



Februar 2011
AK Positionspapier

Legislativvorschläge der Kommission zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung

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 Brüssler 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 Bundesländerebene, 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 Bundesarbeitskammer (AK) begrüßt grundsätzlich die Diskussion zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU. Die konkreten Vorschläge der Kommission zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte sind jedoch aus Sicht der AK in wesentlichen

Punkten nicht zielführend. Insbesondere die erweiterten Möglichkeiten für die Kommission, Sanktionen – auch finanzieller Art – zu verhängen, sind nicht akzeptabel. Die noch weiter verdichteten Überwachungsprozeduren und Berichtspflichten würden zu einer Überbürokratisierung und Überlastung der Entscheidungsgremien führen, welche die Effektivität der wirtschaftspolitischen Steuerung selbst schwächen würde. Die AK plädiert daher dafür, Mitgliedstaaten bei Erfüllung bestimmter Bedingungen eine stärkere Eigenverantwortung und Eigenständigkeit bei der Gestaltung ihrer Budgetpolitik zuzuerkennen.

Die Position der AK im Einzelnen

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat viele Schwachstellen der Europäischen Union offengelegt.

1. Einleitende Anmerkungen

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat viele Schwachstellen der Europäischen Union offengelegt. Darunter fallen etwa die wachsende Vermögenskonzentration und Polarisierung der Einkommen, eine fast ausschließlich auf Arbeitsmarktflexibilisierung ausgerichtete europäische Arbeitsmarktpolitik, fehlende Finanzmarktregulierung, fehlende qualitative wirtschaftspolitische Koordinierung auf horizontaler Ebene – abseits des fehlkonstruierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes – und Divergenzen vor allem innerhalb der Eurozone. Die Verordnungsentwürfe der Kommission tragen diesen Schwierigkeiten kaum Rechnung und zielen einseitig auf das Problem Staatsverschuldung ab.

In den Begründungen der Verordnungsentwürfe der Kommission wird die Tatsache ignoriert, dass die innerhalb kürzester Zeit exorbitant gestiegene Staatsverschuldung in erster Linie der Finanzkrise geschuldet ist. Die Kommission selbst hat in der Rezession die Mitgliedstaaten aufgefordert, Maßnahmen zur Gegensteuerung zu setzen. Dass nun die Konsolidierung der Staatsfinanzen mittelfristig notwendig ist, steht außer Streit. Dass dies nur in einem entsprechenden Wachstumsumfeld erfolgreich möglich ist, sollte ebenfalls kein Streitthema sein.

Vor diesem Hintergrund halten wir einleitend Folgendes fest:

- Um zu verhindern, dass die Finanzmärkte neuerlich die gesamte Wirtschaft destabilisieren, ist eine umfassende Regulierung der Finanzmärkte das Gebot der Stunde. Die Reform der Finanzmarktregulierung geht zu langsam voran, die bisher beschlossenen Maßnahmen reichen aus unserer Sicht bei weitem noch nicht aus. Die AK fordert mit Nachdruck die rasche Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Ihre Einführung auf europäischer Ebene würde nicht unwesentliche Steuereinnahmen generieren und so einen Beitrag zur Budgetkonsolidierung leisten und gleichzeitig auch jene Spekulationen eindämmen, die für den Ausbruch der Krise mitverantwortlich waren, ohne wachstumshemmend zu wirken.

