreizwirkungen führt. Daher ist auch nicht nachvollziehbar, warum das „bail-in“-Instrument erst 2018 – 10 (!) Jahre nach dem Konkurs von Lehman Brothers – anwendbar sein soll. Sinnvoll wäre es außerdem, das „bail-in“ durch Pflichtwandelanleihen zu ergänzen, wodurch

<sup>7</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/whitepaper\\_banking\\_reform\\_140512.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/whitepaper_banking_reform_140512.pdf)

auch die Rechtssicherheit erhöht werden könnte und „automatisch“ frisches Kapital bei Bedarf zur Verfügung stehen könnte. Zusätzlich liefert das Instrument über den Preis marktnahe Informationen für die Aufsicht und könnte damit ins Indikatorenbündel für Auslöser von Maßnahmen der Frühintervention mitaufgenommen werden.

Bezüglich einer Finanzierung aus dem **ESM** sollte klargestellt werden, dass sich die **Auflagen auf den Finanzsektor** und nicht auf die Staaten beziehen dürfen. Weder den ArbeitnehmerInnen, Älteren oder Jugendlichen der unterstützenden noch der unterstützten Staaten dürfen hierbei die Kosten aufgebürdet werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Scheitern eines Kreditinstituts in einem einheitlichen Aufsichtssystem dazu führen sollte, dass das europäische Sozialsystem bzw jenes der Mitgliedstaaten über Konsolidierungsmaßnahmen abgebaut oder die Tarifautonomie in Frage gestellt werden soll. Auch im Zuge bereits stattfindender Finanzstabilisierungsmaßnahmen muss deutlich stärker auf eine Miteinbeziehung der AnleihegläubigerInnen wie der EigentümerInnen abgestellt werden. Die Finanzierung dieser Maßnahmen muss darüber hinaus nach dem **Verursacherprinzip** erfolgen, weshalb ua auch die Finanztransaktionssteuer raschest zu installieren ist. Ein mögliches Schlagendwerden von Garantien über den ESM macht das Thema der Koordination einer Vermögensbesteuerung umso dringender.

### Einlagensicherung

Einer Harmonisierung und einer teilweisen Vorfinanzierung der Systeme der

Einlagensicherung ist zuzustimmen. Hinsichtlich einer möglichen Heranziehung der **Einlagensicherungssysteme** zur Vorfinanzierung von Abwicklungen ist jedoch zu berücksichtigen, dass das **nicht ihr Zweck** ist. Dieser liegt vielmehr zum einen in der Verhinderung von „Bank-runs“ bzw der Aufrechterhaltung der Zahlungsverkehrs- und Liquiditätsfunktionen. Zum anderen verfügt ein Einlagensicherungsfonds, der mit der Auszahlung gesicherter Einlagen betraut ist, nicht zwangsläufig über das Know-how eines Restrukturierungsfonds. Insofern sind vorgebrachte Argumente wie Skalenerträge und damit die Effizienzsteigerung wenig stichhaltig.

Darüber hinaus widerspricht die Heranziehung der Mittel des Einlagensicherungssystems dessen Grundprinzip, wonach Spareinlagen anders zu behandeln sind als andere Passiva, da SparerInnen nicht in der Position sind, ein Kreditinstitut so zu analysieren und zu prüfen, wie dies bei EigentümerInnen und professionellen GläubigerInnen erwartet werden muss. Zudem sprechen auch die offengelegten Risikopräferenzen von SparerInnen dagegen.

### 3.2. Integrierter Haushaltsrahmen („Fiskalunion“)

Wie bereits unter Abschnitt 2.2. ausgeführt, ist für uns prinzipiell die Errichtung eines automatischen Mechanismus zur **zyklischen Stabilisierung** der Eurozone und ihrer Mitgliedstaaten ein zentrales Reformelement. Dies sollte allerdings weder zu einem Eingriff in die einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungssysteme noch einer Reduktion anderer öffentlicher Ausgaben führen, wie es

im Bericht langfristig angedacht wird. Gleichzeitig lehnt die BAK die Verknüpfung mit einer stärker verpflichtenden Umsetzung der **fehlgeleiteten wirtschaftspolitischen Agenda** bzw der „strukturellen Reformen“ klar ab.

Zudem sind wir der Überzeugung, dass Strukturpolitiken nicht mit einer automatischen zyklischen Stabilisierung vermischt werden sollten, da sie per Definition eigentlich unabhängig voneinander sind. Die implizite Klassifikation der Arbeitslosigkeit im Bericht als individuelles Problem sowie längerer konjunktureller Schwächephasen als Problem der Wirtschaftsstruktur zeigt allerdings, dass auf Basis solcher Grundannahmen eine Fortsetzung des falschen wirtschaftspolitischen Kurses wohl leider vorprogrammiert ist. Die BAK lehnt es klar ab, dass die einzelstaatliche Implementierung dieses Kurses auch noch mittels finanzieller Anreize gefördert werden soll.

