



März 2018
AK Positionspapier

BAK-Positionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,6 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. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

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.

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). 816.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,6 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Christoph Klein
Direktor

Kurzzusammenfassung

- Aus Sicht der Bundesarbeitskammer (BAK) kann eine Vertiefung der WWU nur dann unterstützt werden, wenn dadurch die Probleme Europas, insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit, Armut und die wachsende Ungleichheit – sowohl zwischen den als auch innerhalb der Mitgliedstaaten – gelöst werden können. Dazu braucht es Fundamente für ein besseres Europa aus ArbeitnehmerInnensicht (Demokratisierung, soziales Fortschrittsprotokoll, Maßnahmen gegen Lohn-, Sozial- und Steuerdumping, goldene Investitionsregel, lohnpolitische Koordinierung, symmetrischer Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte).
- Die BAK lehnt die Übernahme des Inhalts des SKS-Vertrags in das EU-Recht ab und fordert vielmehr dessen Aufhebung. Der entsprechende Vorschlag der Kommission ist aus unserer Sicht europarechtswidrig, der SKS-Vertrag an sich ist ökonomisch falsch. Statt einer weiteren Verschärfung des fiskalpolitischen Regelwerks braucht es eine Ausweitung der budgetären Spielräume vor allem in ökonomischen Schwächephasen, bspw durch die Einführung einer goldenen Investitionsregel. Diese Regel würde den offensichtlichen Widerspruch zwischen öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten und EU-Fiskalregeln nachhaltig entschärfen.
- Die BAK stimmt der Umwandlung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) und dessen Verankerung im EU-Rechtsrahmen nur dann zu, wenn diese 1) europarechtskonform und damit demokratisch entsprechend im Wege einer Änderung der Europäischen Verträge erfolgt, 2) ein volles Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments über die Ausgestaltung der Auflagen bzw Konditionalitäten beinhaltet und 3) die Europäische Säule sozialer Rechte und alle relevanten Bestimmungen der Grundrechtecharta als Kriterienkatalog für die Auflagen im Zusammenhang mit der Kreditgewährung vorsieht.
- Die Schaffung eines Amtes eines Europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen würde das einseitige institutionelle Machtgefüge der wirtschaftspolitischen Steuerung noch verstärken. Erforderlich ist ein Gesamtpaket, das die demokratischen Defizite der wirtschaftspolitischen Steuerung und die institutionellen Ungleichgewichte behebt. Das erfordert die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auf sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik und die Einrichtung eines EU-Arbeits- und Sozialministeramts. Dieses Amt sollte schwerpunktmäßig ua für die Umsetzung und Überwachung der Europäischen Säule sozialer Rechte zuständig sein.

- Die vorgeschlagenen neuen Haushaltsfunktionen bewertet die BAK wie folgt:
 - o Im Lichte der Diskussion um die Wettbewerbspakte und auf Basis der vorliegenden Mitteilung lehnt die BAK die Schaffung eines neuen Umsetzungsinstruments zur Unterstützung von Reformzusagen der Mitgliedstaaten ab.
 - o Angesichts der Tatsache, dass die Euro-Beitrittskandidaten jene Staaten sind, die heute schon bezogen auf ihr BIP den größten Anteil aus den EU-Strukturfondsmitteln erhalten, bedarf es keiner zusätzlichen spezifischen Euro-Beitrittshilfe.
 - o Die Schaffung einer gemeinsamen Letztsicherung für den Abwicklungsfonds ist nur dann akzeptabel, wenn es vorher zu einer Bankenstrukturreform kommt und die Kosten der Letztsicherung letztendlich ausschließlich vom Bankensektor getragen werden.
 - o Die Einführung einer Stabilisierungsfunktion ist grundsätzlich sinnvoll.

Erster Teil: Fundamente für ein besseres Europa aus ArbeitnehmerInnensicht

Als Reaktion auf die Krise in der Euro-Zone wurden in den letzten Jahren eine Vielzahl von Reformen und Initiativen sowohl innerhalb des EU-Rahmens (Six-Pack, Two-Pack, Bankenunion, Kapitalmarktunion, Europäisches Semester, EFSI etc) als auch außerhalb (Fiskalvertrag, Europäischer Stabilisierungsmechanismus) umgesetzt bzw befinden sich in Umsetzung. Gleichzeitig läuft seit 2012 eine Debatte über verschiedene Konzepte für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion, einen besonderen Stellenwert nehmen dabei die zwei Präsidentenberichte (2012¹, 2015²) ein. Mit dem Weißbuch³ der Kommission zur Zukunft Europas und den fünf Reflexionspapieren (Soziale Dimension, Vertiefung WWU⁴, Globalisierung, Finanzen, Verteidigung) im ersten Halbjahr 2017 hat die Reformdebatte an Dynamik zugenommen. Im September 2017 sind die Reden von Jean-Claude Juncker⁵ (13.9.2017) und Emmanuel Macron⁶ (26.9.2017) zur Zukunft Europas auf große, wenn auch widersprüchliche Resonanz gestoßen. Mit den am 6. Dezember 2017 präsentierten Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion scheint nun der **Zeitpunkt für grundsätzliche Entscheidungen** näher gerückt zu sein.

Die BAK hat zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion eine klare Position: **Eine Vertiefung kann nur dann unterstützt werden, wenn dadurch die Probleme Europas, insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit, Armut und die wachsende Ungleichheit – sowohl zwi-**

schen den als auch innerhalb der Mitgliedstaaten – gelöst werden können.

Ein zentraler Bewertungsmaßstab muss sein, ob die Vorschläge zur Vertiefung der WWU eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik fördern, die demokratischen Defizite beheben und zu einer realen sozialen Aufwärtskonvergenz führen.

Auch für die Kommission ist die WWU **„kein Selbstzweck“**, sondern soll folgende Ziele erfüllen: „Arbeitsplätze, Wachstum, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Konvergenz und finanzielle Stabilität“⁷ – das sollten die Hauptziele unserer Wirtschafts- und Währungsunion sein. Eine ähnliche Formulierung findet sich in der Stellungnahme⁸ des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum oa Reflexionspapier: „Die WWU ist kein Selbstzweck. Sie ist ein Mittel, um folgende Ziele besser erreichen zu können: nachhaltiges Wachstum, hochwertige Arbeitsplätze, wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz; Stabilität und Wohlstand für **alle** Mitgliedstaaten durch gemeinsames Handeln; wirtschaftliche Verantwortung einhergehend mit Solidarität; und Risikominderung einhergehend mit dem gemeinsamen Schultern von Risiken“. An dieser Richtschnur sind die vorgelegten Vorschläge zur Vertiefung der WWU zu messen!

Wie wir im zweiten Teil des Positionspapiers darstellen, **können zwei wesentliche Vorschläge** der Kommission – die Einrichtung eines in der Rechtsordnung der EU verankerten Europäischen Wäh-

rungsfonds (EWF) und die Integration der Substanz des Fiskalvertrags in das EU-Recht – **europarechtskonform nur im Wege einer Änderung der Europäischen Verträge** umgesetzt werden. Allerdings ist die Europarechtswidrigkeit dieser Vorschläge nur ein Aspekt unserer Kritik: Der Fiskalvertrag sollte aus unserer Sicht überhaupt aufgehoben werden, dem EWF kann nur unter bestimmten Voraussetzungen zugestimmt werden.

