

# wirtschaftspolitik

## - STANDPUNKTE 02|2013

### INHALT

<b>STEIGENDE MIETPREISE</b> KURSKORREKTUR FÜR LEISTBARES WOHNEN DRINGEND NÖTIG!	<b>SEITE 02</b>
<b>KOMMENTAR</b> HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE WIENER WOHNPOLITIK	<b>SEITE 05</b>
<b>BUDGET</b> NOTWENDIGE BESCHÄFTIGUNGS- IMPULSE FEHLEN	<b>SEITE 07</b>
<b>KOMMENTAR</b> GENDER-BUDGETING - ENTSCHEIDENDE SCHRITTE NOCH NÖTIG!	<b>SEITE 09</b>
<b>ZYPERN</b> NEUE ETAPPE IN DER EU KRISENBEWÄLTIGUNGSPOLITIK?	<b>SEITE 10</b>
<b>CYPRUS RESCUE FROM BANCROPTCY</b> PERSPECTIVE OF THE SOUTH	<b>SEITE 13</b>
<b>TOO BIG TO FAIL</b> HAT DIE EU DAS STRUKTURPROBLEM AN DER WURZEL GEPACKT?	<b>SEITE 15</b>
<b>EUROPÄISCHE SOLIDARITÄT</b> FÜR EINE FAIRE VERTEILUNG IN EUROPA	<b>SEITE 18</b>
<b>SCHUTZ VOR ÜBERNAHMEN</b> IM BEREICH DER SICHERHEITS- UND DASEINSVORSORGE	<b>SEITE 22</b>
<b>EU-VERGABERECHTSPAKET</b> KOMPLEX ODER PRAKTIKABEL?	<b>SEITE 24</b>
<b>EU-AGRARREFORM</b> WIDER DEM VERNÜNFTIGEN WANDEL	<b>SEITE 26</b>
<b>ARBEITSZEITVERKÜRZUNGEN</b> WARUM SIE AUCH DER UMWELT HELFEN	<b>SEITE 28</b>

### EDITORIAL

Wohnen wird immer teurer. Doch woran liegt das, welche Schritte sind notwendig, um Wohnen wieder leistbar zu machen, und was tut sich eigentlich in Wien, der Vorzeigestadt des sozialen Wohnbaus?

In der mittelfristigen Budgetplanung bleiben große Sprünge und wichtige Impulse für Wachstum und Beschäftigung leider aus. Um rasch ans Ziel zu gelangen, ist auch beim Gender-Budgeting noch viel zu tun. Doch immerhin macht man bei der wirkungsorientierten Haushaltsführung Fortschritte, es geht in Richtung mehr Transparenz und Effizienz. Dorthin möchte auch die EU mit dem Vergaberechtspaket. Will man doch einen Ausgleich zwischen der Erfüllung von sozial- und umweltpolitischen Forderungen und einem ökonomischen Mitteleinsatz von immer knapper werdenden Budgetmitteln herstellen.

Die Krise des Euro scheint leider weiter anzudauern. Die zyprischen Großbanken und eine kursichtige, finanzmarktgetriebene Wirtschaftspolitik haben das Land in den Abgrund geführt. Von einem neuen Kurs kann jedoch auch jetzt keine Rede sein. Ergänzt um AnlegerInnen- und GläubigerInnenbeteiligung versucht man es nun erneut mit den schon üblichen, untauglichen Mitteln. Dabei kann und darf europäische Solidarität nicht bedeuten, dass die ArbeitnehmerInnen allein die Krisenlast zu tragen haben. Das Kernproblem bleibt jedenfalls weiter ungelöst, denn nur durch die Hintertür gelingt es, das „Too-big-to-fail“-Problem der Finanzinstitute und damit die Geiselnhaft des Staates ein wenig einzudämmen. Hoffen darf man aber zumindest für und in Österreich, dass es mit dem Außenwirtschaftsgesetz gelingt, die Daseinsvorsorge vor dem absoluten Zugriff der freien Märkte zu schützen.

Einen Schritt rückwärts macht leider die EU-Agrarpolitik, bleiben doch angepeilte Reformen größtenteils aus oder werden von Österreich nicht in Anspruch genommen. Leichtfüßig erscheint hingegen eine Arbeitszeitverkürzung, könnte uns diese doch helfen, unseren ökologischen Fußabdruck deutlich zu verbessern.

Zum zehnten Mal wünschen wir daher: Eine spannende Lektüre!

*Die Redaktion*

### IMPRESSUM | OFFENLEGUNG GEM § 25 MEDIENG

#### HERAUSGEBERIN UND MEDIENINHABERIN:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,  
1040 Wien, Prinz Eugen Straße 20 – 22

REDAKTION: Susanne Wixforth, Josef Thoman

LAYOUT UND SATZ: Julia Kolda

VERLAGS- UND HERSTELLUNGSORT: Wien

ERSCHEINUNGSWEISE: 4 mal jährlich

KOSTENLOSE BESTELLUNG UND ALLE AUSGABEN UNTER:

<http://wien.arbeiterkammer.at/wp-standpunkte>

BLATTLINIE: Die Meinungen der AutorInnen.

# STEIGENDE MIETPREISE: KURSKORREKTUR FÜR LEISTBARES WOHNEN DRINGEND NÖTIG!

WER HÄTTE DAS GEDACHT! IN DEN MEDIEN, DER POLITIK UND DER ÖFFENTLICHKEIT WIRD WIEDER INTENSIV ÜBER STEIGENDE WOHNKOSTEN UND EIN MANGELNDES ANGEBOT LEISTBARER WOHNUNGEN DISKUTIERT. DABEI GALT DIE „WOHNUNGSFRAGE“ IM POLITISCHEN ALLTAG FÜR LANGE ZEIT ALS „GELÖST“ ODER FIRMIERTE WEIT UNTER DER GESELLSCHAFTLICHEN WAHRNEHMUNGSSCHWELLE.

**H**eute hat das Thema leistbares Wohnen hingegen wieder Hochkonjunktur. Verantwortlich dafür sind eine Reihe von Entwicklungen, die zu einer Verschärfung der Wohnsituation geführt haben. Die meisten von ihnen spiegeln dabei den Zeitgeist der Deregulierung und des freien Spiels der Marktkräfte wieder. Denn Geld sollte

Boom des frei finanzierten Neubaus aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und der Umschichtung in Immobilienvermögen gegenüber. Der Anstieg des frei finanzierten Wohnbaus konnte zwar den Einbruch im geförderten Neubau. Für BezieherInnen niedriger und mittlerer Einkommen, die in den letzten Jahren mit realen Einkommens-

aber nachhaltigen Förderungssystem mit kontinuierlichen Rückflussvolumina weniger Bedeutung beigemessen als dem Verkauf aushaftender Darlehen zum Barwert. So wurden bis 2011 rund 7 Milliarden Euro in die Landesbudgets gespült – Mittel, die schließlich nicht mehr zweckgebunden für den Wohnbau eingesetzt werden. Gleich-

## Immobilie wurde als „Wirtschaftsgut“ und Veranlagungsobjekt betrachtet und sollte daher gewinnbringend bewirtschaftet werden.

„arbeiten“, die Immobilie wurde als „Wirtschaftsgut“ und Veranlagungsobjekt betrachtet und sollte daher gewinnbringend bewirtschaftet werden.

einbußen konfrontiert waren, stellt er aber keine leistbare Alternative dar. Sie sind auf den preisgünstigen geförderten Wohnbau angewiesen.

zeitig sind bereits rund 45 % der gesamten Wohnbauförderungsmittel bzw. umgerechnet 1,25 Milliarden Euro für errichtete Wohnbauten in Form von „unproduktiven“

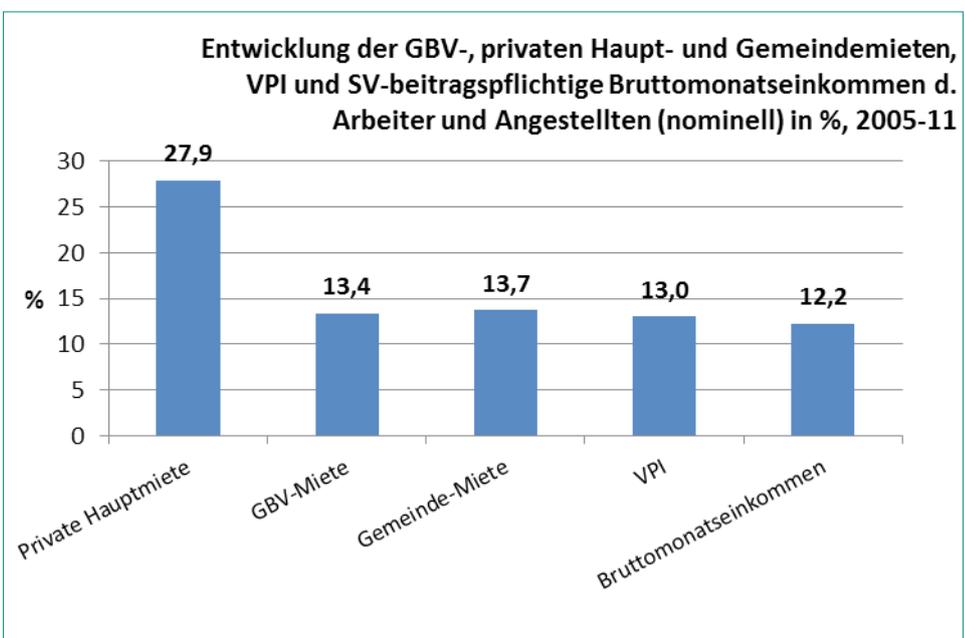
**Steigende Wohnpreise in den Ballungsräumen.** Leistbares Wohnen ist vor allem in den Städten und Ballungsräumen wieder ein Thema geworden. Dort sind die Mieten und Wohnungspreise stark angestiegen, ebenso die Grundpreise, die sich seit 1990 teilweise verdreifacht haben. Für alle größeren Städte in Österreich ist in den nächsten Jahren ein Bevölkerungszuwachs prognostiziert. In Wien beläuft er sich auf jährlich 20.000 zusätzliche EinwohnerInnen. Überdies brachte es die Krise mit sich, dass die Immobilie zur Fluchtwährung wurde. Private Haushalte haben aus Angst um ihr Geld große Teile ihres Vermögens in den Immobiliensektor umgeschichtet – dies hat entsprechende Konsequenzen für die Preisentwicklung.

**Konsolidierung öffentlicher Haushalte.** Krisenbedingt verfolgen manche Bundesländer nun schon das dritte Jahr einen Budgetkonsolidierungskurs, der sich in einer, unter dem Wohnungsbedarf liegenden, Produktion geförderter Neubauwohnungen niederschlägt. 2009 wurden 30.000 Wohnungen gefördert, bis 2012 reduzierten sich die Förderungszusicherungen um 7.000 auf 23.000 Wohnungen. Dem starken Rückgang des geförderten Wohnbaus steht ein

Fehlentwicklungen sind jedoch schon früher passiert. Bereits 2001 begannen die öffentlichen Haushalte aushaftende Wohnbaudarlehen zu verkaufen, um ihren budgetären Spielraum (kurzfristig) zu erhöhen. Getreu dem Zeitgeist-Motto, das Geld „arbeiten“ zu lassen, wurde dem „biederen“,

Annuitätzuschüssen und Wohnbauhilfen gebunden.

**Einkommensentwicklung.** Zwischen 1998 und 2011 sind die Realeinkommen im untersten Quartil um 14% zurückgegangen. Diese Einkommensgruppe sieht sich bei



Quelle: BMF, Statistik Austria; Berechnungen: GBV

den derzeitigen Wohnungspreisen mit einer Wohnkostenbelastung von bis zu rund 52 % des verfügbaren Monatseinkommens konfrontiert. Für die rund 700.000 „NesthockerInnen“ – junge Erwachsene in elterlichen Haushalten – in Österreich fehlen günstige Mietwohnungen, genauso wie für junge Familien, Scheidungsfälle und AlleinerzieherInnen.

**Erhöhte Ansprüche.** Während die Wohnbauförderung seit 1996 aufgrund der Nicht-Indexierung real um 620 Mio. Euro gesunken ist, stiegen ab Mitte der 1990-iger Jahre die Qualitätsanforderungen in Bezug auf Architektur, Ökologie und technische Standards drastisch an. Über Bauträgerwettbewerbe kam es erfreulicherweise zu einer Steigerung des Qualitätsniveaus. Der Wohnbau, vor allem der Neubau, avancierte so zunehmend zur Vermarktung architektonisch und qualitativ anspruchsvoller Projekte. Eine entsprechende Zusatzfinanzierung blieb jedoch aus.

**Sanieren statt bauen.** Dem Rückgang im geförderten Neubau steht eine massive Erhöhung der geförderten Sanierungsleistung gegenüber. Die durch Förderungsmittel ausgelösten Sanierungsmittel sind zwischen 2001 und 2012 um 40% auf 2,4 Mrd. gestiegen, die Zahl der Wohnungen, an denen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt wurden, ist im gleichen Zeitraum um 35% auf 100.000 Wohnungen angestiegen. Mit anderen Worten: Da die Wohnbauförderungsmittel insgesamt auf dem gleichen Niveau verharrten, wurde die Expansion der Sanierungsförderung um den Preis des Rückgangs des geförderten Neubaus „erkaufte“ bzw. hat eine nachhaltige Verlagerung der

bindung die Mietpreise anheben dürfen und dies auch tun. Anlageorientierte und damit notwendigerweise renditemaximierende Bauträger wurden gemeinnützigen Bauträgern mit langfristigen Verpflichtungen und sozialen Mietpreisbindungen förderungspolitisch gleichgestellt.

Während rendite- bzw. investororientierte Unternehmen die Objekte nach Abstattung aller Darlehen im legitimen Interesse ihrer EigentümerInnen gewinnmaximierend verwerten bzw. die wesentlich höhere angemessene Marktmiete verlangen können, bleiben die entschuldeten Wohnungen bei den Gemeinnützigen dauerhaft zu einer limitierten Miete von derzeit höchstens 3,29 Euro/m<sup>2</sup> erhalten. Die für

120.000 Mietverträge abgeschlossen, mehr als ein Drittel davon im GBV-Bereich. 92% oder 47.000 Vertragsabschlüsse sind dabei unbefristete Mietverträge.

**Deregulierung.** Mit der Deregulierung der Wohnungspolitik halten auch Kaufoptionsmodelle im geförderten Mietwohnungsbau Eingang. Ursprünglich für selbstnutzende EigentümerInnen gedacht, werden die ins Wohnungseigentum übertragenen Mietwohnungen vielerorts zu einem begehrten Anlage- und Spekulationsobjekt. Wohnungen werden zu einem günstigen Preis angekauft, um diese entweder ohne Mietenbindung teuer zu vermieten oder mit Gewinn zu verkaufen.

### **Renditemaximierende Bauträger wurden gemeinnützigen Bauträgern förderungspolitisch gleichgestellt.**

die Errichtung von über 550.000 preisgebundenen gemeinnützigen Mietwohnungen eingesetzte Förderung findet so besonders nachhaltige Verwendung. Dagegen wird der Förderungsvorteil, d.h. die Differenz zwischen der günstigen geförderten Miete und der Marktmiete von den privaten bzw. gewerblichen Eigentümern abgeschöpft. Wie hoch dieser „Abschöpfungseffekt“ ausfällt, zeigt ein Wohnungsinserat: Darin wird eine in Wien liegende rund 54 m<sup>2</sup> große Wohnung eines gewerblichen Bauträgers um 416 Euro/Monat angeboten, dies mit dem Hinweis, dass 2014, nach Auslaufen der Wohnbauförderung, die Miete um fast das Doppelte auf 795 Euro/Monat steigt. Bei den Gemeinnützigen würde die Miete (inkl. des auf die monatliche Vorschreibung umgelegten Finanzierungsbeitrages) aufgrund

Als Ausfluss wohnungspolitischer Deregulierung muss auch der Verkauf der gemeinnützigen Bundeswohnbaugesellschaften (BUWOG, ESG Villach, WAG, WBG und EBS Linz) und der mit dem Ziel der Renditemaximierung angesteuerte Kauf geförderter Wohnhausanlagen durch anlegerorientierte Fonds gesehen werden.

**Finanzierungsschwierigkeiten.** Erschwerend wirken die durch die Finanzkrise verursachten Änderungen bei der Kapitalmarktfinanzierung. Die Kreditvergabekonditionen haben sich merkbar verschärft, höhere Zinsaufschläge sind trotz niedrigem Zinsniveau an der Tagesordnung, genauso kürzere Darlehenslaufzeiten.