- Die Vorschläge sind stark von den jüngsten Ereignissen geprägt und thematisieren nicht die grundlegenden Schwachstellen des bisherigen makroökonomischen Policy-Mix in der EU. Eine im Sinne der Kommission umgesetzte Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes würde nicht nur massiv zukünftige Aufholprozesse der wirtschaftlich schwächeren Länder behindern, sondern sich generell negativ auf das europäische Wachstumspotential aufgrund verschärfter Konsolidierungsvorschriften auswirken. Selbst EU-Haushaltskommissar Janusz Lewandowski

Tatsache ist, dass Europa schon vor Ausbruch der Krise nicht auf jenem Wachstumskurs war, der notwendig ist, um die Ziele der Lissabon-Strategie bzw der neuen EU-2020-Strategie zu erreichen.

warnte vor einigen Monaten vor einem zu rigiden Sparkurs in den Mitgliedstaaten: „Mir macht Sorgen, dass die Politik der überzogenen Konsolidierung in Deflation münden könnte. Das könnte die nächste Welle von Problemen bringen.“¹

• Tatsache ist, dass Europa schon vor Ausbruch der Krise nicht auf jenem Wachstumskurs war, der notwendig ist, um die Ziele der Lissabon-Strategie bzw der neuen EU-2020-Strategie zu erreichen. Was wir in Europa dringend brauchen, ist ein neues Wachstums- und Verteilungsmodell, um die Binnennachfrage zu stärken. Die schwache Entwicklung der Masseneinkommen, die Verschiebung der Einkommensverteilung nach oben und die hohe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit tragen in vielen EU-Staaten maßgeblich dazu bei, dass die Binnennachfrage schwach ausgeprägt ist. Verteilungspolitische Fragen dürfen im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Koordination nicht länger ignoriert werden.

• Gleichzeitig dürfen die Bedingungen des SWP kein Hindernis sein, wenn es darum geht, gerade auch in einem konjunkturell schwierigen Umfeld durch öffentliche Zukunftsinvestitionen in Forschung, Bildung, Umwelt etc das Potential für zukünftiges Wachstum zu schaffen. Das erfordert eine Neuausrichtung der makroökonomischen Politik in Europa. Hier geht es nicht zuletzt auch um eine erfolgreiche Umsetzung der EU-2020-Strategie.

• In diesem Zusammenhang von enormer Bedeutung sind Maßnahmen gegen Steuerdumping und Steuerbetrug. In beiden Fällen geht es um vorenthaltende Einnahmen für die Staaten, die dringend für Investitionen und zur Budgetkonsolidierung gebraucht werden.

¹ Die Presse, 30.05.2010

2. Spezifische Anmerkungen zu den Legislativvorschlägen der Kommission

2.1 Stabilitäts- und Wachstumspakt

Aus der bisherigen Praxis der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts lassen sich Schwachpunkte erkennen, die bei der Reform unbedingt behoben bzw nicht verstärkt werden sollten:

- Bei der Handhabung des Paktes wurde unterschiedlich vorgegangen. In Fällen von vergleichsweise geringfügigen Überschreitungen der Vorgaben durch Deutschland und Frankreich wurden 2003 von der Kommission Sanktionen beantragt, allerdings dann nicht verhängt. Im Fall der erheblichen Abweichung vom Defizitziel durch Griechenland (durchschnittliche Neuverschuldung vor der großen Rezession über 7% des BIP 2006-2008) wurden der Druck auf eine Änderung der Budget- und Wirtschaftspolitik auf die griechische Regierung nicht erhöht. Dies wäre im wohlverstandenen Interesse Griechenlands gewesen und hätte dem Land manche der viel einschneidenderen Maßnahmen, die jetzt bei der Inanspruchnahme der Hilfe der anderen Mitgliedstaaten gesetzt werden mussten, ersparen können.
- Die Erfahrungen in den Fällen Irland und Spanien zeigen, dass die im Rahmen des Überwachungssystems verwendeten Indikatoren nicht geeignet waren, eine dramatische Verschlechterung der Lage im Voraus erkennen zu lassen. Dies gilt auch für die nun

vorgeschlagenen diesbezüglichen Änderungen. Wenn die Prognosen der Wirtschaftsentwicklung nicht in der Lage sind, Wendepunkte der Konjunktur zu antizipieren, so kann umso weniger erwartet werden, dass sie komplexe Krisenverschärfungen, wie sie sich seit 2008 in einzelnen Mitgliedsländern der EU, in der Eurozone oder auf weltwirtschaftlicher Ebene ergeben haben, prognostizieren.