Die Kommission scheut eine Vertragsreform, obwohl sie in ihrem umfassenden Konzept für „eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“ vom 28.11.2012 dafür durchaus eine Notwendigkeit gesehen hat.

Im Gegensatz zur Kommission sind wir der Auffassung, dass einige aus unserer Sicht sinnvolle und notwendige **Fundamente für ein besseres Europa nur im Wege einer Vertragsreform** gelegt werden können. Dazu gehören insbesondere:

- **Stärkung der demokratischen Dimension durch eine weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments** (stärkere Kontrollrechte, Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik) und eine **Ex-ante-Einbindung der Sozialpartner** in die wirtschaftspolitische Steuerung der Eurozone.
- **Verankerung einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik im Sinne eines neuen magischen Vielecks:** Das Wohlstandsversprechen der Union ist im Art 3 des EU-Vertrags verankert und wird oftmals als zentrales Momentum der europäischen Integration dargestellt. Dennoch ist die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU äußerst einseitig. Um eine ausgewogene wirtschaftli-

che Entwicklung und die Erreichung von sozialen und ökologischen Zielen der EU zu ermöglichen, sollte im Rahmen des Europäischen Semesters ein „magisches Vieleck“ wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik etabliert werden. Dabei geht es um die Herstellung eines Konsenses, dass die Wirtschaftspolitik Ziele wie Vollbeschäftigung, ein hohes Niveau an fair verteiltem materiellem Wohlstand, Lebensqualität und ökologische Nachhaltigkeit – unter Wahrung ökonomischer Stabilität – möglichst ausgewogen verfolgen sollte. In diesem Sinne sollten ua die in Art 119 Abs 3 AEUV genannten richtungsweisenden Grundsätze ergänzt werden.

- **Stärkung der sozialen Dimension durch ein Soziales Fortschrittsprotokoll:** Mit einem „Protokoll für den sozialen Fortschritt“ auf der Ebene des EU-Primärrechts müssen jene Prinzipien verankert werden, die nicht zuletzt auch mit dem Vertrag von Lissabon den arbeitenden Menschen in Europa versprochen wurden. Dazu zählen beispielsweise der **Vorrang sozialer Grundrechte, einschließlich Gewerkschaftsrechten, vor den Marktfreiheiten**, die Festigung des **Prinzips des gleichen Entgelts und gleicher Arbeitsbedingungen** für die gleiche Arbeit am gleichen Ort, insbesondere im Zusammenhang mit der effektiven Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping sowie die Sicherstellung der **Autonomie der Sozialpartner**. Auch sollte ein „Protokoll für den sozialen Fortschritt“ das im Primärrecht enthaltene Konzept einer **„sozialen Marktwirtschaft“** dahingehend **präzisieren**, indem klargestellt wird, dass dieses ArbeitnehmerInnenrechte auf hohem Niveau beinhaltet

und einen Wettbewerb auf Kosten von Löhnen und Arbeitsstandards ausschließt. Auch eine „**Nicht-Rückschrittsklausel**“, wonach EU-Maßnahmen nicht zu einem Rückschritt für den Schutz von ArbeitnehmerInnen im einzelstaatlichen Arbeitsrecht führen dürfen, sollte Teil dieses Protokolls sein

- Die restriktiven fiskalpolitischen Vorgaben zur Budgetkonsolidierung sind dahingehend zu lockern, dass öffentliche Zukunftsinvestitionen nicht zu einer Verletzung der Fiskalregeln führen können („**Goldene Investitionsregel**“)¹⁰. Die Umsetzung könnte durch ein Protokoll für sozialökologische Zukunftsinvestitionen erfolgen. In Ansätzen ist die goldene Investitionsregel auf europäischer Ebene bereits erkennbar. Auch verschiedene Stellungnahmen des EWSA¹¹ haben diese Idee in letzter Zeit wiederholt aufgegriffen.

Positive Vertiefungsschritte können auch durch die **Anwendung des vereinfachten Änderungsverfahrens gemäß Art 48 Abs 7 EUV** erreicht werden:

- In diesem Zusammenhang begrüßen wir den Vorschlag Jean-Claude Junckers, im Steuerbereich unter Zuhilfenahme einer Klausel des Lissabon-Vertrags zukünftig mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, als einen positiven Schritt zu mehr Demokratie. Diese Brückenklausel sollte insbesondere auch im Sozialbereich zur Anwendung kommen. Bekanntlich hat Großbritannien in Reaktion auf den Vertrag von Lissabon ein nationales Gesetz erlassen, dass es der Regierungsführung untersagt, diese Klausel auf EU-Ebene zu unterstützen. Mit dem Brexit steigen somit die Chancen auf einen

Übergang zur qualifizierten Mehrheit in diesen Politikbereichen und damit effizientere Entscheidungsstrukturen, um das **soziale Europa im Wege des Ausbaus sozialer Mindeststandards** und durch **Maßnahmen gegen Sozial- und Steu-erdumping** zu stärken.

Zudem könnten positive Vertiefungsschritte auch durch **Maßnahmen, die keine Vertragsreform erfordern**, rasch umgesetzt werden. Dazu zählen vor allem

- **die Stärkung der Sozialpartner** auf EU- und nationaler Ebene als eine wesentliche Voraussetzung für zukunftsfähige Lösungen in wichtigen Politikbereichen und insbesondere auch für die Lohnpolitik. Im Sinne einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik ist die anwachsende Unteraus-schöpfung des Spielraums der Lohnentwicklung, der sich aus dem mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum und dem Inflationsziel der EZB ergibt, zu stoppen. Im Rahmen einer EU-weiten Koordinierung durch die Sozialpartner soll zudem darauf hingewirkt werden, dass verbindliche Lohnuntergrenzen (prioritär über den Ausbau von allgemein gültigen Kollektivvertragssystemen) auf einzelstaatlicher Ebene in allen Mitgliedstaaten flächendeckend gelten und ein Niveau aufweisen, das einen angemessenen Lebensstandard sicherstellt.
- ein **symmetrischer Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte** durch die Einführung eines „Insufficient Fiscal Stimulus Procedure“, die Überschussländer zu einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen verpflichtet.

Zweiter Teil: WWU-Maßnahmenpaket der Kommission vom 6. 12. 2017

Die Europäische Kommission hat am 6. Dezember 2017 weitere Maßnahmen zur Vertiefung der WWU¹² präsentiert. Diese umfassen

- einen Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF), der bis Mitte 2019 angenommen werden soll,
- einen Vorschlag zur Übernahme des Inhalts des Fiskalvertrags in das EU-Recht, der ebenfalls bis Mitte 2019 angenommen werden soll,
- eine Mitteilung über einen Europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen sowie
- eine Mitteilung über neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet.

Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF)

BAK-Position: Die BAK stimmt der Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) und dessen Verankerung im EU-Rechtsrahmen nur dann zu, wenn diese 1) europarechtskonform und damit demokratisch entsprechend im Wege einer Änderung der Europäischen Verträge erfolgt, 2) ein volles Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments über die Ausgestaltung der Auflagen bzw. Konditionalitäten beinhaltet und 3) die Europäische Säule sozialer Rechte und alle relevanten Bestimmungen der Grundrechtecharta als Kriterienkatalog für die Auflagen im Zu-

sammenhang mit der Kreditgewährung vorsieht.