Die Anleihen von Wohnbaubanken wären ein günstiges, längerfristiges Refinanzie-

### **Eine Gesellschaft mit gerechterer Einkommens- und Vermögensverteilung kann mit geringerem Wachstumstempo auskommen, was ökologischen und demografischen Herausforderungen besser Rechnung tragen würde.**

Fördermittel zulasten des Neubausektors stattgefunden. Hauptverlierer dieser Entwicklung ist dabei der Mietwohnungsbau: Er ist zwischen 2009 und 2012 um 23% bzw. 3.600 Wohnungen auf 12.300 Wohnungen zurückgegangen.

**Wohnbauförderung auch für Gewinnmaximierer.** Gleichzeitig wurde die Wohnbauförderung für alle MarktteilnehmerInnen geöffnet – gleich welche Bonität diese aufweisen und ungeachtet der Tatsache, dass einige nach Auslaufen der Förderungs-

der im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz verankerten Mietobergrenze nur 297 Euro/Monat ausmachen.

Die gemeinnützigen Bauträger betreiben entsprechend ihres Auftrages eine langfristige Bestandspflege und bewohnerorientiertes Wohnhausmanagement. Das schlägt sich u.a. in einer sehr hohen Sanierungsrate nieder. Mit 6 % haben sie die weitaus höchste Sanierungsrate aller Bauträger. Gemeinnützige bieten überdies Wohnsicherheit durch unbefristete Mietverträge. Jährlich werden in Österreich insgesamt über

rungsinstrument für die Wohnbauträger, das Mittelaufkommen in diesem Sektor ist allerdings seit der Krise drastisch eingebrochen. Zwischen 2007 und 2012 haben sich die Neuemissionen der Wohnbaubanken um 80 % oder 1,9 Milliarden Euro auf nur mehr 450 Mio. Euro verringert.

**Fehlende Instrumente der Bodenpolitik.** In vielen tagespolitischen Stellungnahmen wird die Notwendigkeit des Angebots von günstigen Grundstücken als Voraussetzung für preisgünstigen Wohnraum geäußert.

Allein, den Worten sind noch keine Taten gefolgt, verfügt die öffentliche Hand doch über zu wenige wirksame Instrumente der Bodenpolitik, wie etwa eine Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ oder eine für die Baulandbevorratung zweckgebundene Widmungsabgabe. Diese Janusköpfigkeit wird noch deutlicher, wenn die Gebietskörperschaften Grundstücke zu Marktpreisen verkaufen. Früher wurden günstige Baurechte von Kommunen an sozial verpflichtete Bauträger vergeben, um dadurch langfristig gebundene Mieten zu garantieren.

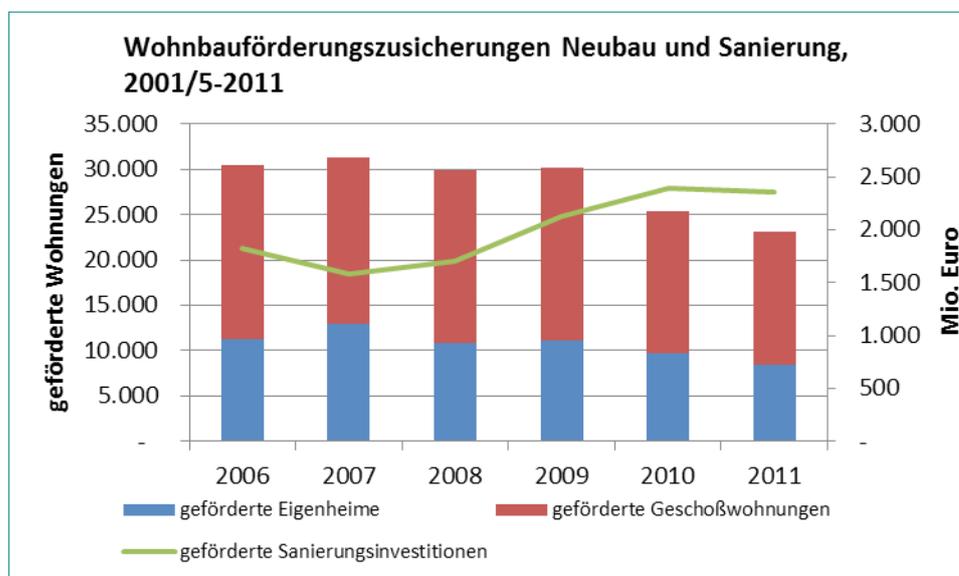
Insgesamt stellen sich somit die Rahmenbedingungen für den Wohnbau alles andere als vielversprechend dar, sie sind das Resultat einer Wohnungspolitik, die sich vom günstigen Wohnen immer mehr verabschiedet hat.

gionen ist in den kommenden Jahren der Bau von Mietwohnungen zu forcieren.

3. Antispekulationsregeln: Das Mietkaufmodell sollte überdacht und mit klaren Antispekulationsregeln ausgestattet werden.
4. Förderung über Darlehen: Die Förderungssysteme sind auf die Vergabe von Darlehen umzustellen, um dadurch wieder Rückflüsse für zukünftige Wohnbauausgaben zu generieren.
5. Keine Forderungsverkäufe: Die Forderungsverkäufe von bereits vergebenen Darlehen in den Ländern sind zu beenden.
6. Neubau: Ebenfalls zu beenden ist die Verlagerung von Wohnbauförderungs-

über die Bundesfinanzierungsagentur. Diese vom Bund günstig aufgenommenen Mittel könnten von einem Fonds bzw. einer Agentur als Darlehen direkt an die Bauträger vergeben werden.

9. Stärkung der Selbstfinanzierungskraft der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen: Die Gemeinnützigen sind gesetzlich verpflichtet, ihre erwirtschafteten Gelder wieder in den Wohnbau zu investieren.
10. Widmungspolitik: Für leistbares Wohnen braucht es günstige Grundstücke, dafür sind effiziente Baulandmobilisierungsinstrumente wie etwa eine Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ erforderlich.
11. Differenziertes Wohnungsangebot: Der differenzierten Wohnungsnachfrage ist auch ein unterschiedliches Wohnungsangebot zu unterschiedlichen Preisen gegenüberzustellen. Mit anderen Worten: Nicht jede Wohnhausanlage, jede Wohnung muss alle qualitativen „Stückerln“ spielen.
12. Nutzung im Vordergrund: Der kostentreibende Qualitätstyp in der Wohnbauförderung und bautechnische Normen sollten auf ein vernünftiges Maß reduziert werden. Im Vordergrund sollte künftig der Nutzen für die BewohnerInnen stehen.



Quelle: BMF, Statistik Austria; Berechnungen: GBV

**Zeit für eine Kurskorrektur.** In Anbetracht der hohen Nachfrage nach günstigem Wohnraum braucht es daher eine Kurskorrektur zugunsten sozial gebundener Wohnbauträger. Voraussetzung dafür ist ein Paradigmenwechsel weg von der Finanz- hin zur Wohnungspolitik. Dazu ist ein Bündel an Maßnahmen notwendig, welche an folgenden Hebeln ansetzen sollten:

1. Vorrang für dauerhaft sozial gebundenen Wohnbau: Zugang zu Objektförderungsmitteln sollten wieder vorrangig jene Bauträger haben, die langfristig sozial gebundene Mieten sicherstellen.
2. Schwerpunkt Mietwohnungen: In den Ballungsräumen und städtischen Re-

mitteln vom Neubau- in den Sanierungssektor.

7. Zweckgebundene Gelder: Dringend notwendig ist eine bedarfsorientierte und zweckgebundene Dotierung der Landeswohnbauförderungsbudgets.
8. Öffentliche Darlehen: Aufgrund der verschärften Finanzierungssituation auf dem Kapitalmarkt u.a. durch den Einbruch des Wohnbaubank-Anleiheverkaufs, der restriktiveren Kreditvergabebedingungen der Banken und reduzierte Belehnungsgrenzen empfiehlt sich zur Finanzierung der zusätzlich erforderlichen 7.000 Wohnungen eine Mittelaufnahme der öffentlichen Hand

Karl Wurm, Obmann des Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen



# HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE WIENER WOHNPOLITIK

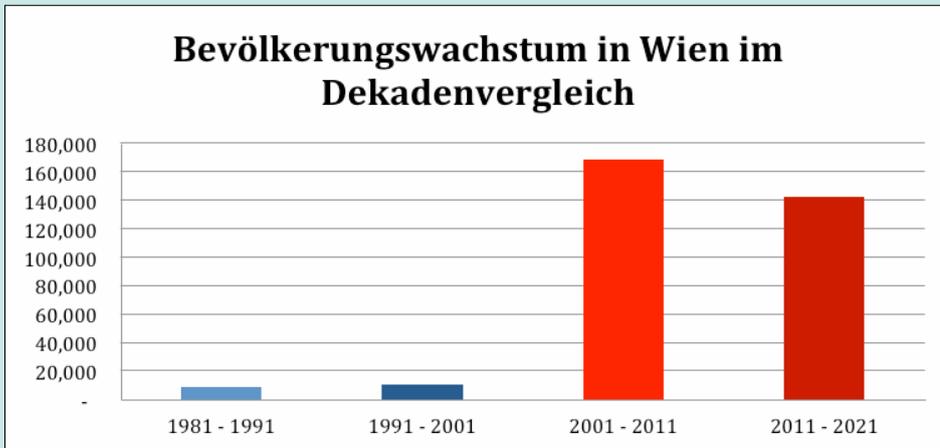
KOMMENTAR VON LUKAS TOCKNER, ABTEILUNG KONSUMENTINNENPOLITIK

Der Wiener Wohnungsmarkt befindet sich in einer ausgeprägten Schieflage. Aufgrund des starken Bevölkerungswachstums steigen die privaten Mieten massiv. In den Jahren bis 2021 müssen jährlich jeweils 8.000 geförderte Wohnungen errichtet werden, um dem Bedarf gerecht zu werden.

dazu blieben die Mieten bei Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen (+14%) gemessen an der allgemeinen Teuerung (+13%) und am Medianeinkommen ungefähr stabil.

Durch die krisenbedingte Konsolidierung öffentlichen Haushalte, sind in Wien die

Wohnungen mit einer seitens der Stadt Wien begebenen Anleihe im Ausmaß von 500 Millionen € mitfinanziert. Diese Wohnungen werden etwas mehr kosten als jene im herkömmlichen geförderten Wohnbau, aber deutlich unter den Marktmieten im privaten Wohnungssegment liegen.

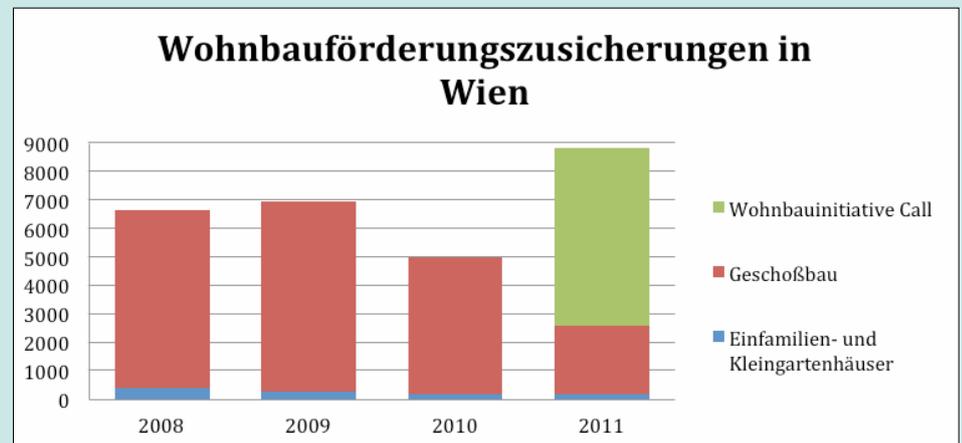


Quelle: Statistik Austria.

Wien ist in den letzten zehn Jahren enorm gewachsen. Zwischen 2001 und 2011 hat die Bevölkerung laut Statistik Austria um 168.000 Menschen auf etwas mehr als 1,7 Mio zugenommen, ein Zuwachs, der beispielsweise die EinwohnerInnenzahl der Stadt Salzburg deutlich übersteigt. Für die Dekade bis 2021 wurde die Bevölkerungsprognose der Statistik Austria jüngst nach oben revidiert. Gerechnet wird jetzt mit einem weiteren Zuwachs von 142.000 Personen. Zwischen 2001 und 2021 ist Wien damit um die doppelte Bevölkerungszahl der Stadt Salzburg gewachsen.

Die Bauleistung (sowohl gefördert, als auch frei finanziert) hat schon bisher mit dieser Dynamik nicht mithalten können. Entsprechend sind die privaten Mieten in Wien in den letzten Jahren massiv angestiegen.

Bei den privaten Mietwohnungen war der Preisanstieg seit 2005 dreimal höher (+37%) als der Einkommenszuwachs (+12%) eines/einer durchschnittlichen Beschäftigten (Median). Im Gegensatz



Quelle: Bundesministerium für Finanzen.

herkömmlichen Wohnbauförderungszusicherungen massiv zurückgegangen.

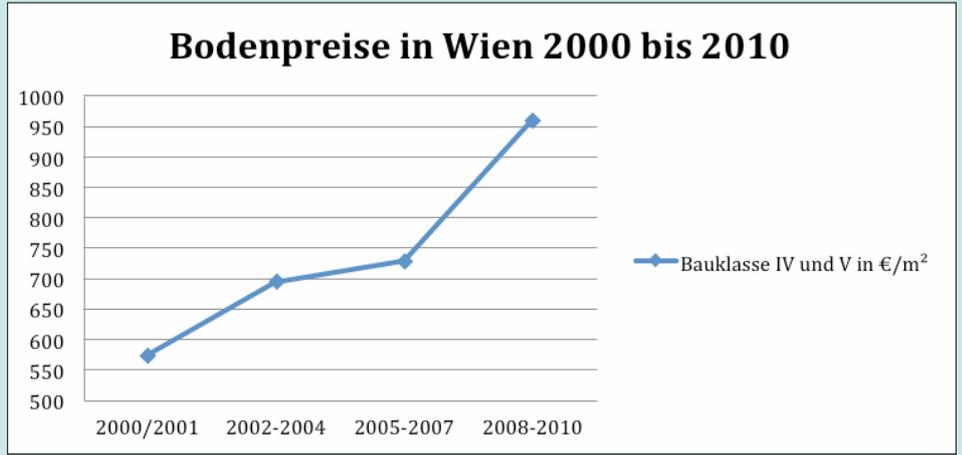
Die Förderungszusicherungen sind von rund 6.900 Einheiten im Jahr 2009 auf gut 2.600 im Jahr 2011 eingebrochen. Wohnbaustadtrat Ludwig hat aufgrund des knappen Wohnbaubudgets vorletztes Jahr die Wohnbauinitiative „Call“ ins Leben gerufen. Dabei werden 6.250

bauförderungsbudget von 440 Millionen Euro p.a. entsprechen.

Um 8.000 geförderte Wohnungen pro Jahr tatsächlich bauen und zu leistbaren Konditionen anbieten zu können, wird es auch Maßnahmen in der Bodenpolitik brauchen. In der letzten Dekade, vor allem aber seit der Finanz- und Wirtschaftskrise sind etwa die Bodenpreise für Ge-

schoßbaugrundstücke auf denen höher gebaut werden darf, in Wien mit +67% massiv gestiegen.

Die vermögenden Haushalte haben aufgrund der anhaltenden Finanzkrise Angst um ihr Ersparnis und flüchten in Immobilien; es kam/kommt auch zu einem Vorsorgewohnungsboom. Die Devise „Grundbuch statt Sparbuch“ zieht die Bodenpreise nach oben; jene Kapitalanlagegesellschaften, die Vorsorgewohnungen errichten, haben eine sehr hohe Zahlungsbereitschaft für Grundstücke. Der geförderte Wohnbau kann mit diesen Grundstückspreisen nicht mithalten. Daher schlägt die Arbeiterkammer die Schaffung einer eigenen Widmungskategorie für den geförderten Wohnbau vor. Diese sollte so gestaltet werden, dass auf den entspre-



Quelle: Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturplanung – TU Wien.

chenden Flächen tatsächlich nur geförderte Geschosswohnbauten errichtet werden dürfen, was einen bodenpreisdämpfenden Effekt hätte.