- Das prozyklische Verhalten des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde vielerorts kritisiert und harrt nach wie vor einer Lösung. Durch die Anwendung des Konzeptes des Potential Outputs, das der Berechnung des strukturellen Defizits zu Grunde liegt, wird das prozyklische Verhalten noch verstärkt. Nachweislich werden damit Trends projiziert, die zu falschen Politikempfehlungen führen. Im wirtschaftlichen Abschwung wird zu spät gegengesteuert, in den Phasen der Erholung und des Aufschwungs wird zu früh gespart.
- Auch hat sich in der Krisensituation gezeigt, dass die Konjunkturereagibilität der Euromitgliedstaaten grundverschieden ist, und dass deshalb die Handhabung des SWP flexibilisiert und nicht noch stärker genormt werden sollte.

Die Reformvorschläge zielen aber darauf ab, die genannten Probleme noch zu verstärken, anstatt zu beheben bzw abzumildern. Es droht wirtschaftspolitisch völlige Erstarrung statt Flexibilität und ein „bürokratischer Supergau“. Die AK ersucht im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise, die gezeigt hat, dass insbesondere ein rasches und flexibles

Die AK spricht sich für eine stärkere Differenzierung bei der Überwachung der Nationalstaaten aus.

Reagieren in der Wirtschaftspolitik ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist, auf eine effektive und handhabbare Reform des Paktes abzustellen. Deswegen sieht die AK die vorgelegten Legislativvorschläge der Kommission als eine Überdeterminierung und Verbürokratisierung des Paktes. Deren Einführung ist ebenso wie die angedachten automatischen Konsequenzen abzulehnen, weil sie den jeweiligen ökonomischen Situationen und auch den ökonomischen Verfasstheiten der Staaten zu wider laufen.

Zum Vorschlag über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken

Die AK spricht sich für eine stärkere Differenzierung bei der Überwachung der Nationalstaaten aus. Staaten mit soliden ökonomischen Grunddaten und geringen Defiziten bedürfen nicht derselben Überwachung wie Staaten, die potenziell oder aktuell Probleme bei der Refinanzierung ihres Schuldenportfolios haben. Deswegen ist es kontraproduktiv, über alle Mitgliedstaaten der Eurozone eine verschärfte Überwachung zu verhängen.

Die AK plädiert dafür, Mitgliedstaaten eine stärkere Eigenverantwortung und Eigenständigkeit bei der Gestaltung ihrer Budgetpolitik zuzuerkennen. Staaten mit guter wirtschaftlicher Situation, die ihre Politik an den Maastricht-Kriterien orientieren, bedürfen keiner „Superaufsicht“. Hier ist es ausreichend, dass die Kommission prüft, ob eine antizyklische Fiskalpolitik verfolgt wird und der Staat eine ausreichend große Sicherheitsmarge hat, um auf

eine „normale“ Krisensituation reagieren zu können. Solange die Schuldentwicklung und Bonität zufriedenstellend sind, ist eine Einmischung in die nationale Budgetpolitik in diesem Fall weder notwendig noch sinnvoll.

Lediglich bei einer sich abzeichnenden erheblichen Abweichung von der 3%-Defizitobergrenze (der Orientierungswert für eine erhebliche Abweichung - nicht als Schwellenwert mit automatischer Wirkung - könnte 5 Prozent des BIP betragen) sollte die EU-Kommission im Sinne des präventiven und korrekativen Arms des SWP tätig werden. Die Feststellung sollte aber auch durch den Rat der Mitgliedstaaten und das Parlament bestätigt werden. Die Rückführung der Defizite sollte durch einnahmen- und ausgabenseitige Maßnahmen möglich sein. Einnahmen-seitige Maßnahmen sind keinesfalls weniger effektiv, was durch die Ausgabenregel der Kommission aber impliziert wird. Ein Vergleich von Einnahmenquoten und der Defizitsituation von Staaten zeigt, dass erstere sehr wohl einen positiven Beitrag zur Budgetsanierung leisten.