Einleitende Überlegungen

Zweifellos sind Fragen der Refinanzierungsbedingungen und -möglichkeiten der öffentlichen Haushalte für die Krisenbewältigung in einer Währungsunion elementar. Umso wichtiger wäre es daher, im Vorfeld der Einrichtung des EWF zunächst in Erinnerung zu rufen, was Staaten überhaupt in eine finanzielle Notlage treiben kann, sodass sie auf finanzielle Hilfe von außen angewiesen sind. In Erwägung (1) wird die **Wirtschafts- und Finanzkrise 2007** herangezogen. Dies ist richtig, jedoch hat auch diese ihre **Ursachen**. Dazu gehören die schwache Regulierung der Finanzmärkte, die drastische Ungleichverteilung der Vermögen und die Ungleichgewichte zwischen den Staaten. Genau in diesen Punkten sieht die BAK **weiterhin deutliche Defizite**, die im Sinne der Krisenfestigkeit Europas zu bereinigen sind:

- Erstens ist die Neugestaltung der Finanzmärkte seit der Krise nicht in der Weise erfolgt, dass heute von einem nachhaltig stabilen Finanzsektor ausgegangen werden kann. Zum Beispiel braucht es noch eine ambitionierte Bankenstrukturreform und eine nachhaltige Regulierung des Schattenbankwesens. Dass auf dem Weg der Kapitalmarktunion etwa umstrittene Finanzinstrumente neu belebt werden sollen, geht leider in die falsche Richtung.

- Zweitens gibt es weiterhin eine drastische Ungleichverteilung. Kommen Staaten in eine finanzielle Notlage, ist daher nicht nur die Frage relevant, wie andere Staaten einspringen können, sondern auch, welche gesellschaftliche Gruppe – egal ob im einzelnen Staat oder der Union insgesamt – vorrangig mit der Finanzierung der Stabilisierung belastet wird. Die BAK lehnt eine erneute Belastung der ArbeitnehmerInnen strikt ab, und plädiert für eine Finanzierung etwa aus vermögensbezogenen Steuern oder einer Finanztransaktionssteuer.
- Drittens sind die Ungleichgewichte zwischen den Staaten nach wie vor erheblich.

Zum Vorschlag der Kommission

Die Kommission schlägt vor, den 2012 durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründeten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) umzuwandeln und im EU-Recht zu verankern. Dazu legt sie einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates samt Annex¹³ vor. Vom Inhalt her soll der EWF nur zum Einsatz kommen, „wenn dies unabdingbar ist, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes oder seiner Mitgliedstaaten zu wahren.“ Als Rechtsnachfolger des ESM sollen dessen finanzielle und institutionelle Strukturen im Wesentlichen erhalten bleiben. Die Form der Finanzierungshilfen des ESM, die von Darlehen über den Ankauf von Staatsanleihen bis hin zu Rekapitalisierungsmaßnahmen für Banken reichen, bleibt ebenso aufrecht. Und wie der ESM soll auch der EWF durch die Emission von Kapitalmarktinstrumenten und durch Geldmarktgeschäfte Mittel beschaffen. In vier Bereichen kommt es beim EWF

gegenüber dem ESM zu Änderungen, die alles andere als unproblematisch sind. Erstens soll der EWF als Letztsicherung für den im Rahmen der Bankenunion geschaffenen einheitlichen Abwicklungsfonds fungieren (vgl dazu unten). Zweitens soll eine schnellere Beschlussfassung für dringende Situationen ermöglicht werden, sodass für bestimmte Beschlüsse zum Beispiel über Stabilitätshilfen oder den Einsatz der Letztsicherung eine qualifizierte Mehrheit, bei der 85 Prozent der Stimmen erforderlich sind, ausreicht. Drittens soll es zu einer direkteren Beteiligung des EWF neben der EU-Kommission bei der Aushandlung und Verwaltung der Hilfsprogramme kommen. Schließlich wird auf die Möglichkeit verwiesen, dass der EWF neue Finanzinstrumente (möglicherweise Eurobonds) entwickeln kann.

Die Verordnungsentwürfe der Kommission sind sehr detailliert. Im Folgenden wird auf drei Fragen eingegangen, die für die Bewertung des vorliegenden Vorschlags zunächst vorrangig sind: Ist die gewählte Rechtsgrundlage europarechtskonform? Wie ist das Europäische Parlament eingebunden? Welche Auflagen sind mit der Kreditgewährung verbunden?

Ad 1) Zur Europarechtswidrigkeit der Verordnung

Da bereits für die Errichtung des ESM keine Rechtsgrundlage im EU-Recht vorhanden war, erfolgte diese letztlich im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages. So entstand ein völkerrechtliches Gebäude, in dem die Europäische Kommission nur im Wege einer Organleihe tätig werden konnte und dem Europäischen Parlament aufgrund dieser Konstruktion jegliche Mitentscheidung unmöglich war bzw vorenthalten wurde.

Nicht zuletzt deshalb leitete das Europäische Parlament auch eine Untersuchung ein, die in ihrem Abschlussbericht hervorhebt, „dass im Primärrecht der Union keine passende Rechtsgrundlage für die Einsetzung der Troika gefunden werden konnte, was dazu führte, dass intergouvernementale Mechanismen geschaffen wurden wie die EFSF und letztlich der ESM.“ Und hielt fest, dass daher „jede künftige Lösung auf dem Primärrecht der Union [beruhen muss und] dass hierdurch eine Vertragsänderung erforderlich werden könnte.“¹⁴ Daraus wird unmissverständlich klar, **dass sich das Europäische Parlament in seinem Bericht dafür aussprach, dass ein künftiger Europäischer Währungsfond, da es keine entsprechende Rechtsgrundlage im Primärrecht für ihn gibt, durch eine Änderung der Europäischen Verträge einzurichten ist.**

Auch die Kommission hat 2012 unmissverständlich festgehalten, dass die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds mit einer „Übertragung von Hoheitsrechten“ einhergeht und damit eine Zuständigkeitserweiterung auf europäischer Ebene mit sich bringen [würde].¹⁵ Genau diese Übertragung von Hoheitsrechten setzt aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung zwingend eine Vertragsänderung voraus. Darüber hinaus meinte sie, dass diese Übertragung so weitgehend sei, dass dies nicht nur eine verbesserte Rechenschaftspflicht, sondern auch eine „stärkere demokratische Legitimität“, erfordere.¹⁶

Von all dem will die Kommission 2018 nichts mehr wissen, obwohl die Europarechtswidrigkeit der Verordnung offensichtlich ist, wie folgende Analyse zeigt:

- Da es in den Europäischen Verträgen keine Kompetenz für die Errichtung eines Europäischen Währungsfonds gibt, kam es zum Entschluss den ESM im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages einzurichten. Andernfalls hätte dieser schon damals mittels einer Verordnung relativ zügig eingerichtet werden können.
- Erst aufgrund dieser Konstellation wurde die Frage relevant, ob ein Teil der Mitgliedstaaten überhaupt noch nach Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion und der darin vorgesehenen No-Bailout-Verbote ein Instrument errichten darf, das eine Kreditgewährung und damit auch eine Haftungsübernahme vorsieht.
- Da es zu diesem Zeitpunkt noch keine einschlägige Judikatur des EuGHs gab, kam es deshalb im Wege eines vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens zur Einfügung des Art 136 Abs 3 AEUV, der festhält, dass die „Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, [...] einen Stabilitätsmechanismus einrichten [können], wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro- Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“
- Diese Bestimmung hält folglich ausschließlich fest, dass die **Mitgliedstaaten** (und nicht die EU) zur entsprechenden Einrichtung eines auf die WWU bezogenen Instruments berechtigt sind. Genau dies wurde in der Folge in der Rs Pringle (C 370/12) vom EuGH bestätigt.
- Entgegen dem und den obengenannten Ausführungen des Europäischen Parlamentes behauptet nun der Verordnungsvorschlag der Kommission, dass eine ent-

- sprechende Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds doch vorliegt.
- „Auch aus Gründen der Effizienz“ (Seite 3) wird nun für die Errichtung des EWF der Artikel 352 AEUV vorgeschlagen. Dazu wird ausgeführt, dass bereits der EuGH „die Möglichkeit ins Auge gefasst [hat], Artikel 352 zur Schaffung einer [entsprechenden] Unionseinrichtung heranzuziehen [...]“¹⁷
 - Das ist schlichtweg falsch. In der Randnummer 67 des Urteils, auf welche die Kommission dafür verweist, hält der EuGH lediglich fest, dass er die hypothetische Frage, ob der Art 352 eine entsprechende Kompetenzgrundlage bereitstellt, nicht zu beantworten hat, da „die Union ihre Zuständigkeit nach diesem Artikel nicht ausgeübt hat.“
 - Des Weiteren stellt die Kommission die Behauptung auf, dass schon bei der Beschlussfassung allen „Beteiligten damals klar war, dass die angestrebten Ziele auch im Rahmen der EU-Verträge erreicht werden konnten, worauf beispielsweise bereits im Konzept der Kommission für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion hingewiesen worden war.“ Hier widerspricht sich die Kommission selbst. Denn im Konzept der Kommission heißt es mit Bezug auf die Übernahme des ESM in das Europarecht, dass dies „eine Übertragung von Hoheitsrechten und damit eine Zuständigkeitserweiterung auf europäischer Ebene mit sich bringen [würde]. Dieser Prozess müsste mit Fortschritten bei der politischen Integration einhergehen, sodass eine stärkere demokratische Legitimität, Rechenschaftspflicht und Kontrolle gewährleistet sind.“¹⁸
 - Und genau diese Übertragung von Kompetenzen lässt sich auch nicht mit dem Art 352 AEUV bewerkstelligen. Zwar will dieser Artikel es ermöglichen, Lücken zur Rechtsetzung zu schließen, wenn ein „Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereichen erforderlich [ist], um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“ und die hierfür „erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen [sind]“ (Art 352 AEUV). Allerdings findet diese Möglichkeit zur Lückenschließung genau dort seine Grenze, wo die Übertragung von Hoheitsrechten beginnt: Der Art 352 AEUV hat die „Funktion, als Kompetenznorm Lücken zu schließen, die das Prinzip der begrenzten Ermächtigung lässt, ohne die Kompetenzen zu erweitern (keine Kompetenz-Kompetenz); allenfalls rundet er diese ab.“¹⁹
- Daraus folgt, dass die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds im Wege des Sekundärrechtes statt, wie ursprünglich angedacht, durch eine Änderung der Europäischen Verträge europarechtswidrig ist.

Ad 2) Zur Vorenthaltung von Mitentscheidungsrechten für das Europäische Parlament

Der vorliegende Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds sieht keinerlei Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments vor.

Artikel 5 sieht unter dem Titel Rechenschaftspflicht lediglich vor, dass der EWF gegenüber dem Parlament berichtspflichtig ist und dessen geschäftsführender EWF-Direktor von den zuständigen Ausschüssen gehört werden bzw

zu vertraulichen Gesprächen geladen werden kann. Das Europäische Parlament kann auch Anfragen an den EWF richten.

Gerade die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die nationalen Parlamente, deren Staaten sich nicht mehr aus den Finanzmärkten refinanzieren können, de facto gezwungen sind, jeglichen Bedingungen zuzustimmen. Umso wichtiger wäre es, dass im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion, die auf Achtung der Demokratie verpflichtet ist, als Ausgleich dazu auf europäischer Ebene eine öffentliche und parlamentarische Debatte und Mitentscheidung stattfindet. Das Europäische Parlament muss in die Aushandlung der Hilfsprogramme eingebunden sein und die Kompetenz haben, ein ausgehandeltes Memorandum of Understanding, welches Konditionalitäten für finanzielle Hilfen festlegt, zu bestätigen bzw abzulehnen.

Ad 3) Zu den Politikaufgaben im Zusammenhang mit der Kreditgewährung

Im Zuge der Krisenpolitik wurde im Rahmen der verschiedenen Rettungsschirme (EFSM, EFSF und ESM) in den Programmländern eine Politik aus Kürzungen bei sozialer und öffentlicher Infrastruktur und innerer Abwertung durchgesetzt.

Die in den entsprechenden Memoranda of Understanding (MoU) enthaltenen Auflagen enthielten etwa harte Kürzungsvorgaben im Gesundheitsbereich, welche unter anderem dazu führten, dass die Anzahl von Krankheiten stark anstieg.²⁰ Genauso sahen die Bedingungen die Deregulierung des Arbeitsrechtes und die Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen vor.

All dies geschah nicht nur weitgehend abseits von demokratischer Kontrolle, sondern teilweise in einer grundrechtswidrigen Art und Weise.²¹

Entscheidend für diese Ausgestaltung der Konditionalität war der Umstand, dass die Programme ausschließlich von Beamten von Exekutivorganen (IWF, Europäische Kommission und EZB) ausgearbeitet und nicht der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterworfen waren. Dadurch kam nie eine breitere öffentliche Debatte über die Ausgestaltung der Krisenpolitik in Gang. Erst dadurch konnte eine Politik im Interesse einiger weniger exekutiv angeordnet werden.

Daran würde sich auch in Zukunft wenig ändern. Die Verordnung sieht vor, dass eine Abschätzung der sozialen Folgen durchgeführt und bei den Verhandlungen über das MoU berücksichtigt werden soll. Das weckt Hoffnung, allerdings zeigt der Verweis in Art 5, dass auf Verlangen der „Geschäftsführende Direktor vertrauliche mündliche Gespräche hinter verschlossenen Türen mit dem Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments, **insbesondere über die Abschätzung der sozialen Folgen...**“ führen soll, einmal mehr, dass eine demokratische und transparente Diskussion über die sozialen Folgen nicht gewünscht ist.