# wirtschaftspolitik - STANDPUNKTE

**Meinung, Position, Überzeugung.** Der digitale Newsletter der Abteilung Wirtschaftspolitik in der Wiener Arbeiterkammer behandelt Aspekte der Standortpolitik, des Wirtschaftsrechts, der Regulierung diverser Branchen und allgemeine wirtschaftspolitische Fragestellungen aus der Perspektive von ArbeitnehmerInnen. Wirtschaftspolitik-Standpunkte erscheint 4-mal jährlich und wird per Email versandt.

Kostenlose Bestellung und alle Ausgaben nachlesen unter:  
<http://wien.arbeiterkammer.at/wp-standpunkte>

## MITTELFRISTIGE BUDGETPLANUNG:

# NOTWENDIGE BESCHÄFTIGUNGSPULSE FEHLEN

ENDE MAI WURDE IM PARLAMENT MIT DEN STIMMEN DER REGIERUNGSPARTEIEN DER NEUE BUNDESFINANZRAHMEN 2014 BIS 2017 BESCHLOSSEN. DIESER BEINHÄLTET IM GEGENSATZ ZU DEN VORJAHREN KEINE NENNENSWERTEN ÄNDERUNGEN. DIE AUSGABENBEREICHEN DES LETZTEN RAHMENS (BFRG 2013-2016) WURDEN UNVERÄNDERT ÜBERNOMMEN UND UM DAS JAHR 2017 ERGÄNZT. DAMIT BLEIBEN DIE ENTWICKLUNGEN DER LETZTEN ZWÖLF MONATE BEI WIRTSCHAFTSWACHSTUM, ARBEITSLOSIGKEIT, STEUEREINNAHMEN UND DEM ALLGEMEINEN BUDGETVOLLZUG IM FINANZRAHMEN PRAKTISCH UNBERÜCKSICHTIGT.

Österreich hat im internationalen Vergleich die Finanzkrise und ihre Folgen gut gemeistert. Wachstum, Beschäftigung und Staatsschulden konnten schnell stabilisiert werden.

### Die Konjunktur ist zu schwach, um die Zahl der Arbeitslosen zu senken.

Verantwortlich war hierfür auch eine der Konjunktur stabilisierende Konsolidierungsstrategie, die mit einem Mix aus einnahmen- und ausgaben-seitigen Maßnahmen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage Bedacht genommen hat. Dennoch bleibt die Zahl an Arbeitslosen deutlich über dem Vorkrisenniveau und steigt laut Prognosen in den nächsten Jahren weiter an. Wie die Regierung im Strategiebericht richtig festhält: „Die Konjunktur ist allerdings in den kommenden Jahren zu schwach, um die Zahl der Arbeitslosen zu senken“ (Strategiebericht der Bundesregierung zum BFRG 2014-2017, S.17). Allerdings sucht man die notwendigen neuen Impulse vergeblich im neuen Finanzrahmen. Schuldenabbau ist notwendig, aber nur im Gleichklang mit einer Verringerung der Arbeitslosigkeit. Die Fiskalpolitik sollte daher vermehrt Spielräume für expansive Impulse nutzen.

**Mehr Beschäftigung auch langfristig zentrales Ziel.** Erstmals wurde ein neuer Bericht über die langfristige Budgetprognose erstellt. Das Basisszenario zeigt, dass Österreich bei der langfristigen Stabilisierung der Staatsfinanzen auf einem guten Weg ist. Panikmache etwa in Bezug auf eine angebliche Unfinanzierbarkeit des Pensionssystems ist unbegründet. Wie erwartet ist die Aussagekraft dieses Berichts allerdings sehr beschränkt, da nur kleine, durchaus realistische Annahmeveränderungen das Ergebnis wesentlich beeinflussen.

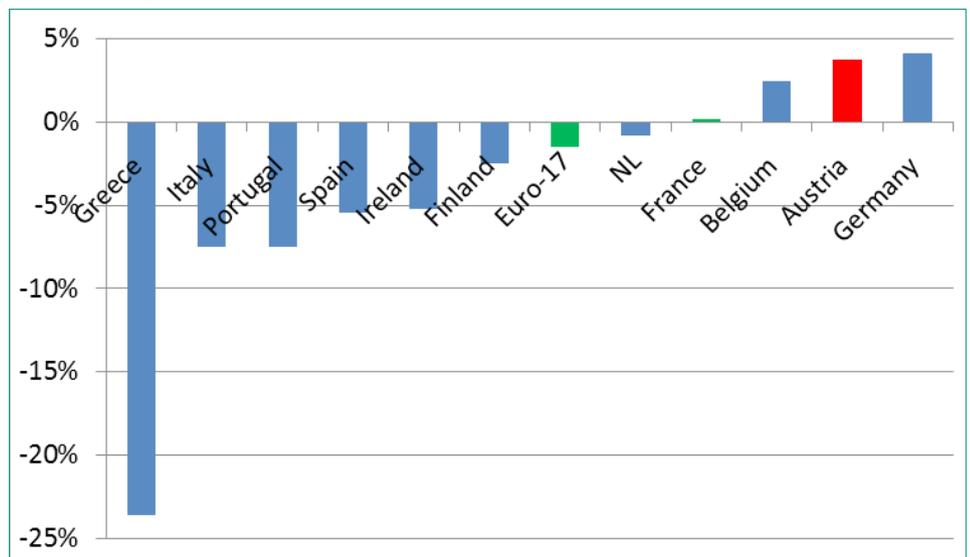
Wie die Darstellung bezüglich des Bud-

getdefizits aus dem Bericht eindrücklich zeigt, ist für die langfristige Entwicklung der Staatsfinanzen das Wirtschafts- und vor allem Beschäftigungswachstum von

entscheidender Bedeutung. Gerade die Entwicklung der Beschäftigten wird im Bericht jedoch bei weitem zu pessimistisch eingeschätzt, bei realistischen Annahmen ergibt sich ein erheblicher Spielraum in den öffentlichen Haushalten. Insbesondere wenn man davon ausgeht, dass auch in Zu-

(Gender Budgeting) Einzug in die österreichische Budgetplanung genommen. Dabei wird versucht, die zu erzielende Wirkung etwa in Form öffentlicher Leistungserbringung in den Mittelpunkt der Planung zu rücken und die Finanzen darauf auszurichten, anstatt umgekehrt zuerst Geld zu verteilen und dann zu versuchen, dieses bestmöglich einzusetzen. Diesbezüglich sind die Fortschritte gegenüber dem letzten Strategiebericht bescheiden, insbesondere hinsichtlich der Ausrichtung der Finanzen auf die tatsächliche gesellschaftliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Weiterhin fehlt eine Gesamtstrategie zur Verknüpfung der

ENTWICKLUNG DES BRUTTOINLANDSPRODUKTES (BIP) BIS 2013 GEGENÜBER 2007, IN AUSGEWÄHLTEN STAATEN DER EUROZONE



Datenquelle: EU-Kommission (AMECO-Datenbank April 2013).

kunft Maßnahmen mit positiven Beschäftigungseffekten gesetzt werden.

**Wenig Fortschritte bei der Qualität der BFRG-Unterlagen.** Mit dem neuen Bundeshaushaltsrecht hat die Wirkungsorientierung inklusive der Gleichstellungswirkung

vielfältigen Wirkungsziele in den einzelnen Aufgabenbereichen mit den allgemeinen wirtschafts- und budgetpolitischen Zielsetzungen.

Die Berechnungen für das strukturelle Defizit, das 2012 maximal 1,5 % des BIP betrug und bis 2017 auf 0,45 % des BIP re-

duziert werden soll, beweisen auf das Neue, wie ungeeignet diese Maßzahl für die Budgetplanung ist. Häufig kommt es zu substantiellen Revisionen und gleichzeitig gibt es gravierende Abweichungen zwischen den mittelfristigen Schätzungen unterschiedlicher Institutionen (z.B. Finanzministerium und IMF). Festzuhalten ist jedenfalls, dass die Berechnungen des BMF bezüglich des strukturellen Defizits ökonomisch nicht nachvollziehbar sind: So wird just bei einem Höchststand an Arbeitslosen eine volle Ausschöpfung des Produktionspotentials unterstellt.

**Spielraum durch besseren Budgeterfolg 2012 - trotz Banken.** Der vorläufige Erfolg des Jahres 2012 war überraschend gut und wies statt eines erwarteten Defizits von 3,1% des BIP, eine gesamtstaatliche Neuverschuldung von nur 2,5% aus. Ausschlaggebend waren die Ergebnisse der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen, die 2012 bereits jenen Überschuss erzielten, der eigentlich erst für 2016 geplant war.

Der Bund verfehlte die gesteckten Vorgaben nur aufgrund der neuerlich enormen, nicht eingeplanten Aufwendungen für die Bankenrettung. Alleine 2012 verursachten diese eine Verschlechterung des Defizits von 0,8% des BIP oder 2,6 Mrd. Euro. Die öffentlichen Aufwendungen für die Banken seit Ausbruch der Finanzkrise belaufen sich laut EUROSTAT bisher be-

Haushalten.

**Spielraum für Beschäftigungspaket mit Doppeldividende nutzen!** Im Jahr 2013 wird es laut WIFO-Prognose um 87.000 Arbeitslose (inklusive SchulungsteilnehmerInnen) mehr als vor der Finanzkrise geben. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollte daher der budgetäre Spielraum für ein Beschäftigungspaket zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verwendet werden. Im Gegensatz

### Investitionen in Kinderbetreuung und Pflege weisen den höchsten direkten Beschäftigungseffekt aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf.

zur Staatsverschuldung, die ab 2014 laufend sinken wird, würde sie andernfalls nämlich de facto konstant bleiben.

In einem Beschäftigungspaket sollten die Mittel effektiv eingesetzt und auf Bereiche konzentriert werden, die nicht nur einen Beschäftigungseffekt aufweisen, sondern auch langfristig sinnvoll und notwendig sind („Doppeldividende“): Investitionen in den Wohnbau, in den Ausbau der Kinderbetreuung und in die Schulung von Arbeitskräften.

**Wohnbau.** Der gestiegene Wohnraumbedarf, besonders in den Ballungsräumen, ist Folge der demografischen Entwicklung. Das zu geringe Angebot an leistbarem Wohnraum ist hingegen Resultat der zu geringen

die Nachfrage deutlich höher als das Angebot. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren zwar ihre Initiativen für den Ausbau verstärkt, allerdings zu zaghaft. Dabei weisen Investitionen in Kinderbetreuung und Pflege den höchsten direkten Beschäftigungseffekt aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf.

**Zusätzliche Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik.** In der Rezession 2008/2009

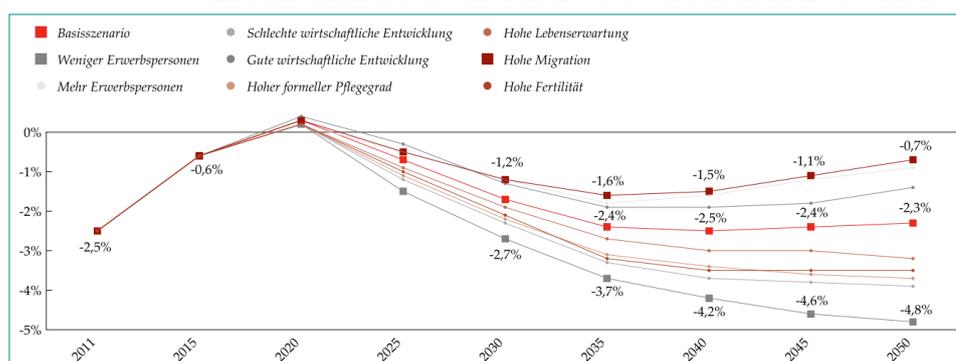
haben sich Maßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Kurzarbeit besonders bewährt. Dennoch befindet sich die Arbeitslosigkeit heute auf einem Rekordniveau. Die Qualifizierungspolitik muss noch stärker auf Menschen mit geringen Qualifikationsniveaus und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen fokussieren. Ein weiterer Schwerpunkt muss die Prävention von Arbeitslosigkeit sein: Die Möglichkeit für Personen, die noch in Beschäftigung stehen, eine höherwertige Qualifizierungsmaßnahme in Anspruch zu nehmen, ist zu verbessern.

Ein derartiges Beschäftigungspaket sollte vom Bund initiiert und von den Ländern finanziell mitgetragen werden. Sein Finanzierungsvolumen müsste in der Größenordnung von etwa 500 Mio Euro liegen. So könnte ein spürbarer Anstieg der Beschäftigung erreicht werden. Gleichzeitig würde das steigende Wohnungsangebot den Anstieg der Mieten bremsen und die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie würde die Lebensbedingungen von Frauen und Kindern verbessern. Der Bundesfinanzrahmen zeigt, dass der finanzielle Spielraum für diese Wohstandserhöhung vorhanden ist.

Eine ausführliche Analyse der mittel- und langfristigen Budgetplanung der Bundesregierung finden Sie unter: [http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d193/BFRG-Analyse\\_2014.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d193/BFRG-Analyse_2014.pdf)

Georg Feigl & Tobias Schweitzer,  
Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik

SZENARIOEN DER LANGFRISTIGEN BUDGETPROGNOSE: BUDGETDEFIZIT IN % DES BIP



Quelle: BMF (Bericht zur langfristigen Budgetprognose, S. 24).

reits auf 6,3 Mrd. Euro. Dennoch hat die Finanzministerin bislang kein Gesamtkonzept zur nachhaltigen und budgetschonenden Sanierung des österreichischen Bankensektors vorgelegt.

Zudem wurden im vorliegenden Entwurf die Zinsausgaben des Bundes ab 2014 wieder zu hoch, und die Lohnsteuer sowie die Arbeitslosenversicherungsbeiträge zu niedrig geschätzt. Damit bestehen erhebliche Spielräume in den öffentlichen

öffentlichen Bautätigkeit. Es ist höchste Zeit, die Zweckwidmung, die auch die Rückflüsse aus den vergebenen Wohnbaudarlehen umfassen muss, wieder einzuführen und die Wohnbau-förderungsmittel rückwirkend zu valorisieren. Zudem müssen die Mittel dort konzentriert werden, wo der größte Bedarf ist: im mehrgeschossigen sozialen Wohnbau.

**Ausweitung sozialer Dienstleistungen.** Auch bei Pflege und Kinderbetreuung ist



# GENDER BUDGETING: ANFANG GETAN - WEITERE ENTSCHEIDENDE SCHRITTE ABER NÖTIG!

KOMMENTAR VON MARGIT SCHRATZENSTALLER, WIRTSCHAFTSFORSCHUNGSINSTITUT (WIFO)

Ende Mai wurde der Bundesfinanzrahmen 2014 bis 2017 im Parlament beschlossen. Der Strategiebericht des Bundesfinanzministeriums als das zentrale Hintergrunddokument zum Bundesfinanzrahmen enthält für jede Untergliederung maximal fünf Wirkungsziele, wovon eines davon ein Gleichstellungsziel sein muss. Die Formulierung dieser Wirkungsziele sowie von laufenden und geplanten Maßnahmen und Reformen zu ihrer Umsetzung ist Bestandteil der wirkungsorientierten Haushaltsführung mit Gender Budgeting als integralem Bestandteil, die 2013 mit der zweiten Stufe der Haushaltsrechtsreform des Bundes eingeführt wurde. Das seit 2009 verfassungsrechtlich verankerte Gender Budgeting bedeutet, dass die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern als eine Wirkungsdimension bei der Planung, Umsetzung und Evaluierung budgetpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen ist. Mit der Einführung der Wirkungsorientierung wurde auch die Folgenabschätzung für Gesetzes- und sonstige Regelungsvorhaben sowie von größeren Projekten, die auch auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu achten hat, neu strukturiert.

Die flächendeckende Anwendung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt ist ebenso wie die Wirkungsorientierung insgesamt als ein großer Schritt hin zu einer modernen Haushaltsführung, die der Transparenz ebenso wie der Effektivität und der Effizienz verpflichtet ist, zu begrüßen. Damit das Gender Budgeting seine erwartete Wirkung auch entfalten kann, sind jedoch noch einige wichtige Voraussetzungen zu erfüllen.