Die einseitige Betonung der Ausgabenregel ist daher nicht gerechtfertigt, ebenso wichtig sind ein Verbot des schädlichen Steuerwettbewerbs, eine Stärkung der Steuerdisziplin und eine koordinierte wirkungsvolle Steuerbetrugsbekämpfung.

Zwei große und mehrere kleine Mitgliedsländer haben lt der aktuellen Konjunkturprognose der EU-Kommission 2012 einen Schuldenstand von 90% des BIP oder darüber.

Zum Vorschlag über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

Auch bei der Anwendung des Schuldenkriteriums sollte eine Differenzierung erfolgen. Eine einheitliche numerische Schuldenregel ist abzulehnen bei der Breite der Schuldenquote (7,2%-126,8%) in der Eurozone. Insbesondere Staaten mit einer wesentlichen Überschreitung des Schuldenkriteriums können realistischer Weise ihren Schuldenstand nicht im vorgeschlagenen Ausmaß rückführen. Zwei große und mehrere kleine Mitgliedsländer haben lt der aktuellen Konjunkturprognose der EU-Kommission 2012 einen Schuldenstand von 90% des BIP oder darüber. Eine Reduktion auf 60% wird realistischer Weise mehr als ein Jahrzehnt, in einigen Fällen mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen. In diesem langen Zeitraum ist es entscheidend, dass die Länder ausreichend laufende Steuereinnahmen haben, aus denen sie den Zinsaufwand bedecken können.

Zum Vorschlag über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum

Die angedachten finanziellen Sanktionen in der präventiven als auch in der korrektiven Komponente in der Durchsetzung des SWP sind abzulehnen, verschlechtern sie doch die ökonomische Situation, in der sich ein Staat bereits befindet. Er muss weitere Schulden machen, um die Geldbuße zu begleichen, mitunter haften jedoch alle Staaten mit dem Rettungsschirm hierfür. Der Sank-

tionslogik liegt der Irrtum zugrunde ein Staat könne wie ein Individuum auf Anreize reagieren. So wäre es geradezu kontraproduktiv eine Regierung zu sanktionieren, die gerade antritt, um die Fehler ihrer Vorgängerregierung zu beheben. Die angestrebte präventive Wirkung hängt essentiell von der Qualität der verwendeten Prognosen ab, bei der derzeit erreichbaren Prognosegüte steigt die Gefahr automatisierter Fehlentscheidungen, für die niemand verantwortlich ist, enorm an.

Denn eine regelgebundene Vorgangsweise, wie sie im „reverse voting“ Mechanismus vorgeschlagen wird, führt zu Verbürokratisierung und zunehmender Intransparenz des Prozesses und suggeriert, dass die Haushaltspolitik der Eurostaaten völlig unter eine gemeinsame Kontrolle gebracht werden kann. Angesichts der real existierenden Unterschiede der nationalen budgetären Situation und der Wirtschaftskraft innerhalb der Eurostaaten ist dies eine irreführende Annahme. Angesichts der möglichen wirtschaftspolitischen Folgen dieser Austeritätspolitik sind die geplanten Maßnahmen nicht als verhältnismäßig einzustufen.

Zum Vorschlag über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

Die angestrebte und in manchen Fällen auch notwendige Verbesserung des Reporting soll nicht zu einem unüberblickbaren Overkill an Daten und Berichten führen. Auch hier gilt Qualität vor Quantität. Die nationalen Wachstumsprognosen bilden im Regelfall eine bessere Grundlage für die Beurteilung der ökonomischen und finanzpolitischen Situation als die EU-Prognosen. Eine vollständige Duplizierung der nationalstaatlichen Prognosestrukturen ist weder sinnvoll noch notwendig.