Hinsichtlich einer weiteren Stärkung der von Six Pack, Fiskalpakt usw verschärften Budgetregeln sehen wir Handlungsbedarf in Richtung einer allgemeinen Lockerung der zu restriktiven Vorgaben, anstelle der derzeit zu beobachtenden wiederholten diskretionären Abweichungen von den Regeln in Situationen, in denen sich diese nicht einhalten lassen. Eine Möglichkeit wäre der Ausbau des Vorschlags in der Mitteilung der Europäischen Kommission („Blueprint“), öffentliche Investitionen im Rahmen der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes anders zu behandeln als die restlichen Staatsausgaben. Wir schlagen vor, hier weiter zu gehen, indem eine abgeschwächte **„Goldene Regel der Fiskalpolitik“** um-

gesetzt wird: Eine Neuverschuldung im Ausmaß von der Hälfte der staatlichen Investitionen<sup>8</sup> bis maximal 3% des BIP soll zusätzlich zu den bestehenden Fiskalregeln möglich sein. Eine solche Einschränkung würde gewährleisten, dass selbst bei durchgehender maximaler Ausnutzung der Zusatzregel die Staatsverschuldung langfristig unter 60% des BIP sinkt (sofern ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von zumindest 1,5% und das Inflationsziel der EZB erreicht werden).

Die BAK kritisiert, dass im Gegensatz zu vorangegangenen Versionen des Van Rompuy-Berichts nun keinerlei Vorschläge zur effektiven Reduktion der Zinsbelastung mehr vorgesehen sind.

### 3.3. Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen

Die österreichische Bundesarbeitskammer lehnt die Vorschläge zum integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen ab, da diese den **falschen Kurs verschärfen** und festzurren würden. Stattdessen fordern wir einen inhaltlichen Kurswechsel sowie eine weitreichendere Reform der wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur, wie sie in Abschnitt 2 skizziert wurden.

Im Detail wollen wir insbesondere die Behauptung zurückweisen, dass ausgerechnet eine Verschärfung des Spar- und Sozialabbaukurses notwendig

<sup>8</sup> Die Basis der „golden rule“ bilden die –statistisch kaum korrekt zu erfassenden – produktiven Nettoinvestitionen. Um die Regel einfach operationalisieren zu können, schlagen wir vor, 50% der staatlichen Bruttoinvestitionen gemäß VGR heranzuziehen.

wäre, damit „das europäische Sozialmodell gewahrt werden kann“. Vielmehr sind gerade die als „Kostenanpassungen“ angedeuteten Lohn- und Beschäftigungskürzungen zwecks Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit geeignet, dieses **Modell weiter zu schädigen**. Stattdessen sollten sich Kommission und Rat lieber mit der Frage auseinandersetzen, warum ihre bisherigen Maßnahmen zwar zu einer Schrumpfung der Importe in den Krisenstaaten geführt haben, das preisbedingte Exportwachstum allerdings trotz erheblicher Einschnitte bei den Beschäftigten ausgeblieben ist. Einmal mehr würden sie dann erkennen, dass makroökonomische Zusammenhänge stark von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abhängen bzw. angebotsseitige Strukturreformen kurzfristig die gewünschten Effekte nicht hervorrufen können.

Die vorgesehene vertragliche Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die dem gescheiterten und demokratisch kaum legitimierten wirtschaftspolitischen Kurs auf europäischer Ebene entsprechen, lehnen wir daher entschieden ab. Der abgeschwächte ergänzende Vorschlag, wonach Gemeinschaftsmittel als Bonus für die Umsetzung wirtschaftspolitischer länderspezifischer Empfehlungen zweckentfremdet werden, wird von uns ähnlich negativ gesehen. Hinzu kommt die Problematik, dass diese Empfehlungen selten ausreichend konkret messbar sind, um klar entscheiden zu können, wie konsequent die Umsetzung erfolgte, und daher in welchem Ausmaß sie „belohnt“ werden sollten.

## Bewertung in rechtlicher Hinsicht

Aus juristischer Perspektive ist zunächst allgemein anzumerken, dass die bisherigen „Krisenmaßnahmen“ Großteils auf einer **mangelhaften Rechtsgrundlage** erlassen worden sind. Innerhalb des Systems des Europarechts wurde etwa das sogenannte Six-Pack auf den Art 136 Abs 1 AEUV gestützt, um Sanktionen auch im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu ermöglichen und ein neues Abstimmungsverfahren einzuführen (**Reverse Majority Rule**). Obwohl damit ua ein eingriffsintensives Instrument geschaffen wurde, das der europäischen Exekutive ohne parlamentarische Kontrolle mittelbar Einfluss auf die Entwicklung der Löhne gibt, herrscht unter den führenden EuroparechtswissenschaftlerInnen die nahezu einhellige Meinung vor, dass es sich hierbei um „offensichtlich rechtswidrige Beschlüsse ohne Kompetenzgrundlage“ handelt.<sup>9</sup> Völlig außerhalb des Europarechts steht der Fiskalpakt, der als völkerrechtlicher Vertrag beschlossen wurde. Obwohl seine Bestimmungen tief in die Verfassung der europäischen Wirtschaftsunion eingreifen und er EU-Organen wichtige Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zuweist, wurde eine Änderung der europäischen Verträge (gem Art 48 EUV) unterlassen. In einer Gesamtbewertung der bisherigen Krisenpolitik äußern sich auch namhafte Persönlichkeiten äußerst ablehnend. Nicht zu Unrecht wird etwa von einem „post-demokratischen Exekutivföderalismus“<sup>10</sup> gesprochen.