Erstens wird eine ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie mit ressortübergreifenden Gleichstellungszielen benötigt. Würde die Bundesregierung Schwerpunkte in ihren Gleichstellungsbemühungen festlegen, so könnten Gleichstellungsziele und -maßnahmen der einzelnen Ressorts gezielter auf diese abgestimmt werden. Zweitens ist eine ressortübergreifende

Koordination vonnöten. Bislang stehen die Gleichstellungsziele und -maßnahmen der einzelnen Ministerien – ebenso wie die Indikatoren zur Fortschrittsmessung – unkoordiniert nebeneinander. Drittens ist anzuerkennen, dass die in den einzelnen Ressorts Zuständigen methodisch-inhaltlich nicht selten mit der Einschätzung von Gleichstellungswirkungen etwa von Gesetzesvorhaben überfordert sind. Daher ist sowohl der Aufbau von internem Know-How als auch der gelegentliche Rückgriff auf externe Expertise unverzichtbar. Damit im Zusammenhang steht viertens, dass die Forschungssituation in Österreich in vielen auch politikrelevanten Bereichen noch ausbaufähig ist, wobei auch Forschungsförderung und Mittelzuteilung an den Universitäten gefragt sind. Je mehr auch österreichspezifische Ergebnisse zu genderrelevanten Fragen – beispielsweise zu genderdifferenzierten Verhaltenswirkungen von Steuern oder im Bereich der Gender-Medizin – vorliegen, desto einfacher wird es für die Verwaltung, unter Verwendung bereits existierender Forschungsergebnisse für Österreich Gendereffekte von geplanten Gesetzen selbst abzuschätzen oder geeignete Gleichstellungsmaßnahmen vorzuschlagen. Fünftens ist für eine systematische Verbesserung der Datensituation selbst zu sorgen sowie dafür, dass die für ressortspezifische Genderanalysen erforderlichen Daten in einer gut zugänglichen Form aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. So sind derzeit etwa Analysen der Verteilungs- und Verhaltenswirkungen von Steuern nur sehr eingeschränkt möglich. Hierzu werden vor allem Daten zur genderdifferenzierten Verteilung der großen makroökonomischen Steuerbasen (Einkommen, Verbrauch, Vermögen) sowie der bezahlten und nichtbezahlten Arbeit benötigt. Die vorhandenen Daten zur Verteilung von Einkommen und Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen lassen vielfältige Analysen steuerpolitischer Maßnahmen zu. Dagegen existieren kaum Daten zu Geschlechterunterschieden im Verbrauchsverhalten und keine zur genderdifferenzierten Vermögensverteilung. Nur

unregelmäßig und in langen Zeitabständen werden Erhebungen zur Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern durchgeführt.

Nicht zuletzt stoßen Gleichstellungsbemühungen auf der Bundesebene vor allem in solchen Politikbereichen an eine Grenze, in denen auch Länder und/oder Gemeinden beteiligt sind, solange diese ihrer ebenfalls in der Verfassung festgeschriebenen Verpflichtung zur Einführung von Gender Budgeting nicht nachkommen. Daher ist weiter darauf zu drängen, dass auch die Länder die Haushaltsrechtsreform des Bundes einschließlich des Gender Budgeting übernehmen.

## ZYPERN:

# EINE NEUE ETAPPE IN DER EUROPÄISCHEN KRISENBEWÄLTIGUNGSPOLITIK?

DIE RISKANTEN ANLAGESTRATEGIEN DES ZYPRISCHEN BANKENSEKTORS HABEN DEN ZYPRISCHEN STAAT AN DEN RAND DER ZAHLUNGSUNFÄHIGKEIT GEBRACHT - NICHT ZULETZT AUCH DESHALB, WEIL ZYPERNS BANKENSEKTOR IM VERGLEICH ZUM BIP DES LANDES ÄUSSERST GROSS IST. DIE EINIGUNG AUF EIN HILFSPROGRAMM MIT DER EU UND DEM IWF IM AUSMASS VON 10 MRD. EURO IM MÄRZ 2013 HAT DEN „WORST CASE“, EINEN STAATSBANKROTT, VERHINDERT. MIT EINER SEHR WEITREICHENDEN BETEILIGUNG VON AKTIONÄRINNEN UND GLÄUBIGERINNEN DER BANKEN AN DEN KOSTEN DER RESTRUKTURIERUNG, MIT DER ABWICKLUNG DER ZWEITGRÖSSTEN BANK DES LANDES UND MIT DER EINFÜHRUNG VON KAPITALVERKEHRSKONTROLLEN HAT DIE EUROPÄISCHE KRISENBEWÄLTIGUNGSPOLITIK IM FALLE ZYPERNS NEUE WEGE BESCHRITTEN.

Auf den ersten Blick erscheint die Zypern-Krise wenig spezifische Aspekte aufzuweisen. Im Gegenteil, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zeigen sich viele Parallelen mit den Krisen in den anderen peripheren Volkswirtschaften im Euroraum: i) So lag die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) vor der Krise mit etwa 4% deutlich über dem Euroraum-Durchschnitt (2%). ii) Insbesondere die Bereiche Immobilien, Finanzen sowie unternehmens- und tourismusnahe Dienstleistungen verzeichneten in diesem Zeitraum starke Zuwächse. Der Gesamtanteil von Industrie und Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung ist mit 10% nur halb so groß wie im Euroraum-Durchschnitt (21%). iii) Wie auch in an-

ren es spezifische Entwicklungen im Bankensektor, die das Land an den Rand der Zahlungsunfähigkeit brachten, und die den besonderen Charakter der Zypern-Krise ausmachen.

Ein wichtiger Aspekt ist die bereits angesprochene Größe des Bankensektors.

**Schließlich waren es spezifische Entwicklungen im Bankensektor, die das Land an den Rand der Zahlungsunfähigkeit brachten, und die den besonderen Charakter der Zypern-Krise ausmachen.**

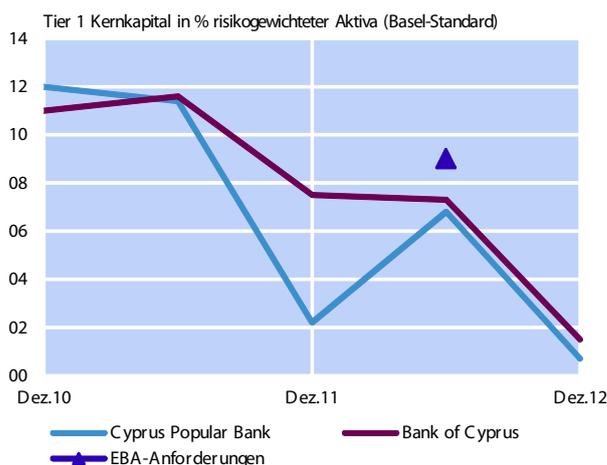
Bei Ausbruch der Zypern-Krise im Jahr 2012 erreichte das Bilanzvolumen der zyprischen Banken über 700% des BIP (Euroraum-Durchschnitt: ca. 350%). Ein Blick auf die Struktur der Bankbilanzen zeigt die

von DevisenausländerInnen. In der frühen Phase der Finanzkrise (Mitte 2008) nahm die Bedeutung Zyperns als internationaler Finanzplatz sogar noch zu. Zumindest bis zum Beginn der Griechenland-Krise (Anfang 2010) galt Zypern als „sicherer Hafen“, mit vergleichsweise hohen Zinsen und

diskret agierenden Banken. Zwischen 2009 und 2012 lagen die Zinsen für Sicht- und Termineinlagen bei mehr als 4%, und damit deutlich höher als in jedem anderen Land des Euroraums. Insbesondere internationale Banken, aber auch andere DevisenausländerInnen parkten überschüssige Liquidität in Zypern.

**Die zyprischen Banken investierten in griechische Staatsanleihen.** Ab Anfang 2010 standen die beiden Großbanken, die Bank of Cyprus (BoC) und die Cyprus Popular Bank (CPB) jedoch vor einer zunehmend schwierigen Situation. Die „Große Rezession“ hatte die Kreditnachfrage implodieren lassen, gleichzeitig stieg der Anteil notleidender Kredite an ihren Gesamtportfolios. Verbunden mit den zuströmenden Einlagen (und den hohen Zinsen, die dafür weiter bezahlt wurden) kamen ihre Gewinne spürbar unter Druck. Auf der Suche nach neuen, rentablen Anlagemöglichkeiten investierten die beiden Großbanken rund 5 Mrd. Euro in griechische Staatsanleihen. Der griechische Schuldenschnitt (Private Sector Involvement) Anfang 2012 kostete die BoC und die CPB ca. 4 Mrd. Euro dieses Investments (wobei ein Teil der Abschreibungen schon in den 2011er Bilanzen vorgenommen worden war). Das harte Kernkapital in % der

Kapitalausstattung ausgewählter zyprischer Banken



Quelle: Financial Statements, EBA, EZB.

deren Krisenländern war das Wachstum stark kreditgetrieben und mit steigenden Defiziten in der Leistungsbilanz verbunden, woraus eine erhöhte Verwundbarkeit gegenüber „sudden stops“ in den Kapitalzuflüssen resultierte. Schließlich aber wa-

überragende Bedeutung der Einlagen auf der Passivseite (im Gegensatz zur Finanzierung über Geld- und Kapitalmärkte). In den 2000er Jahren finanzierten die zyprischen Banken ca. 90% ihrer Aktiva mit Einlagen. Diese stammen zu einem wesentlichen Teil

risikogewichteten Aktiva, die wichtigste regulatorische Kennziffer für die Kapitalisierung des Bankensektors, wurde vor allem dadurch von über 10% auf Werte nahe 0% gedrückt<sup>1</sup>. Hinzu kam der weitere Anstieg zweifelhafter Kredite in Zypern, aber auch

über diesem Betrag (die für alle in Zypern ansässigen Banken hätte gelten sollen). Am Ende einigte man sich auf eine alternative Lösung: Nur mehr die SparerInnen der beiden Großbanken BoC und CPB waren nun betroffen, und auch nur mehr jene mit

und sieht unter anderem eine Erhöhung der Gewinn- und Vermögenssteuern sowie Einschnitte im Sozialsystem und bei den öffentlich Beschäftigten vor. Etwa die Hälfte der Konsolidierung soll 2013/2014 erfolgen („fiscal frontloading“), erste wesentliche Schritte – vor allem im Bereich der Steuern und der Beschäftigung im öffentlichen Sektor – wurden inzwischen bereits umgesetzt. Strukturreformen am Arbeitsmarkt (Abschaffung der Lohnindexierung) sollen das Wachstumspotential der zyprischen Wirtschaft erhöhen und die stark gestiegene Arbeitslosigkeit mittelfristig wieder reduzieren. Im Gegenzug verpflichtet sich die Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds zur Auszahlung von bis zu 10 Mrd. Euro an Zypern bis Anfang 2016.

Laut Programm soll die zyprische Wirtschaft heuer um real 9% und 2014 um weitere 4% schrumpfen, bevor eine graduelle Erholung Platz greift. Ob sich der Einbruch aber auf diese Werte begrenzen lässt oder noch tiefer ausfallen wird, bleibt abzuwarten. Andere rezente Krisenfälle wie Lettland oder Griechenland zeigen einen Rückgang des realen BIP von bis zu 20% in einem Zeitraum von 3 Jahren. Die geplante Halbierung des Bankensektors und das „frontloading“ der Fiskalkonsolidierung könnten das BIP nach Einschätzung einiger BeobachterInnen jedenfalls deutlich stärker schrumpfen lassen als aktuell angenommen.

Die Wachstumsentwicklung entscheidet, abgesehen von den sozialen Kosten, auch über die Tragfähigkeit der Staatsschulden.

## **Auf der Suche nach neuen, rentablen Anlagemöglichkeiten investierten die beiden Großbanken rund 5 Mrd. Euro in griechische Staatsanleihen.**

in Griechenland, wo die zyprischen Banken einen nicht unerheblichen Marktanteil aufwiesen.

Im Herbst 2011 verfügte die European Banking Authority (EBA), dass das harte Kernkapital der europäischen Banken bis Mitte 2012 9% betragen solle. Für die großen zyprischen Banken war dies unerreichbar. Insbesondere auch deshalb, weil sich die zyprische Regierung – vor allem wegen der Schieflage der zyprischen Großbanken – ab Mitte 2011 nur mehr unter zunehmend schwierigen Bedingungen am Kapitalmarkt finanzieren konnte. Letzte Kapitalisierungsversuche mit einem Kredit aus Russland über 2,5 Mrd. Euro erwiesen sich als unzureichend. Die zyprische Regierung sah sich außerstande, die Banken ausreichend mit öffentlichem Geld zu unterstützen. Am 25. Juni 2012 suchte die Regierung schließlich um ein Unterstützungsprogramm beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) an. Die mit einer Untersuchung der Ereignisse beauftragte New Yorker Beratungsfirma Alvarez & Marsal kritisierte in ersten Einschätzungen nicht nur das Anlageverhalten der Banken, sondern auch die Bankenaufsicht in Zypern, die keine wesentlichen Schritte gegen die riskante Geschäftstätigkeit der Großbanken gesetzt hatte.

**Das Ende der Cyprus Popular Bank und die Beteiligung der Sparguthaben.** Dem Zypern-Paket ging ein zäher Verhandlungsprozess voraus. Es dauerte 9 Monate, bis man sich beim Treffen der Eurogruppe in Dublin in der Nacht vom 24. auf 25. März 2013 auf die Eckpunkte des Pakets einigen konnte. Zwischenzeitlich nahmen die Entwicklungen krisenhafte Züge an. Als das zyprische Parlament am 19. März 2013 eine erste Einigung abgelehnt hatte, mussten „Bankferien“ ausgerufen werden, um einen finanziellen Kollaps zu verhindern. Wesentlicher Streitpunkt war die Beteiligung der SparerInnen am Rettungspaket in einem Ausmaß von 5,8 Mrd. Euro durch eine Steuer von 6,75% auf Sparguthaben unter 100.000 Euro bzw. 9,90% auf Sparguthaben

Einlagen über 100.000 Euro. Das Ziel: Die Restrukturierung der beiden Großbanken soll ohne öffentliche Mittel auskommen und vollständig von den „großen“ GläubigerInnen/AktionärInnen der Banken finanziert werden<sup>2</sup>. Neben den Sparguthaben über 100.000 Euro sind auch die HalterInnen von Aktien und Anleihen in den beiden Großbanken betroffen, sie verlieren ihr Kapital zur Gänze. Nach den Schätzungen der Europäischen Kommission (EK) vom 9. April 2013 sollen damit letztlich 10,3 Mrd. Euro zusammenkommen, deutlich mehr als im ersten, von Zypern abgelehnten Paketentwurf vorgesehen.

Der inzwischen in die Umsetzung gebrachte Plan zur Bankenrestrukturierung sieht wie folgt aus: Die CPB wurde aufgespalten. Die werthaltigen Aktiva wurden gemeinsam mit den Einlagen unter 100.000 Euro sowie den ELA-Krediten (Emergency Liquidity Assistance der Notenbank) an die BoC transferiert. Der Rest (inkl. aller Einlagen über 100.000 Euro) wird im Rahmen einer staatlichen „bad bank“ abgewickelt.

## **Das Ziel: Die Restrukturierung der beiden Großbanken soll ohne öffentliche Mittel auskommen und vollständig von den „großen“ GläubigerInnen/AktionärInnen der Banken finanziert werden.**

Mit der CPB, der zweitgrößten Bank Zyperns, fällt erstmals ein „nationaler Champion“ (Top-3 Banken) der Krise zum Opfer. Die BoC bleibt bestehen und soll bis 2016 die Kapitalstandards der EBA erfüllen. Die Griechenland-Töchter der zyprischen Banken wurden an die griechische Großbank Piräus verkauft. Zusätzlich stimmte Zypern weiteren Maßnahmen im Kampf gegen die Geldwäsche und einer mittelfristigen Halbierung seines überdimensionierten Bankensektors auf Euroraum-Durchschnitt zu.

**Konsolidierung und Strukturmaßnahmen unter trüben Aussichten.** Das angestrebte Konsolidierungsvolumen des Staates beläuft sich auf ca. 12% des BIP (bis 2018)

Im Troika-Szenario werden die Staatsschulden bis 2020 zuerst auf 120% ansteigen und dann graduell wieder auf 105% des BIP zurückgehen (aktuell ca. 85% des BIP). Im Falle einer tieferen Rezession (so wie sie in Griechenland zu beobachten war/ist) könnte der öffentliche Schuldenstand aber auch 125% des BIP oder mehr erreichen. Ein Wert, der über der Obergrenze des IWF für die Nachhaltigkeit von Staatsschulden liegt und eine Rückkehr Zyperns an die Kapitalmärkte nach Programmende Anfang 2016 gefährden könnte.