Abschließend fassen wir nochmals unsere wesentlichen Bedenken und Reformvorschläge zur haushaltspolitischen Überwachung wie folgt zusammen:

- Es bedarf auch in der Anwendung einer stärkeren Differenzierung zwischen Haushalten mit geringfügigen Überschreitungen und erheblichen Überschreitungen der Vorgaben bei der Behandlung der Mitgliedstaaten im Überwachungssystem und vor allem im Verfahren, wenn die Vorgaben überschritten werden.
- Es sollte bewusst auf den Anspruch verzichtet werden, mögliche Krisen unterschiedlichster Art durch ein permanentes detailliertes bürokratisches Überwachungssystem flächendeckend für alle 17 und später noch mehr Euroländer antizipieren zu wollen.

Wichtig erscheint vielmehr ein flexibles System der Krisenbehandlung dort, wo wirkliche Krisen manifest werden.

- Die angedachten finanziellen Sanktionen in der präventiven als auch in der korrektiven Komponente in der Durchsetzung des SWP sind abzulehnen, verschlechtern sie doch die ökonomische Situation, in der sich ein Staat bereits befindet.
- Nur eine gelockerte und landesspezifische Anwendung des SWP kann adäquat Antwort auf die Krise geben. Dies gilt in der Sondersituation nach der Großen Rezession 2008/09 ebenso wie für künftige Phasen der Wirtschaftsentwicklung mit einem „normalisierten“ Konjunkturverlauf. Bei einer synchronen Rückführung der Defizite besteht die Gefahr, durch die negativen Spillovers der nationalen Politiken eu-ropaweit einen Aufschwung zu gefährden oder frühzeitig abzuwürgen.
- Es ist äußerst zweifelhaft, ob die vorgeschlagenen Reformen zur wirtschaftspolitischen Steuerung Europas zukünftige Krisen vermeiden können. Dazu bedürfte es eines - nicht erzwingbaren - politischen Willens zu einer stärkeren politischen Integration und ernsthafter Bestrebungen, die Krisenursachen im Finanzbereich konsequent anzugehen. Die Mitgliedstaaten jetzt allesamt in ein einheitliches Korsett zu zwingen, das ihre wirtschaftspolitischen Spielräume weiter einschränkt, verschlechtert diese Situation noch.

Angesichts der möglichen wirtschaftspolitischen Folgen dieser Austeritätspolitik sind die geplanten Maßnahmen als nicht verhältnismäßig einzustufen.

- Die Vorschläge der Kommission ignorieren nach wie vor die fiskalischen Probleme, die der schädliche Steuer-senkungswettbewerb, Steueroasen und mangelnde Steuerdisziplin mit sich gebracht haben und setzen überwiegend auf angebotsseitige Maßnahmen, was die Herstellung eines wachstumsfreundlichen Klimas gefährdet. Die Nachfrageseite ist gleichwertig in die Politikempfehlungen einzubeziehen.
- Die EU darf bei der Krisenbewältigung ihre primären Ziele, wie sie in den grundlegenden Verträgen der Union festgelegt sind, nicht vernachlässigen. Dazu zählt insbesondere die Angleichung der Lebensbedingungen innerhalb der Union.
- Die AK plädiert dafür, durch ein wachstumsfreundliches europäisches Umfeld die Erholung zu beschleunigen, den Staaten Aufholprozesse zuzugestehen und die Gläubiger an den Kosten der Krise zu beteiligen.

Wohin sich die EU langfristig entwickeln wird, ist nach wie vor eine offene politische Frage, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beantwortbar ist. Für die absehbaren nächsten Schritte plädiert die AK für ein pragmatisches Vorgehen, das sich auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise als gangbarer Weg herausgestellt hat.

2.2 Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

Die Folgen der Finanzkrise zeigen deutlich, dass eine bessere wirtschaftspolitische Koordination innerhalb der Europäischen Union und vor allem innerhalb der Eurozone absolut notwendig ist. Der derzeitige Vorschlag der Kommission zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte greift daher ein wichtiges wirtschaftliches und politisches Problem auf.