In Art 12 der EWF-Verordnung (Anhang) ist ein Verweis auf Art 152 AEUV, der die Anerkennung und Förderung der Rolle der Sozialpartner definiert sowie Art 28 der Grundrechtecharta enthalten. Damit soll sichergestellt sein, dass die Verordnung bei der Gewährung von Stabilitätshilfen das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen unberührt lässt. Diese Ergänzungen werden für die

notwendige Neuorientierung der Krisenpolitik, welche mit massiven Kürzungen bei sozialer und öffentlicher Infrastruktur und einer Absenkung des Lohnniveaus einherging, bei Weitem nicht ausreichen. Die BAK tritt konsequent für ein Europa der arbeitenden Menschen ein und ist im Rahmen ihres interessenpolitischen Mandates verpflichtet, sicherzustellen, dass die ArbeitnehmerInnen in Österreich im Rahmen einer Finanzkrise, die, das zeigt die Erfahrung der Finanzkrise von 2008ff, für jedes Land Refinanzierungsschwierigkeiten nach sich ziehen kann, nicht in den Fokus einer falschen neoliberalen Konditionalität geraten. **Daher fordert die BAK, dass das Europäische Parlament in die Ausarbeitung und die Beschlussfassung der Hilfsprogramme im Wege des Memorandum of Understanding eingebunden sein muss und die Europäische Säule sozialer Rechte und alle relevanten Bestimmungen der Grundrechtecharta zusätzlich als Kriterienkatalog für die Auflagen im Zusammenhang mit der Kreditgewährung in der Verordnung zur Einrichtung des EWF verankert werden.**

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)

BAK-Position: Die BAK lehnt die Übernahme des Inhalts des SKS-Vertrags in das EU-Recht ab und fordert vielmehr dessen Aufhebung. Der entsprechende Vorschlag der Kommission ist aus unserer Sicht europarechtswidrig, der SKS-Vertrag an sich ist ökonomisch falsch. Statt einer weiteren Verschärfung des fiskalpolitischen Regelwerks braucht es eine Ausweitung der budgetären Spielräume vor allem in ökonomischen Schwächephasen, bspw durch die Einführung einer goldenen Investitionsregel. Diese Regel würde den offensicht-

lichen Widerspruch zwischen öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten und EU-Fiskalregeln nachhaltig entschärfen.

Die ablehnende Position der BAK wird wie folgt begründet:

Die vorgeschlagene Überführung in das Unionsrecht ist europarechtswidrig

Ebenso wie die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds erfordert auch die Überführung der Substanz des SKS-Vertrags in das Unionsrecht eine Änderung der Europäischen Verträge. Die Überführung im Wege des Sekundärrechtes ist offenkundig europarechtswidrig.

Mit der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten (MS) darauf verpflichtet werden „ein Regelwerk verbindlicher und dauerhafter numerischer Haushaltsregeln“ zu schaffen (Art 3 Z 1-3). Darüber hinaus werden die MS verpflichtet, unabhängige Einrichtungen zur Überwachung dieses Regelwerkes zu etablieren (Art 3 Z 4-7). Diese sind ua mit entsprechenden Ressourcen auszustatten. Da es sich dabei um Verpflichtungen handelt, die weitgehend schon seit dem Inkrafttreten des SKS-Vertrages bestehen, ist die Republik Österreich diesen bereits nachgekommen.

Das ändert nichts daran, dass entsprechende Regelungen, wenn sie nun im Wege einer EU-Richtlinie vorgeschrieben werden sollen, auch über eine Kompetenzgrundlage in den europäischen Verträgen verfügen müssen. Die Kommission behauptet, dass die Rechtsgrundlage im Art 126 Abs 14 Uabs 2 AUEV besteht, ohne dies aber auch nur mit einem Satz zu begründen. Kryptisch weist sie nur darauf hin, dass dies „die einzige verfügbare Rechtsgrundlage im Vertrag“ sei. Dazu

ist festzuhalten, dass Art 126 Abs 14 sich allein auf das den Verträgen beigelegte „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ bezieht. Der Uabs 2 des genannten Artikels führt dazu aus, dass der Rat einstimmig nach Anhörung des Parlaments und der EZB „die geeigneten Bestimmungen [verabschiedet], die sodann das genannte Protokoll ablösen.“ Nach herrschender europarechtlicher Meinung erlaubt diese Bestimmung auch eine teilweise Ablösung des Protokolls und steht künftigen Modifikationen und Ergänzungen nicht im Wege.²² Allerdings bilden die „Bestimmungen des Vertrages, speziell Art 126, auch bei solchen Änderungen die inhaltliche Grenze.“²³

Art 126 hat eine klare Struktur und Aufgabenverteilung. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (Abs 1) und um eine entsprechende Überprüfung zu ermöglichen berichts- und informationspflichtig (ua Abs 9). Wie und mittels welcher Verfahren und Institutionen sie dies bewerkstelligen, bleibt ihnen nach dem Art 126 aber völlig selbst überlassen, was sich nicht zuletzt aus der demokratiepolitischen Sensibilität des parlamentarischen Budget- und Haushaltsrechts erklären lässt.

Der Kommission kommen gemäß Art 126 Überwachungs-, Prüf- und Berichtspflichten zu (Abs 2, 3, 5). Während dem Rat das Recht zukommt Empfehlungen und allenfalls Sanktionen an den Mitgliedstaat zu richten bzw gegenüber diesem auszusprechen (Abs 7 und 11). **Weder der Kommission noch dem Rat kommen aber im geringsten Befugnisse zu, die MS auf die Erlassung innerstaatlicher Haushaltsregeln oder die Einrichtung von Institutionen zu verpflichten.**

Diese im 126 AEUV und in den europäischen Verträgen generell klar gezogene Grenze, bedeutet, dass es im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, wie sie die europäischen Vorgaben umsetzen und einhalten. **Der Richtlinienvorschlag ist daher klar europarechtswidrig**, da die darin angeführte Rechtsgrundlage offenkundig nicht geeignet ist und keinerlei Kompetenzgrundlage für die angedachten Maßnahmen bietet.

Der Vertrag ist ökonomisch falsch

Der am 1.1.2013 in Kraft getretene SKS-Vertrag sieht insb restriktive nationale Schuldenbremsen (die zudem bevorzugt in Verfassungsrang stehen sollen) und automatische Korrekturmechanismen bei Überschreitung der Fiskalregeln vor. Schuldenbremsen sind problematisch, weil sie

- erstens in Abschwungphasen zu wirtschaftlich schädlichen prozyklischen Budgetkürzungen führen, was die Verlängerung und Vertiefung von Wirtschaftskrisen nach sich zieht und
- zweitens die Ausschöpfung des Wohlstandspotentials einer Volkswirtschaft verhindern, wenn zentrale wirtschaftspolitische Ziele – wie der Abbau der Arbeitslosigkeit, die notwendigen öffentlichen Investitionen oder ein Anstieg der verfügbaren Einkommen – nachrangig gegenüber Budgetzielen sind. Eine wohlstandsorientierte Politik erfordert aber eine ausgewogene Ausrichtung an allen Zielen der Wirtschaftspolitik.
- Schuldenbremsen belasten zudem kommende Generationen durch Vernachlässigung des öffentlichen Vermögens und allgemein geringeren Zukunftschancen, die dadurch entstehen, weil wir jetzt

nicht handeln (Bildung, Integration, öffentlicher Verkehr, Wohnen in wachsenden Städten, Klimawandel etc).