**Kapitalverkehrskontrollen.** Ein spezielles Merkmal der zyprischen Einigung war die Einführung von Kapitalverkehrskontrollen

am 28. März 2013. (Sie ersetzen die „Bankferien“, die die Regierung bereits eineinhalb Wochen zuvor hatte ausrufen lassen.) Ihre Einführung war notwendig geworden, um einen Ansturm auf das Bankensystem („bank run“) infolge der GläubigerInnenbeteiligung zu verhindern und die Liquidität des Finanzsystems zu sichern. Gleichzeitig bedeutet die Einführung dieser Kontrollen einen erheblichen und in dieser Form noch nie da gewesenen Eingriff in eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes. Die umfassenden Restriktionen gelten für alle zyprischen Konten und betreffen Abhebungen, Zahlungen und Transfers im In- sowie im Ausland. Infolge mehrerer Dekrete wurden die Kontrollen im Verlauf der letzten zwei Monate „gelockert“ (insb. für ausländische KundInnen bei ausländischen Banken in Zypern)<sup>3</sup>. Sie bleiben aber weiter für unbestimmte Zeit aufrecht. BeobachterInnen schätzen die Dauer zwischen

AktionärInnen und GläubigerInnen des Bankensektors an den Kosten von Banken Krisen setzt sich immer stärker durch, wenngleich eine so weitgehende Einbeziehung wie im Falle Zyperns wohl die Ausnahme bleiben wird. Bis zur Schaffung von effizienten Abwicklungsmechanismen für Banken ist es zwar noch ein weiter Weg, insbesondere was grenzüberschreitend aktive Banken betrifft, aber die EU und ihre Mitgliedsstaaten machen Fortschritte. Schließlich haben – nicht zuletzt infolge der Zypern-Krise – die Bemühungen um die Trockenlegung von Steueroasen und intransparenten Offshore-Zentren an Dynamik gewonnen.

Insgesamt untermauern die Ereignisse in Zypern aber die Notwendigkeit der Bankenunion als „Schutzmauer“ gegen zukünftige Finanzkrisen: Die zentrale Bankenaufsicht durch die EZB hätte das massive Investment in griechische Staatsanleihen wohl

und längeren Rezession sieht das Paket vor, dass zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen zu treffen sind, um die Budgetziele auf jeden Fall zu erreichen. Das ist ein strikterer Zugang als im Fall anderer Programmländer, die allerdings auch schon über einen längeren Zeitraum Reform- und Anpassungsbemühungen gesetzt haben und dabei einen zufriedenstellenden Erfolgsbilanz („track record“) vorweisen können (z.B. Irland oder Portugal). Dort hat man den automatischen Stabilisatoren explizit mehr Spielraum eingeräumt. Diese Länder zeigen die Bedeutung von Strukturreformen (auch im Sinne eines neuen Wachstumsmodells). Strukturpolitisch kann Irland als Vorbild gesehen werden, auch wenn es deutlich bessere Voraussetzung für die Neupositionierung aufweist: Der gemeinsame Anteil von Industrie und Landwirtschaft an der irischen Bruttowertschöpfung liegt bei über 30%, ein Anteil, der nicht nur jenen Zyperns, sondern auch jenen des Euroraum-Durchschnitts übersteigt.

Ob die im zyprischen Programm gesetzten Ziele im Hinblick auf die Bewältigung der Krise realistisch und damit erreichbar sind, wird sich in den nächsten Monaten und Jahren zeigen. Davon wird es abhängen, inwieweit die Maßnahmen, die in Zypern getroffen wurden, richtungsweisend für die weitere EU-Krisenbewältigungspolitik sein werden. Die weitgehende Einbeziehung von BankgläubigerInnen (einschließlich vorrangiger Anleihen und nicht-versicherter Einlagen) wird aber voraussichtlich nicht dazugehören.

Dominik Bernhofer, OeNB

### **Das Bewusstsein für die Beteiligung von AktionärInnen und GläubigerInnen des Bankensektors an den Kosten von Banken Krisen setzt sich immer stärker durch.**

einigen Monaten bis hin zu mehreren Jahren (wobei das Beispiel Island, das 2008 Kapitalverkehrskontrollen einführt, zeigt, wie schwer es ist, solche Kontrollen nach kurzer Zeit wieder abzuschaffen). Eine längere Einschränkung des freien Kapitalverkehrs bringt zudem erhebliche rechtliche und ökonomische Unsicherheit mit sich. Sie wurde folgerichtig in vielen Kommentaren als „Tabubruch“ gewertet. Bis dato haben sich die Kapitalverkehrskontrollen aber als ziemlich effizient erwiesen, denn größere Kapitalabflüsse konnten so effektiv verhindert werden. Bei längerer Anwendung derartiger Kontrollen steigen allerdings erfahrungsgemäß die Umgehungen. Die im Paket vorgesehene zügige und ambitionierte Restrukturierung des Bankensektors soll das Vertrauen der AnlegerInnen stärken und ein Auslaufen der Kapitalverkehrskontrollen im Idealfall bereits im Laufe des Jahres 2013 ermöglichen.

**Implikationen für die europäische Wirtschaftspolitik.** Trotz der Turbulenzen in der finalen Verhandlungsphase im März 2013 kann die Zypern-Einigung als Teilerfolg gewertet werden. Die Eurogruppe bewies Handlungsfähigkeit. Gleichzeitig wurde der „worst case“ eines Zypern-Bankrotts verhindert. Ansteckungseffekte sind weitestgehend ausgeblieben. Das Bewusstsein für die Beteiligung von

eher verhindern können als die nationalen Aufsichtsbehörden. Klare Regeln für die Abwicklung und die Beteiligung von GläubigerInnen-/AktionärInnen hätten die Verbindung zwischen der Solvenz des zyprischen Staates und der zyprischen Banken gekappt. Schließlich hätte eine gemeinsame Einlagensicherung Einlagen bis 100.000 Euro diskussionslos garantieren können und damit eine Erschütterung des Vertrauens in die Sicherheit der Einlagen von KleinanlegerInnen, so wie sie aus dem ursprünglichen, dann aber verworfenen Vorschlag zu resultieren drohte, vermeiden können.

Die zyprische Regierung zeigt sich bisher durchaus tatkräftig in der Umsetzung des Programms, der Erfolg wird aber auch entscheidend davon abhängen, wie schnell die Volkswirtschaft zum Wachstumspfad zurückkehrt. Sollte die zyprische Wirtschaft ab 2015 wieder ein positives reales BIP-Wachstum verzeichnen (wie von der Troika angenommen), kann eine Rückkehr an die Kapitalmärkte gelingen. Ein tieferer und/oder längerer Einbruch der Wirtschaftsleistung hingegen würde die Tragfähigkeit der Staatsschulden sowie das baldige Auslaufen der Kapitalverkehrskontrollen gefährden. Zusätzlich würde der Konsolidierungs- und Reformkurs zunehmend unter politischen und sozialen Druck kommen. Die Fiskalpolitik könnte hier das „Zünglein an der Waage“ sein. Für den Fall einer tieferen

- 1) Zum Zeitpunkt der Abschreibung betragen die risikogewichteten Aktiva der beiden Großbanken je 25 Mrd. Euro. Hartes Kernkapital von 10% impliziert je 2,5 Mrd. Euro bzw. 5 Mrd. Euro in Summe. Das PSI erklärt somit etwa 80% der Kapitalisierungsprobleme.
- 2) Für die Kapitalisierung der anderen Banken sind 2,5 Mrd. Euro aus den Programmmitteln vorgesehen.
- 3) Unter „ausländischen Banken“ versteht die zyprische Notenbank die Filialen oder Töchter (Anteil zumindest 50%) nicht-zyprischer Mutterbanken.

# CYPRUS RESCUE FROM BANKRUPTCY FROM THE PERSPECTIVE OF THE COUNTRIES OF THE SOUTH

## SUMMARY OF THE 3RD ECONOMIC CONGRESS IN NICOSIA, 22 MAY 2013

AFTER A STONY ROAD FROM JUNK STATUS TO THE APPLICATION FOR RESCUE AID, CYPRUS JOINED THE EUROPEAN RESCUE PACKAGE. DEPARTING FROM THE STATUS OF FULL EMPLOYMENT SOME YEARS AGO, CYPRUS HAS TO COPE WITH A RAPIDLY INCREASING UNEMPLOYMENT RATE OF 17%, WHEREBY THE YOUTH UNEMPLOYMENT RATE ALREADY AMOUNTS TO 32%. DUE TO UNFAIR TAX COMPETITION AND QUESTIONABLE BUSINESS MODELS, THE FINANCIAL BUBBLE, WITHOUT BEING BACKED BY ANY REAL ECONOMY, EVENTUALLY BURST EXPLODED. UNDER THE TROIKA-MEMORANDUM THE COUNTRY HAD TO ACCEPT THE USUAL AUSTERITY MEASURES COMBINED WITH THE RESOLUTION OF ONE OF ITS BIGGEST BANKS. THE SAME OF THE PREVIOUS MEDICINE COMPLEMENTED BY A SHOCK-THERAPY BY INCLUDING SAVINGS OF DEPOSITORS?

This year's Cyprus economic congress focused on the roots and way out of the financial crisis both across Europe and, more specifically, on post-Memorandum Cyprus. According to the representatives of the financial sector, the answer to the above question is: Yes, and the stronger the dose, the better. The politicians of the members of the Rescue Package-Club seem to have fallen into Shock and Awe, accepting any austerity condition and entrusting the future of economic growth to the resilience of their people. However, this hope might prove to be flawed. Based on its newest annual World of Work Report<sup>1</sup>, International Labour Organization states that the risk of social unrest – strikes, work stoppage, street protests and demonstrations – has

tugal or Argentina in order to avoid some of the pitfalls that lie ahead.

Petr Zemcik, European Chief Economist from the rating agency Moody's, presented an analysis of the economic developments from the start of the economic crisis until today. Whereas the Polish and Norwegian economies are expanding, Britain, France and the Mediterranean countries are in recession. By juxtaposing these findings with a number of indices such as for example the labour costs, he came to the result that countries that had high unit labour costs (for example Ireland, Spain, France) are currently adjusting these costs. Germany, on the other hand, has still considerably lower unit labour costs, but they are on the rise. Furthermore, Zemcik demonstrated that the private sector in Cy-

By comparing the Greek with the Cypriot financial crisis, Dr. Nikolas Georgikopoulos, financial economist and visiting professor at New York University, pointed out a number of differences. Most importantly, in Cyprus it was the banks and their exposure to the Greek private sector investment that brought the state into a precarious situation. And whereas the Troika decided to save the Greek state and to support its banking system, in the case of Cyprus the Eurogroup opted for saving the state at the expense of the banks. Greece was given ample time to adjust its development model, but the abrupt shrinkage of the Cypriot banking system had a far more dramatic impact. The lessons to be learned can be summed up as follows:

### **The former Argentinian Secretary of Finance recommends the Cyprus exit from the Euro zone as a viable and even the only possible alternative for Cyprus to return to sustainable economy.**

increased in most countries of the world, the highest risk to be found among the EU-27 countries. The most vulnerable of them are Cyprus, the Czech Republic, Greece, Italy, Portugal and Spain. Thus, apparently all countries under austerity medication seem to become increasingly non-resilient.

Apart from analyzing the current economic and financial situation, the speakers of the conference discussed the consequences of the austerity program and the Troika's role in responding to the crisis, as well as the present state of the island's banks and their future. Moreover, possible solutions leading out of the present downward movement were presented. Despite subdued economic forecasts, the speakers stressed that Cyprus could learn from the experiences in other countries such as Greece, Por-

prus is with more than 250% of GDP highly indebted. This contrasts with countries like Italy (c. 120%) or Germany (c. 110%). Other indices such as jobless rate and youth unemployment, rising government debt across Europe and the danger of bank runs do not allow for overtly optimistic forecasts in the Eurozone in comparison to US or global developments according to his opinion. Moderate growth rates are not expected before the start of 2014 by the financial analysts. He finished his outlook with the assumption that as a vital lesson out of the financial crisis banks should be directly recapitalised instead of increasing the sovereign debt as happened so far in all bail-out programs. Furthermore, both fiscal and austerity measures have to be implemented over a longer period rather than pressing ahead too fast.

1. It is important that Cyprus must fully address the crisis and avoid half-hearted measures. Cyprus does not only face a solvency, but also a liquidity crisis due to an oversized banking sector.
2. Cyprus has to keep its public debt sustainable.
3. All losses from the banking sector should remain on track to be definitely assigned to make sure that official financing starts toward resolving the crisis.
4. Financing to Cyprus must be reasonably front-loaded with discreet checks and milestones to help tackle the challenges of fiscal consolidation and deep economic recession. The drop-by-drop financing during Greece's bailout deprived the country from the opportunity to quickly pursue a meaningful crisis resolution strategy.

In order to address these issues, he holds the opinion that the recapitalization and restructuring of Cyprus banks should go ahead with a view to restore financial stability and confidence. Most importantly, capital controls should be abolished as soon as possible in order to stabilize the depositary base of the banks. Furthermore, liquidity from the Eurosystem should continue until the Cypriot banks can refinance themselves on the markets. Banks should also enhance their capital adequacy ratio and make provisions for non-performing loans or modify the contractual terms of older loans. His recommendation to the government includes priority for the im-

objections on the side of the IMF. Nielson views the role of the IMF during the Argentinian crisis with very critical eyes. The IMF seemed to be more on the side of the big international banks and changed its goalposts constantly. Eventually, the Argentinian government forced a default at the World Bank and negotiated directly with the G7 countries. Furthermore, Argentina abandoned the convertibility system of the peso and introduced the 'pesification' of dollar deposits. This option, however, is not open for countries in the Euro zone and therefore Nielson warned that by holding on to the Euro, which for him is predominantly a political entity rather than

nance sector as well as in the civil service. He stressed that the Cypriot government sees no alternative to the Euro, contrary to the opposition party AKEL, which introduced a motion for the exit from the Euro zone based on macro-economic studies. Furthermore, Georgiades defended the Memorandum of Understanding as the only path to achieve debt sustainability despite the well-known negative side effects such as rise in unemployment. Like his Portuguese counterpart, Georgiades stresses his hope in the resilience of the population in facing economic hardship and believes that a new business model can be developed to replace the ailing banking sector.

**By introducing new business models - blueprints of the old ones - and at the same time slashing down the Cypriot social system, the outlook for economic recovery promises to be meek over many years.**

plementation of the terms of the Troika-Memorandum and avoidance of any speculation of an exit from the Euro zone. Compared to Greece, the Cypriot economy is smaller and structural reforms can be implemented faster. Moreover, Cyprus benefits from a business-friendly taxation system and less red tape. In order to recover and establish sustainable growth, existing investors should be kept on the island, but also new Foreign Direct Investment (FDI) in tourism, energy and real estate should be attracted.

Guillermo Nielson, former Secretary of Finance and currently President of Strategic Investments in Argentina, asked whether countries can survive an IMF/Troika adjustment program and return to growth. Nielson pointed out that for a long time developing countries and less developed countries have experienced the negative social and political consequences of the IMF adjustment programs. However, awareness of the negative side effects has been low until developed countries such as Greece, Ireland or Portugal had to ask for the assistance of International Financial Institutions. He exposed the problem of the great discrepancy between the measures imposed on democratically elected governments by financial institutions without democratic legitimacy, however drew similar conclusions for Cyprus as the other speakers. Thus, it is very important to project certainty into the markets. Capital controls should be swiftly removed, as did Argentina in 2002 despite strong

an economic institution, additional costs would certainly arise during the recovery process. Within this context, he quite unexpectedly recommended the Cyprus exit from the Euro zone as a viable and the even only possible alternative for Cyprus to return to sustainable economy.

This political option, however, was strongly opposed by the former Portuguese Minister of Finance, Luis Campos e Cunha. He elaborated on Portugal's fiscal policy as the main reason of the financial crisis. Portuguese banks were not exposed to toxic assets and unlike in Spain, there was no housing bubble. Therefore, according to his analysis, structural problems, a highly leveraged economy and low growth rates can be seen as the key ingredients for the crisis. The newly elected government reacted by introducing austerity measures that turned out to be unconstitutional, caused a high unemployment, a slump in private consumption and above all did not succeed in offering a positive outlook for the population. Luis Campos e Cunha, nevertheless and unimpressed by this economic reality, does not see any alternative to the austerity measures but rather thinks it is important that governments clearly communicate the unavoidable to the population and refer to the 'life thereafter', falling back on religion as support of last resort.

This sentiment was echoed to some extent by the Cypriot Minister of Finance, Harris Georgiades. He stressed the government's commitment to carry out overdue structural reforms both in the fi-

His main priority consists in the return of Cyprus to the financial markets as soon as possible, while at the same time he promises that no tax increases will take place.