<sup>9</sup> Siehe statt vieler Ulrich Häde, Art 136 AEUV – eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?, JZ 2011 333

<sup>10</sup> Habermas, Zur Verfassung Europas – Ein Essay, 2011, S 7f

Es ist ferner abzulehnen, wenn nun seitens der Kommission im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen (bzw. in ihrer Diktion „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“, CCI) argumentiert wird, dass der Lissabon-Vertrag mit dem Art 136 AEUV eine brauchbare Grundlage geschaffen habe, mit dem der Kommission die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen über Strukturreformen (etwa zur Verbindlichmachung der länderspezifischen Empfehlungen) mit den Mitgliedstaaten und zur Überwachung und Bewertung der getätigten Maßnahmen eingeräumt werden könnte.<sup>11</sup> Diese Lesart unterstellt, dass der Art 136 Abs 1 AEUV den Rechtsetzungsorganen der EU eine Kompetenz-Kompetenz einräumt, sie folglich dazu ermächtigt, der EU bzw. der Eurozone neue Kompetenzen im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zuzuordnen, ohne dafür eine Vertragsänderung zu benötigen. Dass dieses Verständnis dem Art 136 Abs 1 AEUV nicht zuzumuten ist und quer zur bisherigen Europäischen Verfassung steht, in der die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ berufen werden, ist offensichtlich. Das nicht nur aus europarechtlicher, sondern auch aus demokratiepolitischer Sicht äußerst problematische Vorgehen im Zusammenhang mit dem CCI drückt sich auch in dem Umstand aus, dass die Kommission mehrfach davon spricht, dass dieses Instrument helfen solle, **politischen Widerstand** in den Mitgliedstaaten zu **überwinden**.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> KOM(2012) 777 final, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, S 26

<sup>12</sup> Ebd., S 24 und 25

### 3.4. Demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht

Wie im vorangegangenen Abschnitt (siehe 2.5.) ausgeführt wurde, sind die bisherigen Krisenbekämpfungsmaßnahmen auf EU-Ebene zu einem großen Teil **demokratiepolitisch bedenklich**. Insgesamt wird die Exekutive gegenüber den Parlamenten stark aufgewertet.

Angeichts des im Zuge der Krisenbekämpfungsmaßnahmen in den Augen vieler BürgerInnen verschärften Demokratiedefizits der Europäischen Union ist eine breite und öffentliche politische Debatte über eine Demokratisierung der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene dringend notwendig. Die ausgeführten Überlegungen zu demokratischer Legitimität und Rechenschaftspflicht im Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates **greifen** aus Sicht der BAK allerdings **deutlich zu kurz**, um die erforderliche Demokratisierung vorantreiben zu können.

Die **allgemeine Überlegung** des Berichts des Präsidenten des Europäischen Rates, wonach eine weitere Stärkung der Rolle der EU-Organe mit einer verstärkten Einbindung des Europäischen Parlaments einhergehen muss sowie die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament verstärkt werden sollte, ist **prinzipiell zu unterstützen**. Die „Stärkung“ des Europäischen Parlaments bleibt aber eine Farce, solange die Einbeziehung lediglich in Form zusätzlicher Debatten ohne Mitgestaltungsmöglichkeit erfolgt, gleichzeitig aber die einzelstaatlichen Parlamente in ihren Entscheidungsmöglichkeiten eingeschränkt werden.

Die bisher vorgelegten Vorschläge zur verstärkten Einbindung der Parlamente und dem unspezifischen „erneuerten Dialog“ mit den Sozialpartnern in der neuen wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur sind nicht ausreichend. Um das Europäische Semester in eine breite öffentliche Debatte und demokratische Entscheidungsfindung einzubetten, sollte gewährleistet werden, dass bei der Ausarbeitung der relevanten Dokumente **nationale Parlamente, das Europäische Parlament und Sozialpartner** auf der entsprechenden Ebene umfassend und frühzeitig eingebunden werden. Darüber hinaus sollten der Jahreswachstumsbericht sowie die länderspezifischen Empfehlungen auch vom Europäischen Parlament – mit etwaigen Änderungen – beschlossen werden.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

**Georg Feigl**

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2636  
georg.feigl@akwien.at

**sowie**

**Nikolai Soukup**

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2159  
nikolai.soukup@akwien.at

**und**

**Amir Ghoreishi**

(in unserem Brüsseler Büro)  
T +32 (0) 2 230 62 54  
amir.ghoreishi@akeuropa.eu

zur Verfügung.

**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Straße 8-10  
A-1040 Wien, Österreich  
T +43 (0) 1 501 65-0  
F +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU  
Avenue de Cortenbergh, 30  
B-1040 Brüssel, Belgien  
T +32 (0) 2 230 62 54  
F +32 (0) 2 230 29 73