In der vorliegenden Form ist er jedoch zu sehr von den jüngsten Ereignissen geprägt und weist daher in demokratierechtlicher, wirtschaftspolitischer und technischer Hinsicht noch gravierende Mängel und auch Lücken auf. Die Entwürfe der Kommission lassen ernsthaft befürchten, dass die Europäische Union nach einer langen Phase einer Politik, die von Deregulierung der Finanzmärkte –, durch übermäßigen Kontrollabbau und zunehmende soziale Schieflage geprägt war, nun bei der Aufgabe der Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte zu einer extremen Überbürokratisierung tendiert und so ihre eigenen Grundsätze und Ziele, wie sie unter anderem in den Verträgen formuliert sind, aufzugeben droht.

Die Folgen der Finanzkrise zeigen deutlich, dass eine bessere wirtschaftspolitische Koordination innerhalb der Europäischen Union und vor allem innerhalb der Eurozone absolut notwendig ist.

Der Vorschlag der Kommission ist aus folgenden Gründen bedenklich und sollte daher dringend überarbeitet werden:

- In demokratiepolitischer Hinsicht ist der vorgeschlagene Sanktionsmechanismus höchst problematisch, da es in Demokratien letztendlich die Aufgabe der Wählerinnen und Wähler ist, schlechte Politik zu sanktionieren und gute zu belohnen. Die Vorstellung eines staatlichen Gesamtindividuum, welches durch Sanktionen zu regelkonformen Verhalten angehalten werden kann, wie sie den Sanktionen per Strafzahlung zugrunde liegt ist ein unhaltbares Konstrukt. Es kann auch nicht im Interesse der Union liegen, durch einen bürokratischen „Strafmechanismus“ nationalistische Kräfte zu stärken und konstruktive Regierungen durch zusätzliche Belastungen zu schwächen. Eine Abstimmung über solche Maßnahmen kann wenn überhaupt nur durch Institutionen erfolgen, denen auch die Bürgerinnen und Bürger demokratische Legitimation dazu gegeben haben, im Falle der Union also allenfalls durch das Europaparlament.
- In ökonomischer Sicht beruht das geplante Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in seiner derzeitige Konzeption auf der unrealistischen und durch die Erfahrung vielfach widerlegten Vorstellung, komplexe Krisenverschärfungen, wie sie sich seit 2008 in einzelnen Mitgliedsländern der EU, in der Eurozone oder auf weltwirtschaftlicher Ebene ergeben

haben, in einer Präzision zu prognostizieren, welche für automatische oder zwingende Konsequenzen eine tragfähige Grundlage bieten. Es besteht ein fundamentaler Unterschied zwischen einer bloßen empirisch-theoretischen Analyse einer wirtschaftlichen Situation und einer notwendigerweise bürokratisch-formalisierten Feststellung ökonomischer Sachverhalte, an die rechtliche Konsequenzen geknüpft sind. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang die Gefahr einer Manipulation oder Fälschung von Statistiken, insbesondere etwa über Bereiche des Wirtschaftsgeschehens, in denen es eine präzise Erhebung von Primärinformationen praktisch nicht gibt (zB Tourismusausgaben im Ausland). Angesichts der langen historischen Vorläufe bei makroökonomischen Ungleichgewichten und der zu erwartenden langen Verfahrensdauer ist das Risiko groß, dass die Folgen einer verfehlten Wirtschaftspolitik erst dann sanktioniert werden, wenn bereits Korrekturmaßnahmen eingeleitet sind und möglicherweise jene Kräfte schwächen, die sich um eine Neuausrichtung der Politik bemühen. Es besteht auch das Risiko eines „Fehlalarms“, mit dem die Situation eines Landes verschlechtert werden kann. Die Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeigen die Unzulänglichkeit bürokratischer Mechanismen für solche Problemstellungen und sollten als Warnung davor verstanden werden, die Fehler dieses Paktes im materiell noch deutlich komplexeren Bereich der makroökonomischen Ungleichgewichte zu wiederholen.