In conclusion, the majority of speakers clearly held the view that Cyprus should follow the difficult path of austerity measures and fiscal adjustment in the coming years, despite of the disastrous effects on the population, raising a young generation of no future. By introducing new business models – blueprints of the old ones – of low taxes and attraction of money against the award of citizenship and at the same time slashing down the Cypriot social system, playing until now a key role as automatic stabilizer, the outlook for economic recovery promises to be meek over many years.

*Ute Ackermann Boeros schreibt unter anderen für die  
Friedrich Ebert Stiftung*

---

1) Cyprus Mail, 4.6.2013

# TOO BIG TO FAIL

## - HAT DIE EUROPÄISCHE UNION DAS STRUKTURPROBLEM AN SEINER WURZEL GEPACKT?

DIE EUROPÄISCHE UNION HAT IN NUR DREI JAHREN EIN BEEINDRUCKENDES, MEHRERE 1000 SEITEN UMFASSENDES FINANZ-REGULIERUNGSWERK AUF DIE BEINE GESTELLT. ALLEIN, DIE WURZEL DES PROBLEMS BLIEB UNANGETASTET: IMMER NOCH SIND DE-FACTO ALLE BANKEN SYSTEMRELEVANT UND MÜSSEN IM FALL DER FÄLLE MIT ÖFFENTLICHEN GELDERN GERETTET WERDEN. DAS GILT FÜR DIE KÖLN/BONNER SPARKASSE EBENSO WIE FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE HYPO ALPE ADRIA. ENTFLECHTUNG VON BANKEN, DIE ZU KOMPLEX UND MIT ANDEREN ZU VERFLOCHTEN SIND, UM FALLENGELASSEN ZU WERDEN, SEI EIN EINGRIFF IN FREIES UNTERNEHMERTUM, INS EIGENTUM, EIN WIDERSPRUCH ZUR FREIEN MARKTWIRTSCHAFT! POLITISCH SIND DERARTIGE MASSNAHMEN DERZEIT VÖLLIG UNSEXY. DABEI WÄREN SIE ZUM SCHUTZ DES EIGENTUMS DER STEUERZAHLERINNEN UND KLEINEINLEGERINNEN UND UNTER BETRACHTUNG DER VON DIESEN EINGESetzten SUMMEN JEDENFALLS GERECHTFERTIGT - UND VERFASSUNGSRECHTLICH ZULÄSSIG.

**K**ein Problem hat hingegen die freie Marktwirtschaft im Finanzsektor, staatliche Stützungsmaßnahmen in Form von Eigenkapitalzuschüssen, Darlehen und Garantien entgegenzunehmen. Am liebsten ohne Gegenleistung. Wäre da nicht die EU-Kommission, die durch die beihilfenrechtliche Hintertür seit 2008 Entflechtungen und Unternehmensstilllegungen in großem Stil durchgeführt hat.

**Wie das kommt?** Im Jahr 2007 beschloss die deutsche Bundesregierung in einer Nachtsitzung mit den beteiligten Banken, die bis dato höchstens in Fachkreisen be-

Zwar akzeptierte die EU-Kommission den Grundsatz, dass während der Fortdauer der EU-Finanz-, Wirtschafts- und nunmehr auch Eurokrise praktisch alle Banken systemrelevant und damit Beihilfen zugänglich sind,<sup>3</sup> was man ihr zum Vorwurf machen könnte. Denn „too big to fail“ (TBTF) bedeutet die Aufhebung des marktwirtschaftlichen Grundsatzes, dass die letzte Konsequenz von Managementfehlern die Insolvenz und das Ausscheiden aus dem Markt ist. Die Systemrelevanz eines Finanzinstituts ist bis dato nicht Prüfungsthema im Beihilfeverfahren. Jedoch wählte die EU-Kommission einen pragma-

also, in denen es um die Behebung eines Markt-, aber auch eines Regulierungsversagens geht. Das umfasst auch die Rückführung der Banken zu ihrer traditionellen Funktion, die in der Abwicklung des Zahlungsverkehrs und der Bereitstellung von Privat- und Geschäftskrediten besteht.<sup>4</sup>

Der von der EU-Kommission gewählte Regulierungsansatz ist: kleinere, solidere und sicherere Banken, die aufgrund ihrer geringeren Marktanteile Gewähr dafür bieten, dass Banken Beihilfen nicht zur Finanzierung wettbewerbswidrigen Verhaltens missbrauchen. Die Maßnahmen können auf Basis der bisher getroffenen 139 Einzelentscheidungen<sup>5</sup> wie folgt kategorisiert werden:

### **Den EntscheidungsträgerInnen soll durch schmerzhaftes Einschnitte verdeutlicht werden, dass Beihilfen nicht „umsonst“ zu haben sind.**

kannte IKB-Bank in Düsseldorf mit Partizipationskapital von 9 Mrd Euro und Garantien über 102 Mrd Euro zu retten. Nicht, weil die Bank selbst systemrelevant war, sondern wegen der faulen Kredite, die andere Großbanken durch einen Bankrott dieser Bank abzuschreiben gehabt hätten<sup>1</sup>. Eine staatliche Rettungsbeihilfe im großen Stil, die die EU-Kommission nur nachträglich durchzuwinken hatte. Um von der Durchwinkerin zur Gestalterin zu werden, erließ sie innerhalb kürzester Frist daraufhin die beihilfenrechtlichen Grundsätze, nach denen sie in Zukunft Bankenrettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen genehmigen würde (Umstrukturierungsmitteilung)<sup>2</sup>.

tischen Ansatz: hier staatliche Stützung, da Umstrukturierungsmaßnahmen. Den EntscheidungsträgerInnen soll durch schmerzhaftes Einschnitte verdeutlicht werden, dass Beihilfen nicht „umsonst“ zu haben sind.

**Bilanzreduktion mit Hilfe eines Krisenartikels im Primärrecht der EU.** Im Detail: Basis für die Mitteilung der EU-Kommission war der Rückgriff auf eine neue Rechtsgrundlage, nämlich auf Art 107 Abs 3 (b) des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEU-V), der für Beihilfen bei einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates zur Anwendung kommen kann. Für Situationen

**Strukturelle Maßnahmen.** Standardmaßnahme ist die Bilanzverkürzung durch Aufgabe von Geschäftsbereichen oder die Veräußerung von Tochtergesellschaften. So musste die WestLB das Investmentgeschäft vollständig abwickeln, ähnlich ging es ING, Commerzbank, KBC und Llyods.

Mit ihren Auflagen setzte die EU-Kommission außerdem eine erhebliche Kürzung der Bilanzsummen durch, im Durchschnitt 30%, aber auch mehr, wie bspw 35% bei Dexia, 45% bei ING und Commerzbank, 50% bei der BayernLB, sowie 60% bei der Kommunalkredit.

Nebenbei entwickelte die EU-Kommission ein sektorales Fusionsverbot, um externes Wachstum in Form eines Übernahmeverbots zu begrenzen, wie bspw für die Commerzbank, WestLB und Kommunalkredit.

**Verhaltensbezogene Maßnahmen.** Dazu gehören die Begrenzung externen Wachstums durch ein (befristetes) Verbot von Übernahmen, die Begrenzung von Vorstandsvergütungen oder das Verbot einer Preisführerschaft.

**Beihilfenrechtliche Ersatzbankenregulierung - auf Dauer eine Option für eine demokratische EU?** Eingriffe in die Unternehmensentscheidungen werden zum Inhalt beihilfenrechtlicher Auflagen gemacht, die im Rahmen der EU-Gesetzgebung vorgeblich aus verfassungsrechtlichen Gründen (Eingriff in die Erwerbsfreiheit), hauptsächlich wohl aber wegen des massiven Widerstands der Finanzlobby, nicht durchgesetzt werden konnten.

Das im Rahmen von Case Law entwickelte EU-Finanzmarktordnungsrecht beruht somit im Wesentlichen auf der Umstruk-

spielraum bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Sachverhalte. <sup>6</sup>Faktisch sind also die Auflagen unanfechtbar.

Die gewählte Herangehensweise, nämlich zunächst Rettung durch die Mitgliedstaaten, dann umstrukturierende Entflechtung durch die EU-Kommission, kostete bis jetzt eine erkleckliche Summe. Zwischen Oktober 2008 und Oktober 2011 hat die EU-Kommission 4.5 Billionen Euro (37% des EU BIP) an staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für den Finanzsektor genehmigt, davon wurden bisher 1.6 Billionen Euro (13% des EU BIP) abgerufen.<sup>7</sup> Dies führte zu einer sprunghaften Ausweitung der Staatsverschuldung, auf die mit einer restriktiven Haushaltspolitik, die die staatliche Handlungsfähigkeit weiter einschränkt, reagiert wird. Auf die Finanzkrise folgt die Fiskalkrise, die den Ruf nach ordnungspolitischen Maßnahmen, wie Bankeninsol-

sie bei dieser Entscheidung die Beurteilung des Europäischen Rates für systemisches Risiko (ESRB) berücksichtigen. Wie aus den bisherigen Restrukturierungsfällen von Finanzinstituten ersichtlich ist, wurden alle bis auf eines als systemisch relevant, also als Bedrohung des Finanzsektors, eingestuft. Von einer solchen Beurteilung wird der ESRB nur schwerlich abweichen können, zumal es keine Definition der „systemischen Relevanz“ gibt. Je mehr Banken aber Systemrelevanz zugestanden wird, desto umfassender bleibt das Problem der Belohnung risikofreudigen Geschäftsverhaltens bestehen.

**Zypern - Schocktherapie im Rahmen des Europäischen Rettungsschirms.** Die staatliche Rettungsgarantie für sämtliche Finanzinstitute wurde bis März 2013 praktisch ausschließlich durch eine Art beihilfen-

### **Der Befund ergibt , dass die staatliche Rettungsgarantie für sämtliche Finanzinstitute bis dato trotz umfänglichster neuer EU-Regulierungswerke nicht durch gesetzgeberische Maßnahmen, sondern durch eine Art beihilfenrechtliches Notverordnungsregime abgedeckt wurde.**

turierungsmitteilung der EU-Kommission. Diese ist aber in der Normenhierarchie des AEU-V als ein rechtliches Nichts einzustufen. Bedenklich aus demokratiepolitischer und Rechtsschutzperspektive:

Beschlossen wird die Umstrukturierungsmitteilung im Rahmen des Komitologieverfahrens, also unter Ausschluss der EU-Parlaments und des EU-Rates, mit einfacher Mehrheit der EU-KommissarInnen. Zwar finden sich die G-20 Beschlüsse und politischen Empfehlungen der Eurogruppe und des Europäischen Rates mehr oder weniger in der Mitteilung wieder – deren Berücksichtigung beruht aber im Wesentlichen auf Ermessen des Beamtenapparates der Generaldirektion Wettbewerb.

### **Das Too-big-to-fail-Problem, die Ursache für die Notwendigkeit des Einsatzes von rund 4,5 Billionen Euro an Steuergeldern, ist bis dato vom europäischen Gesetzgeber nicht gelöst.**

Das Fehlen demokratischer Legitimation könnte teilweise durch verstärkten Rechtsschutz ausgeglichen werden. Dieser ist jedoch minimal: Die Einzelentscheidungen der EU-Kommission können bei den europäischen Gerichten zwar angefochten werden, diese gewähren der EU-Kommission jedoch fast unbegrenzten Ermessens-

venzrecht, Zulassung von strukturierten Finanzprodukten, Verbot von Finanzprodukten nicht mehr verstummen ließ.

Wie weit sind als Antwort darauf gesetzgeberische Maßnahmen gediehen? Am 20.Mai 2013 hat der Wirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments einen Entwurf zur Bankeninsolvenzrichtlinie beschlossen. Bis zum gemeinsamen Standpunkt des EU-Rates – eine Voraussetzung für das Inkrafttreten der Richtlinie – ist es unter Berücksichtigung involvierter regulierungsaverser Mitgliedstaaten wie bspw Großbritannien, Irland, aber auch der neuen Mitgliedstaaten, noch ein steiniger Weg. Das ursprünglich geplante strenge Haftungsprinzip ist jedoch jetzt schon

verwässert: Denn Mitgliedsstaaten dürfen von der für den Insolvenzfall vorgesehenen Haftungsreihenfolge – zuerst Aktionäre und Gläubiger, dann Großeinleger und keine Einbeziehung von KleinsparerInnen bis 100 000 Euro – sehr wohl abweichen. Nämlich dann, wenn der Zusammenbruch ihres Finanzsektors droht. Zwar müssen

rechtliches Notverordnungsregime beschränkt. Vom Finanzsektor verhinderte Anliegen, wie Kontrolle der ManagerInnenvergütung, Rückführung der Banken zu ihren eigentlichen Aufgaben und Liquidation hochspekulativer Geschäftsbereiche wurden im Rahmen von Case Law durchgesetzt.

Dieses konnte der „moral-hazard-Epidemie“, die die Finanzwelt seit den 90-er Jahren des vorigen Jahrhunderts ergriffen hatte, aber nur beschränkt Einhalt gebieten. Während bei FinanzmanagerInnen der Giervirus umging, hatten sich die EU-Mitgliedstaaten mit dem Virus des kreditfinanzierten Konsums infiziert. Wichtigstes Ziel ist, nicht zu klein zu sein, um gerettet zu werden. Zwar war beispielsweise das BIP von Griechenland und Zypern gering im Vergleich zum EU-BIP, nicht so aber das Volumen des von den dortigen Banken verwalteten Vermögens. So betrug das zypriische BIP im Jahr 2012 rund 17 Milliarden Euro, die Einlagen bei den zwei größten Banken beliefen sich auf rund 68 Milliarden Euro, deren ausstehenden Griechenlandkredite auf rund 22 Milliarden Euro.

Bisher galt: Systemisch relevant ist jeder EU-Staat. Und damit bestand unbegrenzte Solidargarantie aus dem Europäischen Rettungsschirm. Schädlicher und unlauterer Steuer- und Renditewettbewerb, zypriozii-

sche Spendierhosenpolitik, all das war am Ende abgesichert. Die SteuerzahlerInnen erschienen zwangssolidarisiert mit ihren nationalen Finanzinstituten und über den Europäischen Rettungsschirm (ESM) auch mit denen der gesamten Europäischen Union. Was mit einem griechischen Schuldenchnitt begonnen hatte, gipfelte in der Nacht vom 15. auf den 16. März 2013 in einer Schocktherapie: wenn Zypern Rettungsbeihilfe für seinen Staatshaushalt bekommen sollte, so muss eine der beiden Großbanken - nämlich die Popular Bank - abgewickelt werden. Der Eurogruppenchef Dijsselbloem verwies auf den Präzedenzcharakter der zyprischen Lösung für alle weiteren Rettungshilfen aus dem ESM. Dieser Ausblick erscheint zunächst charmant, weil der Teufelskreis too big to fail - moral hazard - Geiselnhaft der Staaten und SteuerzahlerInnen durchbrochen scheint. Allerdings ergeben sich bei näherem Hinsehen große Bedenken: angezweifelt wird in der Fachwelt, ob der ESM als Teil des Fiskalpaktes im AEU-V überhaupt eine Rechtsgrundlage findet<sup>8</sup>. Darüber hinaus sind die Beschlüsse der Eurogruppe auf Basis von Troika-Berichten demokratisch nur insoweit legitimiert, als sie von den FinanzministerInnen der Mitgliedstaaten getroffen werden. Das Verfahren, das zu diesen Beschlüssen führt, ist intransparent und beruht im Wesentlichen auf Troikavorschlägen und Gutachten der EZB. Der Bock wird sozusagen zum Gärtner gemacht, indem vorwiegend der Finanzsektor im weitesten Sinne über das Schicksal

von Staaten und deren in Not geratenen Banken entscheidet. Den nationalen Parlamenten kommt maximal die Rolle des Durchwinkers zu, das EU-Parlament ist gar nicht einbezogen.

**Befund und Ausblick.** Die Europäische Union wird sich - will sie ihre EU-BürgerInnen weiterhin im Boot behalten - bald zur Etablierung einer neuen Finanzmarktordnung statt des bisherigen Regulierungsansatzes, der sich in einem Nachlaufen hinter innovativen Finanzprodukten beschränkt, entscheiden müssen. Dies erweist sich im Rahmen des komplexen Demokratieaufbaus der EU als nicht trivial. Das Trennbankensystem, eine EU-Abwicklungsagentur, eine Bankenunion mit der EZB als Aufsichtsbehörde: dies alles hat lange Vorlaufzeiten, Gesetzesentwürfe sind höchstens im Visionsstadium. Dementsprechend kündigte Wettbewerbskommissar Almunia eine Fahrplanänderung an: „angesichts des Übergangs der Finanz- und Wirtschaftskrise in die Eurokrise“ wurde die Umstrukturierungsmittelteilung am 6. Dezember 2011<sup>9</sup> bis auf weiteres verlängert.