Goldene Investitionsregel statt SKS-Vertrag

Die Sparpolitik in der Eurozone hat bereits jetzt zu einer großen öffentlichen Investitionslücke geführt. Das bestehende Fiskalregelwerk bei gleichzeitig fehlenden europäischen konjunkturellen Ausgleichsmechanismen hat dazu wesentlich beigetragen. Insbesondere die Europäische Kommission scheint sich dessen zunehmend bewusst zu sein, wie ihre bemühten Versuche zeigen, innerhalb des bestehenden restriktiven fiskalpolitischen Rahmens der WWU neue Wege zu beschreiten.

Was die Eurozone dringend benötigt, ist eine Regel, die öffentliche Investitionen unterstützt. Öffentliche Investitionen in Bereichen wie Infrastruktur, Gesundheit, sozialer Wohnbau, Verkehr, Schulen und Kindergärten, Energienetze, Breitbandnetze und Forschung und Entwicklung etc steigern Produktivität und Beschäftigung, sorgen für eine hohe Lebens- und Standortqualität und verbessern in der langen Frist die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Und nicht zuletzt sind sie auch eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten.

Vor diesem Hintergrund fordert die BAK die Einführung einer **goldenen Investitionsregel**²⁴, die öffentliche Nettoinvestitionen von den relevanten Defizitkennziffern des SWP ausnimmt. Diese Regel würde den offensichtlichen Widerspruch aus Investitionsnotwendigkeit und Fiskalregeln weitgehend beseitigen und sollte ein wesentliches Element im Rahmen der Vertiefung der WWU sein.

Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen

BAK-Position: Die Schaffung eines Amtes eines Europäischen Ministers für Wirtschaft und Finanzen würde das einseitige institutionelle Machtgefüge der wirtschaftspolitischen Steuerung noch verstärken. Erforderlich ist ein Gesamtpaket, das die demokratischen Defizite der wirtschaftspolitischen Steuerung und die institutionellen Ungleichgewichte behebt. Das erfordert die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments auf sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik und die Einrichtung eines EU-Arbeits- und Sozialministeramts. Dieses Amt sollte schwerpunktmäßig ua für die Umsetzung und Überwachung der Europäischen Säule sozialer Rechte zuständig sein.

Der Europäische Minister für Wirtschaft und Finanzen soll laut Kommission als zentraler Gesprächspartner für Fragen der Wirtschafts-, Fiskal- und Finanzpolitik die wirtschaftspolitische Koordination stärken, die Formulierung und Umsetzung einer angemessenen Fiskalpolitik für das Euro-Gebiet als Ganzes unterstützen und die einschlägigen EU-Haushaltsinstrumente koordinieren. Er wäre gleichzeitig Vizepräsident der Kommission, würde den Vorsitz in der Eurogruppe innehaben und damit auch den Vorsitz im Gouverneursrat des Europäischen Währungsfonds führen und hätte somit im institutionellen Gefüge eine sehr gewichtige Position.

Eine solche Funktion wäre überlegenwert, weil dadurch ein zentrales Machtorgan im Kontext der wirtschaftspolitischen Steuerung, die sogenannte Euro-Gruppe, zu mehr Transparenz verpflichtet würde. Die Euro-Gruppe ist ein informelles Gremium, das im

Zuge der Krisenpolitik zu einer zentralen Schaltstelle für die Ausarbeitung von Rettungsprogrammen wurde. Es spielt auch eine wesentliche Rolle bei der Überwachung der Haushaltspolitik der Euro-Staaten. Die Mitglieder der Euro-Gruppe sind als Finanzminister der Mitgliedstaaten ihrem jeweiligen nationalen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig, aber es besteht **keine wirkliche Rechenschaftspflicht der Euro-Gruppe gegenüber dem Europäischen Parlament**. Daher konnte auch der ehemalige Eurogruppen-Chef Jeroen Dijsselbloem die Einladung des Europäischen Parlaments zu einer Debatte über das Hilfsprogramm für Griechenland wiederholt ausschlagen. Die Rechenschaftspflicht eines EU-Finanzministers, der gleichzeitig auch Präsident der Euro-Gruppe ist, würde endlich Licht ins Dunkel der bisher intransparenten Entscheidungsprozesse der Eurogruppe bringen.

Allerdings muss aus unserer Sicht dieses Amt als **Teil eines Gesamtpakets** eingerichtet werden, **das die demokratischen Defizite der wirtschaftspolitischen Steuerung und die institutionellen Ungleichgewichte behebt**. Dazu bedarf es insbesondere folgender Maßnahmen:

- Zur Stärkung der politischen Kontrolle (Rechenschaftspflicht) 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.
- Dem Europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen muss als starkes Gegengewicht ein **EU-Arbeits- und Sozialministerium**²⁵ gegenübergestellt werden. Dieses Amt sollte schwerpunktmäßig ua für die Umsetzung und Überwachung der Europäischen Säule sozialer Rechte zuständig sein, ebenfalls die Vize-Präsidenschaft der Kommission innehaben und zusätzlich an den Sitzungen der Euro-Gruppe teilnehmen.
- Dem **Europäischen Parlament** muss in der wirtschaftspolitischen Steuerung zukünftig eine **Schlüsselrolle** zukommen. Sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik (einschließlich der einzelnen Prozessschritte des Europäischen Semesters) sollten vom Europäischen Parlament mitentschieden werden.
- Gleichzeitig sollte die wirtschaftspolitische Steuerung der Eurozone zukünftig insbesondere auf eine **Ex-ante-Einbindung der Sozialpartner** setzen. Es braucht deshalb eine Form von makroökonomischem Dialog für die Eurozone, wie wir bereits wiederholt vorgeschlagen haben sowie generell eine Stärkung des sozialen Dialogs. Vereinbarungen der Sozialpartner auf EU-Ebene müssen von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten respektiert werden.

Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet

BAK-Position zu den vorgeschlagenen neuen Haushaltsfunktionen:

- *Im Lichte der Diskussion um die Wettbewerbspakte und auf Basis der vorliegenden Mitteilung lehnt die BAK die Schaffung eines neuen Umsetzungsinstruments zur Unterstützung von Reformzusagen der Mitgliedstaaten ab.*
- *Angesichts der Tatsache, dass die Euro-Beitrittskandidaten jene Staaten sind, die heute schon bezogen auf ihr BIP den größten Anteil aus den EU-Strukturfondsmitteln erhalten, bedarf es keiner zusätzlichen spezifischen Euro-Beitrittshilfe.*
- *Die Schaffung einer gemeinsamen Letztsicherung für den Abwicklungsfonds ist nur dann akzeptabel, wenn es vorher zu einer Bankenstrukturreform kommt und die Kosten der Letztsicherung letztendlich ausschließlich vom Bankensektor getragen werden.*
- *Die Einführung einer Stabilisierungsfunktion ist grundsätzlich sinnvoll.*

Die Kommission schlägt in ihrer Mitteilung²⁶ vier spezifische Haushaltsfunktionen für ein stabiles Euro-Währungsgebiet vor, die allerdings – bis auf die Letztsicherung im Rahmen der Bankenunion – vorerst nur grob skizziert werden. Insbesondere fehlen für die meisten Vorschläge konkrete Zahlenangaben. Detaillierte Vorschläge für diese Funktionen wird die Kommission im Mai 2018 im Rahmen ihres Vorschlags für den mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2020 vorlegen.