Es kann auch nicht im Interesse der Union liegen, durch einen bürokratischen „Strafmechanismus“ nationalistische Kräfte zu stärken und konstruktive Regierungen durch zusätzliche Belastungen zu schwächen.

- In wirtschaftspolitischer Hinsicht spricht der Entwurf zwar einige der wesentlichen Probleme an, die mit der Währungsunion ohne entsprechende politische Koordination verbunden sind. Wichtige Ursachen werden jedoch ausgeblendet. So fehlt der Verweis auf das schwache Wachstum der Löhne in einigen Kernländern, das verbunden mit der schwachen Inlandsnachfrage wesentlich zum Aufbau der Ungleichgewichte beigetragen hat. Leistungsbilanzüberschüsse können sowohl auf starkes Wachstum der Exporte als auch auf zu schwaches Wachstum der Importe zurückgeführt werden. Im Vorlauf der Krise war es nicht zuletzt das schwache Wachstum in einigen Kernländern der Eurozone, das diese Entwicklung mitverursachte.

Wir fordern einen symmetrischen Ansatz zum Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte

Bei einer deflatorischen Koordination im Sinne eines asymmetrischen Abbaus der Leistungsbilanzdefizite wird die gesamte unmittelbare Last den Defizitländern aufgebürdet. Als Konsequenz würden die Wachstumsraten in Europa hin zu jenen Raten tendieren, die in den am schwächsten wachsenden Volkswirtschaften vorherrschen. Eine solche Strategie würde dem Ziel der Wohlstandssteigerung für alle EuropäerInnen widersprechen, wie es sich die EU gesetzt hat.

Der Abbau der nach der Großen Rezession nahezu unvermindert fortbestehenden Leistungsbilanzungleichge-

wichte kann nur in einem allmählichen Prozess erfolgen, zu dem die Überschussländer durch Realloohnerhöhungen, die dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs entsprechen, ebenso beitragen müssen wie die Defizitländer durch eine Lohnmoderation, die aber nicht zu Reallohnsenkungen führt. Unter den divergierenden wirtschaftspolitischen Richtungen gibt es so etwas wie einen Minimalkonsens, dem zufolge Deflation zu vermeiden ist. Auf dieser Grundlage sollten die EU-Instanzen anerkennen, dass die Beseitigung der Leistungsbilanzungleichgewichte nicht dadurch angestrebt werden darf, dass den Gewerkschaften in den Defizitländern Lohnsenkungen aufoktroziert werden.

Ein symmetrischer Anpassungsprozess statt eines asymmetrischen Abbaus von Diskrepanzen in den internationalen Wettbewerbspositionen und bei den Leistungsbilanzen erfordert, dass die Einkommen in jenen Ländern, in denen die gesamtwirtschaftliche Produktivität signifikant zunimmt, in Zukunft wieder stärker der Produktivitätsentwicklung folgen müssen. Allerdings ist die Lohnquote keine unmittelbare Politikvariable.

Die Festsetzung der Löhne bzw. des Lohnniveaus ist Angelegenheit der Kollektivvertragspartner und muss das Ergebnis einer freien Übereinkunft sein. Lohnleitlinien und Direktiven seitens der Regierung stehen im Widerspruch zum Prinzip der Kollektivvertragsautonomie und sind daher aus ordnungspolitischen Gründen abzulehnen. Die implizite Aufforderung an Regierungen, in die Tarifautonomie einzugreifen, ist demokratiepolitisch gänzlich unakzeptabel. Auf

europäischer Ebene kann eine länderübergreifende Koordination der nationalen Lohnpolitiken zu einem symmetrischen Abbau der Ungleichgewichte einen wichtigen Beitrag leisten, sie sollte daher durch geeignete Rahmenbedingungen zB im Europäischen Makroökonomischen Dialog gefördert werden.