Europa scheitert nicht unbedingt am Euro, Europa könnte aber wirtschaftlich an der Systemrelevanz seiner Banken scheitern. Das TBTF-Problem, die Ursache für den Einsatz von rund 4,5 Billionen Euro an Steuergeldern, wurde bis dato vom Normengeber nicht beseitigt. Derzeit muss Europa gezwungenermaßen mit der Rettung seiner Bankenhäuser leben, um Zeit für einen Wechsel der Wirtschaftsverfassung zu

gewinnen. Sei es durch ein Entflechtungsrecht, sei es durch sektorale Fusionskontrolle, sei es durch gesetzliche Größenbeschränkungen und Trennbankensystem.

Das Ersatzregulierungsprogramm der EU-Kommission, das vor allem auf die Verkleinerung notleidender Banken ausgerichtet ist, wurde hingegen verlängert, eine neue ESM-Schocktherapie eingeleitet. Solange die erstbeste Lösung in Form von demokratisch legitimiertem Wirtschaftslenkungsrecht keine ist, wird womöglich die zweitbeste zur erstbesten.

Susanne Wixforth, Abteilung Wirtschaftspolitik

- 1) Allen voran verteidigte der damalige Deutsche Bankchef Ackermann diese Aktion: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/bankenrettung-verkauf-der-ikb-kein-tabu-a-503825.html>
- 2) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise, ABI C 270/8, 15.10.2008
- 3) Bis dato wurde nur eine Beihilfe betreffend die portugiesische Banco Privado Português unter sagt: C33/2009
- 4) Vgl. Sparkasse KölnBonn C 32/2009
- 5) MEMO 13/337 der EU-Kommission vom 16.4.2013
- 6) EuGH, Urteil vom 22.3.1977, Rs. 78/76, Slg. 1977, 595 - Steinike und Weinlig/Deutschland, Rn. 8; EuGH, Urteil vom 15.12.2005, Rs.
- 7) C-148/08, Slg. 2005, I-11137 - Unicredito, Rn. 71.
- 8) European Commission, State Aid Scoreboard, Autumn Update 2011 [COM(2011) 848]
- 9) Vgl. ausführlich Oberndorfer, EU-Infobrief, 1/2012, [http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d172/EU\\_Infobrief\\_Maerz\\_2012.pdf](http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d172/EU_Infobrief_Maerz_2012.pdf)
- 10) ABI C 356/7, 6.12.2011

## EU-Infobrief: Europa und Internationales in kritischer und sozialer Perspektive – kostenlos beziehen



### Bestellen!

Unter <http://wien.arbeiterkammer.at/infobrief-bestellen> können Sie den EU-Infobrief kostenlos bestellen.

**Der EU-Infobrief erscheint 5x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene.** Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Alternativen zur Hegemonie des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.

# EUROPÄISCHE SOLIDARITÄT FÜR EINE FAIRE VERTEILUNG IN EUROPA

ANGESICHTS DES AUF EU-EBENE ERZWUNGENEN AUSTERITÄTSKURSES UND AUTORITÄRENGRIFFE IN KOLLEKTIVVERTRÄGLICHE LOHNFINDUNGSSTRUKTUREN STELLT SICH DRINGEND DIE FRAGE DER SOLIDARITÄT UNTER DEN EUROPÄISCHEN ARBEITNEHMERINNEN. SCHLIESSLICH HABEN SIE ALLE INTERESSE AN EINEM (WIRTSCHAFTS-)POLITISCHEN KURSWECHSEL IN RICHTUNG EINER DEUTLICH STÄRKEREN BERÜCKSICHTIGUNG GESAMTWIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER ZIELE.

**D**er Begriff Solidarität ist vielschichtig und hat bedeutende historische Wurzeln. In Artikel I der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>1</sup> von 1948 heißt es: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“ Das erinnert an den Leitspruch „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“<sup>2</sup> der Französischen Revolution gegen Ende des

Gerade in Krisensituationen ist die Gefahr der nationalen Abkapselung hoch. Tatsächlich muss jedoch gelten: Wie die Menschenrechte insgesamt, so sind auch die ArbeitnehmerInnenrechte unteilbar, so Walter Sauer, internationaler Sekretär des ÖGB.<sup>6</sup>

Angesichts der Krise wird vielerorts „Europäische Solidarität“ beschworen. Dahinter steht vor allem die Idee der Solidarität zwischen Staaten bzw. Nationen. Bereits im EU-Vertrag wird von der Stärkung der

über gewerkschaftliche Solidarität bis zu zivilgesellschaftlichen Bewegungen für ein soziales Europa gespannt werden kann.<sup>7</sup>

**Warum braucht es eine Solidarität der ArbeitnehmerInnen in Europa?** Die Frage der Solidarität der ArbeitnehmerInnen stellt sich heute in der EU und insbesondere im Euroraum u.a. aus folgenden Gründen immer dringender:

## **In kürzester Zeit wurde eine radikale Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme und eine Aushöhlung des Flächentarifvertrags herbeigeführt, worauf eine lohnpolitische Absenkungsspirale folgt(e).**

18. Jahrhunderts, wobei heute „Geschwisterlichkeit“ oder „Solidarität“ angemessen wäre. Schon vor Ausbruch des ersten Weltkriegs beschäftigte sich der sozialdemokratische Wirtschaftswissenschaftler und Politiker Otto Bauer<sup>3</sup> mit dem solidarischen – grenzüberschreitenden – Kampf der ArbeiterInnen um ein Leben frei von Ausbeutung und im Geist von Gleichheit, bei dem nationale Unterschiede verblassen. Dabei gehe es um die „Solidarität der wirtschaftlichen Interessen“ der ArbeiterInnen „aller Nationen“.<sup>4</sup> Für Bauer war klar, dass es für internationale ökonomische Aufgaben eine internationale Gewerkschaftsstruktur braucht.

Solidarität interpretiert im Sinne der ArbeiterInnenbewegung beschreibt ein Bewusstsein der gleichen Interessenlage, woraus sowohl die Bereitschaft zu kollektiver Durchsetzung gemeinsamer Ziele als auch gegenseitige Unterstützung resultieren.<sup>5</sup> Im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung gewann die internationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften an Bedeutung. Solidarität wird dabei zwar als unverzichtbar begriffen, ist jedoch als gelebte Praxis mitunter schwer zu verwirklichen, zumal es zu Zielkonflikten zwischen nationalen und internationalen Interessen kommen kann.

„Solidarität zwischen den Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Tradition“ gesprochen. „Europäische Solidarität“ hat jedoch mindestens ebenso viele Komponenten wie der Solidaritätsbegriff selbst: Eigennutzsolidarität bezogen auf die EU kann bedeuten, dass die Unterstützung von Staaten aus dem Kalkül heraus resultiert, sich selbst vor destabilisierenden Kettenreaktionen zu schützen. Verbundenheitssolidarität könnte auf einer kollektiven Identität als „EuropäerInnen“ basieren. BürgerInnensolidarität bezieht sich hingegen nicht auf unmittelbare Interessen und Gefühle, sondern auf im Zuge der „EU-BürgerInnenrolle“ institutionell verankerte Rechte und Pflichten, etwa dem aktiven und passiven Wahlrecht zum EU-

**Schwächung der Gewerkschaften und autoritäre Eingriffe in Lohnpolitik.** Zu den Eckpfeilern des in Europa vorherrschenden Sozialmodells gehört die tarifvertragliche Regulierung von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen, die durch eine im Vergleich zu anderen Weltregionen hohe Tarifbindung gekennzeichnet ist: zwei Drittel aller in der EU Beschäftigten sind laut dem Arbeitsexperten Thorsten Schulten durch Kollektivverträge geschützt.<sup>8</sup> Das wird heute aber durch den von der Troika betriebenen neuen Interventionismus in die Lohn- und Kollektivvertragspolitik<sup>9</sup> gefährdet, was als „autoritärer Neoliberalismus“ charakterisiert werden kann<sup>10</sup>. Dadurch wurde in kürzester Zeit eine radikale Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme und Aushöhlung des Flächentarifvertrags herbeigeführt, worauf eine lohnpolitische Absenkungsspirale folgt(e).<sup>11</sup>

Einige Beispiele für die erzwungene Verbetrieblichung der Tarifpolitik in Teilen Europas: Erweiterung der betrieblichen Abweichungen von Branchentarifverträgen

## **Die Schwächung der sozialen Flanke im südlichen Europa wirkt auf West- und Osteuropa zurück und setzt hier die Gewerkschaften verstärkt unter Druck.**

Parlament. Mitgefühlssolidarität resultiert aus einer humanitären Haltung gegenüber Menschen in Not, unabhängig von spezifischen Bindungen. Bewegungssolidarität bezieht sich auf die ArbeiterInnenbewegung, wobei der Bogen von Klassensolidarität

(Italien, Portugal, Spanien, Griechenland); uneingeschränkter Vorrang von Haustarifverträgen bei gleichzeitiger Aufhebung des Günstigkeitsprinzips<sup>12</sup> (Griechenland, Spanien), Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit<sup>13</sup> (AVE) von Tarifverträgen

(Portugal, Rumänien, Griechenland). Zudem mussten sich alle Länder unter dem „EU-Rettungsschirm“ zu Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor verpflichten: in Griechenland 30-Prozent Kürzung der Nominallöhne seit 2009 bis 2013; in Italien Einfrieren der Kollektivvertragslöhne seit 2009; in Portugal wurden seit 2010 u.a. die Löhne um fünf

wirtschaftspolitischen Vorgaben (bzw. Empfehlungen).

Im Zuge der Verwirklichung einer so genannten „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ soll sich die Entscheidungsebene unter anderem in Form bilateraler „Wettbewerbsverträge“ noch weiter auf EU-Ebene verlagern. Es droht dabei eine

ist auch ökonomisch irreführend, zumal die Staaten und Finanzinstitutionen in Europa in ihrer Entwicklung und Stabilität ohnehin (also ob mit oder ohne „Rettungsschirm“) eng miteinander verflochten sind. Darüber hinaus bringt nationale Abkapselung keine wirtschaftspolitische Neuorientierung, und gegenseitige Vorurteile über (natio-

## Begegnung muss somit nicht nur der Ungleichentwicklung zwischen den Staaten, sondern auch zwischen gesellschaftlichen (Interessens-)Gruppen.

Prozent gekürzt und mehrmals eingefroren; in Spanien die Löhne um 5 Prozent gekürzt und dann eingefroren.

**Staatliche Eingriffe in die Lohnpolitik der EU-Staaten unter Troika-Einfluss.** Seit Ausbruch der Krise sinken die Reallöhne in 18 Ländern. Abseits der Arbeitswelt setzen sich ebenso weitreichende Kürzungen im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich fort. So zieht Schulten den Schluss: „Die Schwächung der sozialen Flanke im südlichen Europa wirkt auf West- und Osteuropa zurück und setzt hier die Gewerkschaften verstärkt unter Druck. Im System der Wettbewerbsstaaten werden damit die Prozesse des Lohn- und Sozialdumpings noch stärker ins Spiel kommen.“

primäre Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an angebotsseitiger Wettbewerbsfähigkeit, was in weiter erhöhtem Druck auf Löhne, Arbeitsbedingungen, Sozialleistungen und einer Aushöhlung von Gewerkschaftsrechten resultieren würde. Diese Verträge sollen an einen so bezeichneten „Solidarismusmechanismus“ geknüpft werden, d.h. an eine finanzielle Unterstützung, geknüpft an „strenge Auflagen“, die sich auf die Umsetzung der „vereinbarten Reformen“ beziehen. Auszahlungen würden erfolgen, gleich den Tranchen im Rahmen der Troika-Verträge.

**Was kann Europäische Solidarität der ArbeitnehmerInnen bedeuten?** Eine moderne Form der Solidarität der ArbeitnehmerInnen

nale) Mentalitäten verstellen den Blick auf gemeinsame Interessen und Betroffenheit. So geht die aktuelle EU-Krisenpolitik äußerst einseitig zu Lasten von Menschen mit geringem oder mittlerem Einkommen sämtlicher Staaten, während etwa sehr Vermögende nicht bis vergleichsweise wenig belastet werden. Aber auch ohne krisenhafte Entwicklung kommt es vielfach nicht zuletzt aufgrund des Lobbyings mächtiger Wirtschaftsinstitutionen allzu oft zum Vorrang wirtschaftlicher Partikularinteressen vor gesamtwirtschaftlichen und sozialen Zielen.

**Solidarität der ArbeitnehmerInnen:** Begegnung muss somit nicht nur der Ungleichentwicklung zwischen den Staaten, sondern auch zwischen gesellschaftlichen (Interessens-)Gruppen. Kurzfristiges Ziel einer EU-weiten solidarischen Bewegung muss die Abwehr zerstörerischer Kürzungs- und Wettbewerbspolitik sein, also eine entschiedene Kehrtwende der aktuellen Krisenpolitik. Ein wichtiger Schritt dabei ist die europäische Koordinierung der Kollektivvertragspolitik – mit einer Orientierung an der mittelfristigen Produktivität und einer Stärkung von Flächentarifverträgen sowie Überlegungen für eine europäische Mindestlohnpolitik (siehe EGB und „unser Europa neu begründen“)<sup>15</sup>. Mittel- und langfristige geht es um die stetige Durchsetzung der ArbeitnehmerInneninteressen auf EU-Ebene.

Eine moderne europäische Solidarität hat somit nicht zum Ziel, dass die breite Bevölkerung aus „reicheren“ Staaten zugunsten jener aus „Krisenstaaten“ Verzicht übt. Vielmehr ist die Erlangung einer fairen Verteilung der Einkommen und Vermögen insgesamt zentral. Daraus resultiert ein gemeinsames Interesse von ArbeitnehmerInnen, Jugendlichen, Älteren und sozial Benachteiligten aus ganz Europa an solidarischer Wirtschaftspolitik. Diese hat mehrere Dimensionen: beschäftigungs-

STAATLICHE EINGRIFFE IN DIE LOHNPOLITIK DER EU-STAAATEN UNTER TROIKA-EINFLUSS.