Auf Basis der Mitteilung nimmt die BAK zu den einzelnen Funktionen wie folgt Stellung:

Ad) Unterstützung für Strukturreformen

Die BAK meldet **stärkste Bedenken** gegen das Vorhaben der Kommission an, für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 ein **neues Umsetzungsinstrument zur Unterstützung von Reformzusagen der Mitgliedstaaten** vorzuschlagen.

Das Instrument soll jenen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zur Verfügung gestellt werden, „die sich im Dialog mit der Kommission zu Reformen verpflichtet und diese in Reformzusagen vereinbart haben.“ Diese Reformen sollen von den Mitgliedstaaten selbst vorgeschlagen und möglichst verbindlich gemacht werden, etwa durch einen detaillierten Maßnahmenkatalog und die Formulierung von Etappenzielen und Berichten im Rahmen des Europäischen Semesters. Dabei würde die Kommission eine Kontrollfunktion einnehmen, unterstützend wirken und vor allem auch mittels der Ziele die Grundlage für die finanzielle Unterstützung bewerten.

Es fehlt eine genauere Beschreibung, welche Merkmale derartige „unterstützungswürdige“ Reformen haben sollen. In die Formulierung, dass „der Schwerpunkt auf Reformen liegen (sollte), die die Widerstandskraft der einzelnen Volkswirtschaften am meisten stärken und positive Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten haben können“, kann viel hineininterpretiert werden. Betrachtet man die politische Schwerpunktsetzung auf EU-Ebene im Zuge der Krise, so ist zu befürchten, dass Maßnahmen, die eine Aushöhlung sozialer Sicherungssysteme oder so genannte Flexibilisierungen im Bereich der Arbeitswelt (wie Angriffe auf etablierte Kollektivvertragssysteme) zum Ziel haben, als „un-

terstützungswürdig“ erachtet werden. Werden etwa übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte aufgrund eines (im Vergleich zu anderen Staaten) zu „hohen“ Lohnniveaus geortet, kann dies mit einem negativen Anpassungsdruck einhergehen. Es liegt auch der Schluss nahe, dass beim „Ausbau von Kapitalmärkten“ weitere Liberalisierungs- und Deregulierungsschritte angedacht sind.

Zu befürchten ist, dass hinter diesem Vorschlag nicht weniger als eine Wiederbelebung des gescheiterten Versuchs der Kommission steckt, ein Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit²⁷ (sogen Wettbewerbspakte) einzuführen. Es ist offensichtlich für Brüssel immer noch ein Ärgernis, dass es etliche Mitgliedstaaten gibt, die durch die engmaschige Kontrolle der Kommission schlüpfen, weil sie weder einem Defizitverfahren unterliegen, noch EU-Finanzhilfen erhalten bzw Schwellenwerte im Rahmen der makroökonomischen Ungleichgewichte verletzen. Zwar gibt es im Rahmen des Europäischen Semesters die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission, diese haben aber bis dato einen unverbindlichen Charakter. Und genau diese Lücke soll nun geschlossen werden – mit vertraglichen Vereinbarungen der Kommission mit den Mitgliedstaaten, in denen verbindliche Strukturreformen ua im Bereich der Lohnentwicklung, des Arbeitsmarkts, des Pensionssystems und der Effizienz des öffentlichen Sektors festgelegt werden. Mit einem finanziellen Anreizsystem, dessen konkrete Ausgestaltung noch ziemlich unausgegoren ist, soll den Mitgliedstaaten dieser neue Vertiefungsschritt der WWU „schmackhaft“ gemacht werden.

Im Lichte der Diskussion um die Wettbewerbspakte und auf Basis der vor-

liegenden Mitteilung lehnt die BAK diese Haushaltsfunktion entschieden ab. Es ist nicht akzeptabel, dass aus dem EU-Budget, das letztlich zu einem überwiegenden Teil von den europäischen ArbeitnehmerInnen finanziert wird, Reformen unterstützt werden, die zu einem Abbau von Schutzstandards für Beschäftigte führen können. Gerade in Bezug auf den Arbeitsmarkt gibt es zahlreiche Studien, die die Behauptung, Deregulierung würde mehr Beschäftigung und den Abbau von Arbeitslosigkeit bringen, widerlegen. So konnte eine im Mai 2017 veröffentlichte Studie²⁸ des European Trade Union Institutes (ETUI), „keinen empirischen Beleg“ finden, dass „Deregulierung die Beschäftigung gesteigert oder die Arbeitslosigkeit für bestimmte Gruppen gesenkt“ habe. Die Reformen waren dagegen „begleitet von der Zunahme prekärer Beschäftigung, gerade in den Ländern, die besonders energisch dereguliert haben“. Gleichzeitig ist es in den EU-Ländern entgegen dem Konzept der Flexicurity nicht zu einem Ausbau der Sicherheitsnetze, sondern zu deren Rückbau gekommen. So wurden in den meisten EU-Ländern Bezugsdauer und Leistungshöhe der Arbeitslosenversicherung gekürzt und die Sanktionen verschärft.

Eine Änderung unserer ablehnenden Position würde voraussetzen, dass die demokratischen Defizite der wirtschaftspolitischen Steuerung behoben sind und sich auf EU-Ebene ein neues Verständnis von Reformen in Sinne der europäischen ArbeitnehmerInnen etabliert hat.

Ad) Konvergenzfazilität für Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet beitreten

So sehr wir die Aussage von Jean-Claude Juncker begrüßen, dass der Euro

langfristig die einheitliche Währung aller EU-Mitgliedstaaten sein soll, so wenig sehen wir die Notwendigkeit einer spezifischen zusätzlichen Euro-Beitrittsilfe. Bis auf Schweden, wo es seit Jahren keine stabile Mehrheit für die Einführung des Euros gibt, und Großbritannien und Dänemark, die nicht verpflichtet sind, dem Euro beizutreten, sind die Euro-Beitrittskandidaten jene Länder, die heute schon bezogen auf ihr BIP den größten Anteil aus den EU-Strukturfondsmitteln erhalten.

Die Schaffung der Voraussetzungen für eine Aufwärtskonvergenz durch Investitionen in eine nachhaltige soziale und ökologische Infrastruktur, Einführung bzw. Ausbau sozialer Mindeststandards, effektive Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerflucht und Steueroasen sowie insbesondere eine stärkere Lohndynamik in Europa würde die Attraktivität des Euro-Währungsgebiets massiv erhöhen und gleichzeitig den Euro-Beitritt der Euro-Kandidaten beschleunigen. Dies könnte letztlich auch Schweden und Dänemark dazu bewegen, dem Euro beizutreten.

Ad) Letztsicherung für die Bankenunion

Die Kommission schlägt vor, dass der ESM oder EWF die geplante gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds (SFR) übernehmen soll. Für den Gesamtbetrag der ausstehenden Zusagen für die Letztsicherung des SRF würde eine Obergrenze von 60 Mrd EUR gelten, wobei diese Obergrenze angehoben werden kann.