Entscheidend ist die konkrete Ausgestaltung der Indikatoren

Die Vorschläge für die in das Scoreboard aufzunehmenden Indikatoren weisen eine starke asymmetrische Verzerrung auf. Bei der einseitigen Fixierung auf die Entwicklung der Lohnstückkosten bleibt die Lohnquote, die in den meisten Mitgliedsländern seit Jahrzehnten rückläufig ist, ebenso ausgeblendet wie die Gewinnentwicklung, die als Indikator für die Wirksamkeit der Marktkräfte und der Wettbewerbsintensität unentbehrlich ist.

In technisch-administrativer Hinsicht weist die vorgeschlagene Vorgangsweise über ein Scoreboard und entsprechende Warnschwellen erhebliche Schwächen auf. Positiv ist zu sehen, dass eine eingehende Analyse vorgesehen ist bevor weitere Schritte gesetzt werden, allerdings muss angesichts der Komplexität und des Zeitbedarfs für solche Analysen davon ausgegangen werden, dass eine verkürzschematische Scoreboardanalyse sowohl die öffentliche Debatte als auch die Einschätzung der Finanzmärkte dominiert. Damit besteht die Gefahr, dass gravierende Fehlanalysen mittelfristig wirksamer sind und durch eine detaillierte Interpretation und Kommentierung

kaum aufgewogen werden können.

Die Kommission liefert in verschiedenen Kontexten (zB des Stabilitäts- und Wachstumspaktes) bereits jetzt regelmäßige Untersuchungen zu den Entwicklungen der Mitgliedstaaten mit einem sehr hohen, kaum noch vertretbaren bürokratischen Aufwand. Die Komplexität der im geplanten Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vorgesehenen Untersuchungen würde diesen Aufwand aber noch deutlich übertreffen und zu enormer Überbürokratisierung führen. Allein die Probleme von Zeitreihenbrüchen, der Vergleichbarkeit von statistischen Indikatoren, die selbst im Idealfall einer einheitlichen Erhebung in unterschiedlichen institutionellen Rahmen der einzelnen Staaten verschiedenen Informationswert haben, sowie die nicht zu übersehende Problematik der Änderung dieses Informationsgehaltes, sobald ökonomische Konsequenzen mit ihnen verbunden sind, überwiegen die angeblichen Vorteile regelgebundener Prozeduren bei weitem. Anstelle eines bürokratielastigen schematischen Koordinationsprozesses ist der Aufbau einer echten Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteuren in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene anzustreben. Dazu gehört der Ausbau des Sozialen Dialogs, die stärkere Einbeziehung der EZB in die wirtschaftspolitische Koordination und eine Orientierung an den europäischen Zielen der allgemeinen Steigerung der Wohlfahrt und des sozialen Zusammenhalts.

Sollte die Union einen schematisierten Scoreboard-Ansatz trotz dieser massiven Bedenken wählen, so ist in jedem Fall die Berücksichtigung aller Unionsziele zu fordern. Preisstabilität, stabile Staatsfinanzen und außenwirtschaftliches Gleichgewicht sind Instrumentalziele, die dazu dienen sollten, Primärziele wie hohes Wohlstandsniveau, faire Verteilung der Einkommen und sozialen Zusammenhalt zu erreichen. Für die politische Stabilität der EU ist eine angemessene Berücksichtigung dieser Zielhierarchie absolut unabdingbar.

Abschließend halten wir nochmals fest, dass es für eine nachhaltige Verbesserung der mittel- und langfristigen Wirtschaftsentwicklung in Europa in erster Linie und grundsätzlich einer ausgewogenen Entwicklung auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite bedarf, unterstützt durch eine expansive makroökonomische Politik, statt der einseitigen Betonung der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Kostenbegrenzung.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

Norbert Templ

T + 43 (0) 1 501 65 2158
norbert.templ@akwien.at

sowie

Amir Goreishi

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

zur Verfügung.

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Strasse, 20-22
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