Der SRF wird aus Beiträgen von Kreditinstituten gespeist. Er soll zwischen 2016 und 2023 aufgestockt werden, sodass bis 2023 ein Volumen von einem Prozent der gedeckten Einlagen aller Kreditinstitutionen der Mitgliedsstaaten der

Bankenunion zustande kommen soll. Im Juli 2017 hatte der SRF Gelder im Volumen von 17 Mrd Euro gesammelt. Die Verbindlichkeiten (ohne Haftungen) der öffentlichen Hand zur Stabilisierung des österreichischen Finanzsektors alleine erreichten 2015 mit 37,3 Mrd Euro ihren bisherigen Höhepunkt und im Euroraum 2012 mit 575,8 Mrd Euro.²⁹ Sollte es also innerhalb der Bankenunion in den nächsten Jahren erneut zu einer Bankenkrise kommen, drohen die Probleme der Banken weiterhin auf die öffentliche Hand übertragen zu werden, nun von der einzelstaatlichen auf eine EU-weite Ebene.

Insgesamt ist diese neue Funktion alles andere als unproblematisch. Bereits beim ESM gibt es die Instrumente der indirekten und direkten Kapitalisierung von Finanzinstituten. Kommt beim EWF nun die Funktion als Letztsicherung für den SRF hinzu, so verschiebt sich der **Charakter noch weiter weg von einer Stabilisierungseinrichtung für Staaten hin zu einer Stabilisierungseinrichtung für den Finanzsektor**. Dabei hängt deren finanzielle Stabilität gegenseitig stark voneinander ab, aber genau darin besteht eben der Teufelskreis bzw. eine jener systemischen Schwächen, die vor (!) der Einrichtung des EWF entschärft werden müssen.

Eine Letztsicherung im Rahmen des ESM bzw. EWF für den Fall, dass der Abwicklungsfonds überfordert ist, ist nur dann akzeptabel, wenn es im Vorfeld endlich zu einer umfassenden Bankenstrukturreform kommt, bei der das Risiko des Investmentbankings von jenem des Geschäftsbankenteils getrennt wird. Zudem muss sichergestellt sein, dass die damit verbundenen Kosten letztlich ausschließlich vom Bankensektor getragen werden.

Ad) Stabilisierungsfunktion

Die BAK hält die Einführung einer Stabilisierungsfunktion grundsätzlich für sinnvoll. Bei den von der Kommission vorgeschlagenen Optionen sind eine „europäische Investitionsschutzregelung“ und der „Rainy-Day-Fonds“ diskussionswürdig, wobei wir erstere – wie auch die Kommission – bevorzugen würden. Die von der Kommission skizzierte Idee zur Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung lehnen wir ab, weil die Maßnahme kaum stabilisierende Effekte haben würde.³⁰ Zudem besteht die Gefahr, dass die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung dazu führen könnte, die bisher nationalen Sozialsysteme umfassend zu vereinheitlichen und zu europäisieren. Diese Perspektive lehnen wir ab.

Ferner wäre es aus unserer Sicht kontraproduktiv, den Zugang zur Stabilisierungsfunktion von der Einhaltung bestimmter Kriterien abhängig zu machen. Gemäß Vorschlag der Kommission sollen nur jene Mitgliedstaaten davon profitieren, „die im Zeitraum vor dem Auftreten des starken asymmetrischen Schocks mit dem EU-Überwachungsrahmen im Einklang standen“. Eine Koppelung widerspricht der Grundidee – nämlich einen Mechanismus zur Abfederung schwerer makroökonomischer Schocks in einem Euroland zu schaffen. In erster Linie soll es darum gehen, EU-Mittel für Investitionen rasch zur Verfügung zu stellen. Denkbar wäre allenfalls wie auch im Fünf-Präsidentenbericht bereits angedacht wird, einen Pool von Investitionsvorhaben vorab zu ermitteln, die beim Eintritt einer makroökonomischen Schocksituation vorrangig zum Zug kommen sollten.

Was es allerdings braucht, sind klare Bedingungen, ab wann die Stabilisierungsfunktion automatisch ausgelöst wird. Die Kommission plädiert für festgelegte Parameter wie etwa „eine große vorübergehende Abweichung von den Trends bei Arbeitslosigkeit und Investitionen“, was wir ausdrücklich begrüßen.

Fußnoten

¹ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/strategiepapier-zur-waehrungsunion-van-rompuy-stellt-plaene-fuer-die-neue-eu-vor-11984207.html>

² <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.de.pdf>

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_de.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_de

⁶ <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspräsident-Macron-im-Wortlaut>

⁷ Siehe Fn 4.

⁸ <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/deepening-emu-2025>, 19.10.2017

⁹ Konzept der Kommission für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:REV1:DE:PDF>

¹⁰ Siehe <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/goldene-investitionsregel/> , 21.4.2015

¹¹ Siehe Fn 8.

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_de.htm, 6.12.2017

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-827_de, 6.12.2017.

¹⁴ Bericht über die Untersuchung über die Rolle und die Tätigkeiten der Troika (EZB, Kommission und IWF) in Bezug auf Programmländer des Euroraums vom 28.2.2014, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+XML+V0//DE#title1>

¹⁵ Konzept der Kommission für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:REV1:DE:PDF>, 30.11.2012

¹⁶ Siehe Fn 14.

¹⁷ Siehe dazu Fn 18 in den erläuternden Bemerkungen zur Verordnung.

¹⁸ Konzept der Kommission für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:REV1:DE:PDF>

¹⁹ Streinz, Art 352 AEUV, in Streinz (Hg), EUV/AEUV-Kommentar (2012).

²⁰ Alexander Kentikelenis, Marina Karanikolos, Aaron Reeves, Martin McKee, David Stuckler, Greece's health crisis: from austerity to denialism (2014) <http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140673613622916.pdf>

²¹ Andreas Fischer-Lescano, Austeritätspolitik und Menschenrechte (2013); https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/eu/Austeritaetspolitik_und_Menschenrechte.html

²² Häde, Art 126 AEUV, in Callies/Ruffert (Hg) Kommentar EUV/AEUV (2011) Rn 92

²³ Ebd; Kempen, Art 126 AUEV, in Streinz (Hg) Kommentar EUV/AEUV (2012) Rn 50

²⁴ Siehe Fn 10.

²⁵ Siehe <https://www.awblog.at/europaeischer-arbeitsminister/>, 13.2.2018

²⁶ Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0822&from=EN>, 6.12.2017

²⁷ Siehe <https://www.awblog.at/pensionen-mieten-arbeitsrecht-wirtschaftspolitische-empfehlungen-der-eu-kommission-bald-durchsetzbar/#more-7044>, 8.10.2014

²⁸ <https://www.etui.org/Publications2/Books/Myths-of-employment-deregulation-how-it-neither-creates-jobs-nor-reduces-labour-market-segmentation>, 2017

²⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit/supplementary-tables-financial-crisis>

³⁰ A&W Blogbeitrag vom 28. Dezember 2017, Europa sozialer machen: Mindeststandards für die Arbeitslosenversicherung, <https://www.awblog.at/europa-sozialer-machen-mindeststandards-fuer-die-arbeitslosenversicherung/>

Für weitere Fragen stehen Ihnen gerne

Norbert Templ

T: +43 (0) 1 501 651 2158
norbert.templ@akwien.at

sowie

Amir Ghoreishi

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

zur Verfügung.

Österreichische Bundesarbeitskammer

Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

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