Löhne im öffentlichen Sektor seit 2009		
<b>Allgemeiner Lohnstopp seit 2009/2010</b>		Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Irland, Rumänien, Ungarn, Lettland
<b>Verordnete Lohnkürzungen</b>	5 - 10 %	Spanien, Portugal, Irland, Italien
	15 - 30 %	Griechenland, Rumänien, Ungarn, Lettland
<b>Abschaffung Jahressonderzahlungen</b>		Portugal, Rumänien, Ungarn

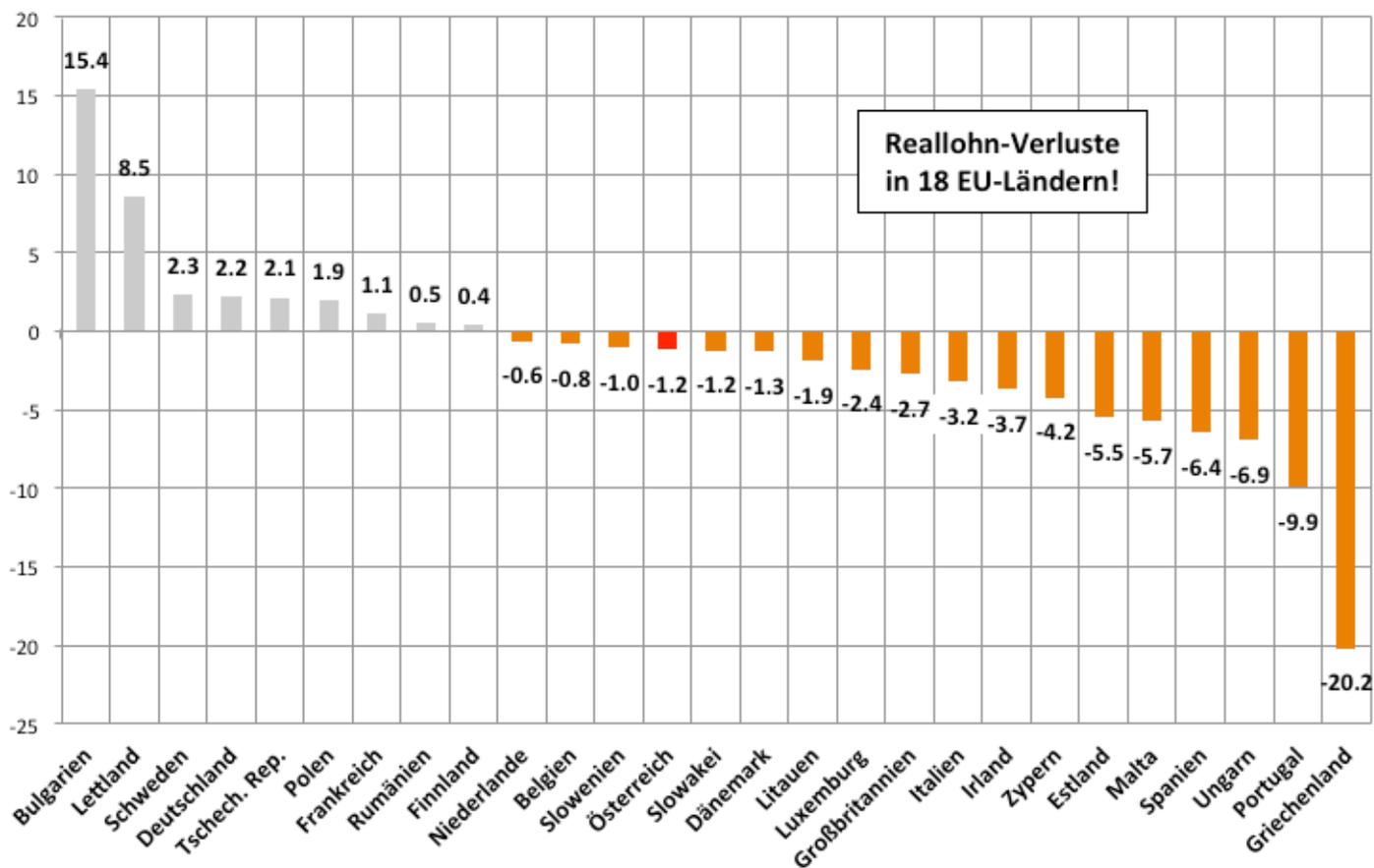
Gesetzliche Mindestlöhne	
<b>Kürzung</b>	Griechenland, Irland
<b>Einfrieren</b>	Spanien, Portugal, Rumänien, Lettland

Quelle: WSI, Thorsten Schulten Februar 2013

**Verlagerung von Kompetenzen über Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf die EU-Ebene:** Im Euroraum bzw. in der EU kam es im Gefolge der Krise zu einer verstärkten Bündelung der Budgetpolitik (im Sinne einer Vorgabe und Überwachung starrer Defizit- und Schuldengrenzen) und zu weit in nationalstaatliche und vor allem parlamentarische Kompetenzen reichenden

nen schließt zwischenstaatliche Solidarität mit ein, geht aber über diese hinaus:

**Zwischenstaatliche Solidarität:** Kritik an den Stabilisierungsmaßnahmen (bzw. „Rettungsschirmen“), bei der die Unterstützung anderer Staaten aus rein nationalen Ressentiments heraus abgelehnt wird, ist nicht nur grundsätzlich abzulehnen. Diese Sichtweise



Quelle: Ameco; WSI-Berechnungen (Schulten); Reallöhne = ArbeitnehmerInnenentgelte pro Kopf (Bruttolöhne plus DienstgeberInnenanteile zur Sozialversicherung), deflationiert um harmonisierten Verbraucherpreisindex; Daten 2012: Herbstprognose 2012 EU-Kommission.

fördernde Konjunkturpolitik, solide soziale Sicherungsnetze, zwischenstaatliche Kooperation statt Konkurrenz, Stärkung des makroökonomischen Dialogs, stabiler Finanzsektor, steuerpolitische Koordination (Bekämpfung von Steuerwettbewerb und Steuerumgehung, harmonisierte Unternehmens-Mindestbesteuerung, Besteuerung von Spitzenvermögen, ...) etc. Ziel europäischer Solidarität ist auch nicht internationale Ab- und Ausgrenzung, sondern der Einsatz für ein faires Europa etwa im Bereich von Handelsbeziehungen.

**Beispiele für modern gelebte Solidarität in Europa.** Solidarität unter den Menschen in Europa ist nicht eine Vision, die unter besonders idealen Umständen in Zukunft passieren könnte. Als Beispiel für gewerkschaftliche Mobilisierung gilt die erfolgreiche gemeinsame Abwehr der ursprünglichen Form der Dienstleistungsrichtlinie. Auch wurden mehrere gesamteuropäische Aktionen gestartet, wie vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) der Aktions- und Solidaritätstag im November 2012. Auch rund um die Frühjahrstagung des Europäischen Rates im März 2013 haben

Aktionen stattgefunden, unter anderem in Wien unter dem Motto „Wäre die Jugend eine Bank, hättet ihr sie schon längst gerettet! – Gemeinsam für eine bessere Zukunft in Europa“.<sup>16</sup> Der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EPSU) wehrt sich im Rahmen der Kampagne „We want it back: Europe’s missing € 1000 billion every year!“ gegen Steuerbetrug und -umgehung, wozu am 19. Juni 2013 ein Aktionstag stattfinden wird.<sup>17</sup> Angesichts des Europäischen Rates Ende Juni 2013, wo über die soziale Di-

„Blockupy“ am 30. Mai/1. Juni zu einem europaweiten Aktionstag „gegen autoritäre Krisenpolitik von Bundesregierung und Troika“ in Frankfurt/Main auf, also am Sitz der Europäischen Zentralbank.<sup>19</sup> Am 1. Juni wurde unter dem Motto „Peoples United Against Troika!“ ein internationaler Protesttag gemeinsam von mehreren Gruppen aus ganz Europa organisiert. Anfang Juni fand auch „Alter Summit“ in Athen statt, organisiert von Zivilgesellschaft und Gewerkschaften. Weiters fordern im Rahmen des Aufrufs „Europa geht anders“ ([### „Wäre die Jugend eine Bank, hättet ihr sie schon längst gerettet! – Gemeinsam für eine bessere Zukunft in Europa“ – Aktion in Wien im März 2013 vor dem Haus der Europäischen Union.](http://www.eu-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

mension der Währungsunion debattiert werden soll, organisiert der EGB eine Tour durch die Hauptstädte, bei welcher er seine Forderungen vorstellt, wie zum Beispiel Vollbeschäftigung und soziale Mindeststandards in allen Mitgliedstaaten.<sup>18</sup>

Auch organisationsübergreifend gibt es mehrere Aktionen. Z.B. rief das Bündnis

[ropa-geht-anders.eu](http://ropa-geht-anders.eu)) tausende UnterzeichnerInnen aus sämtlichen EU-Staaten „Demokratie und Soziale Sicherheit in Europa statt weiterer Sozialabbau durch ‚Wettbewerbspakt‘!“.<sup>20</sup>

Bleibt zu hoffen, dass sich in Zukunft noch mehr Menschen auch in Mittel- und Nordeuropa derartigen europaweiten so-

lidarischen Aktionen anschließen und nicht zuletzt im eigenen Interesse ein kräftiges Zeichen für einen (wirtschafts-)politischen Kurswechsel setzen. Denn: „Speziell die Lage im südlichen Europa könnte die Spitze des Eisbergs sein: Ohne soziale und wirtschaftliche Solidarität könnte sich das, was in diesen Staaten gerade passiert, auf ganz Europa ausweiten.“<sup>21</sup>

Bettina Csoka und Judith Vorbach, AK Oberösterreich

- 1) Resolution 217 A (III) der UN-Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, siehe: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>
- 2) [http://de.wikipedia.org/wiki/Franzoesische\\_Revolution](http://de.wikipedia.org/wiki/Franzoesische_Revolution)
- 3) Otto Bauer, in seinem 1907 erschienenen Werk „Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie“, Werkausgabe I, Europaverlag 1975
- 4) „Die deutschen Arbeiter können sich nicht höhere Löhne erkämpfen, wenn tschechische Streikbrecher ihnen in den Rücken fallen; sie können die erkämpfte Lohnhöhe nicht behaupten, wenn die niedrigen Löhne der tschechischen Arbeiter das Kapital zum Abfluss in das tschechische Sprachgebiet zwingen. Soweit die Kapitalisten eines Produktionszweiges miteinander in Konkurrenz treten – also innerhalb eines einheitlichen

Wirtschaftsgebietes – ist der Fortschritt der Arbeiter jeder Nation an den Fortschritt der Arbeiter aller Nationen gebunden. Dies haben die Arbeiter schon erkannt, als sie noch in lokalen Gewerkvereinen organisiert waren; darum leisteten in Streikfällen diese lokalen Vereine einander durch freiwillige Beiträge Unterstützung.“

- 5) Vgl. Lexikon der Soziologie
- 6) Vgl. Sauer W., Internationale Gewerkschaftsbewegung I, Die internationale Gewerkschaftspolitik des ÖGB, Dezember 2012, S. 56
- 7) Kategorisierung nach: Mau Steffen, Europäische Solidaritäten, in: APuZ 21/2008, Internationale Solidarität
- 8) Torsten Schulten, „Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssystem in Europa“, in VWSI-Mitteilungen 7/2012
- 9) Das Folgende bezieht sich, sofern nicht anders erwähnt, auf: Busch, Hermann, Hinrichs, Schulten, „Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell“, November 2012, und: auf Schulten, „Ein neuer europäischer Interventionismus in der Lohn- und Kollektivvertragspolitik“, 28. Februar 2013, Vortragsunterlage bei Fachtagung der AK Wien.
- 10) Siehe ebenda, die Autoren nehmen dabei Bezug auf Politökonom Ian Bruff.
- 11) Der Euro-Plus-Pakt gibt explizit das Recht zur »Überprüfung der Lohnbildungsverfahren und erforderlichenfalls des Grads der Zentralisierung im Verhandlungsprozess« - etwa der Hälfte aller EU-Staaten wurden Reformen in den Tarifvertragssystemen empfohlen.
- 12) Das bedeutet, dass nun explizit auch schlechtere Regelungen auf Betriebsebene getroffen werden

können!

- 13) Mit der AVE wird die Gültigkeit (und somit die Reichweite) eines Kollektivvertrages auf alle Unternehmen und Beschäftigten für ein bestimmtes Gebiet und/oder eine bestimmte Branche ausgedehnt.
- 14) Vgl. [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2013/03/pdf/20130320\\_1\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/03/pdf/20130320_1_de.pdf) Es ist geplant, dass der hier beschriebene „Wettbewerbspakt“ Ende Juni 2013 vom Europäischen Rat beschlossen wird.
- 15) EGB-Exekutivsausschuss am 6.-7. März 2012: „Tarifverhandlungen: Prioritäten und Arbeitsprogramm des EGB“ (angenommene Entschließung); Initiative „Unser Europa neu begründen“ ([www.unsereuropa.at](http://www.unsereuropa.at)).
- 16) [http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=S06/Page/Index&n=S06\\_999\\_Suche.a&cid=1361287977399](http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=S06/Page/Index&n=S06_999_Suche.a&cid=1361287977399)
- 17) <http://www.epsu.org/it/640>
- 18) <http://www.etuc.org/al/1191>
- 19) <http://blockupy-frankfurt.org/>
- 20) <http://www.europa-geht-anders.eu/>
- 21) EGB Jugendkomitee, Aufruf zu Solidarität: Jugendliche Europas, wehrt euch, 14. November 2012 [http://www.etuc.org/IMG/pdf/EGB\\_Jugendaufruf.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/EGB_Jugendaufruf.pdf)

## Europa geht anders.



Verhindern wir die **Troika für Alle** - Nein zum Wettbewerbspakt

Der Europäische Rat plant Ende Juni 2013 einen Beschluss über einen Pakt für „Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz“. Damit soll die Krisenpolitik der Europäischen Union in Griechenland, Spanien oder Portugal auf ganz Europa ausgedehnt werden. Die Politik der Europäischen Union ist erfolglos, sie führt zu Massenarbeitslosigkeit und steigenden Schulden. Der sogenannte „Wettbewerbspakt“ ist nichts anderes als ein Pakt für Lohndumping, Sozialabbau und Privatisierung. Es braucht eine Kehrtwende hin zu einem demokratischen, sozialen und ökologischen Europa der Vielen!



sign the petition [www.europa-geht-anders.eu](http://www.europa-geht-anders.eu)

# SCHUTZ VOR ÜBERNAHMEN ZENTRALER UNTERNEHMEN DER SICHERHEITS- UND DASEINSVORSORGE – DIE ZWEITE!

IM NOVEMBER 2011 HATTE DER NATIONALRAT DEN NEUEN PARAGRAFEN 25A DES AUSSENWIRTSCHAFTSGESETZES BESCHLOSSEN – DAMIT SOLLTEN ZENTRALE ÖSTERREICHISCHE UNTERNEHMEN IN DER SICHERHEITS- UND DASEINSVORSORGE VOR ÜBERNAHMEN GESCHÜTZT WERDEN. DARAUF FOLGTE EINE KRITIK DER EU-KOMMISSION AN DER RECHTLICHEN HALTBARKEIT DER NOVELLE. UM EINEM VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN VORZUBEUGEN, WURDE NUN EINE NEUERLICHE ABÄNDERUNG VORGENOMMEN, DIE MEHR RECHTSSICHERHEIT GEWÄHRLEISTEN SOLL.

**B**ereits am 15. November 2011 hatte der Nationalrat dem Außenwirtschaftsgesetz einen § 25a hinzugefügt, um Regelungen bezüglich bestimmter Unternehmensübernahmen zu treffen. Es geht dabei ausschließlich um Unternehmen, die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung – und damit auch für die Versorgungssi-

Stellen völkerrechtlichen Bestimmungen (wie bspw. von GATS oder Vertragswerken der OECD) widersprächen. Zugleich blieben die angenommenen Unvereinbarkeiten vielfach unausgeführt. Umso mehr wären transparentere Prüfungen sowie formellere Konsultationen im Vorfeld der nun vorgenommenen Novellierung wün-

Unbestimmt sind auch die Hinweise der EU-Kommission, dass die österreichischen Bestimmungen im § 25a mit völkerrechtlichen Verträgen unvereinbar seien. So ist es nach wie vor einer der rechtlich strittigsten Fragen im Wirtschaftsvölkerrecht, ob bzw. in welchem Ausmaß die Daseinsvorsorge überhaupt in den Anwendungsbereich des WTO-Dienstleistungsabkommen GATS fällt. Die Beratungen über den § 25a wären hier ein guter Anlass gewesen, im Sinne von mehr Rechtssicherheit auch auf eindeutig festgeschriebene Schutzbestimmungen für die Daseinsvorsorge in den von der EU-Kommission als relevant erachteten Verträgen zu drängen.

Um möglichen langwierigen Verhandlungen oder Verfahren mit europäischen Behörden oder Gerichten zu entgehen, hat sich der österreichische Gesetzgeber daher offenbar entschlossen, den § 25a zu adaptieren. Dabei wurde einerseits angestrebt, den materiellen Gehalt der gewünschten Regelung vollinhaltlich aufrecht zu erhalten und andererseits in den Formulierungen auf die vorgebrachten Bedenken der EU-Kommission Rücksicht zu nehmen. Eindeutig wird nun festgeschrieben, dass das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend Anträge auf Unternehmensübernahmen nur insoweit behandeln darf, als völkerrechtliche Bestimmungen einer Genehmigungspflicht nicht entgegenstehen. Was das Europarecht betrifft, wurde die Liste der jedenfalls erfassten Bereiche des § 25a auf der einen Seite nun zwar etwas gekürzt – andererseits aber auch etwas ausgeweitet, da nunmehr zB im Prinzip die gesamte Energieversorgung (also etwa auch der Mineralölbereich) darunterfällt – nicht wie bisher ausschließlich Strom und Gas. Und jedenfalls bleibt die Liste eine beispielhafte („insbesondere“) und keinesfalls eine abschließende Auflistung. Neben der Verteidigungsgüterindustrie und den Sicherheitsdiensten finden sich in der Liste auch die Wasserversorgung, die Telekom-

## **Unternehmen sollten vor Übernahmen geschützt werden, wenn dadurch eine tatsächliche und schwere Gefährdung der Sicherheit bzw. Versorgung droht.**

cherheit und die Krisenvorsorge – besonders wichtig sind. Ziel war es, diese Unternehmen vor Übernahmen durch Personen oder Unternehmen zu schützen, wenn dadurch eine tatsächliche und schwere Gefährdung der Sicherheit bzw. Versorgung (z.B. im Krisenfall) zu befürchten ist. Daher sollten Unternehmen und Personen (aus „Nicht-EU bzw. EWR-Staaten oder der Schweiz“) nur noch dann eine Beteiligung von 25% und mehr an entsprechenden österreichischen Unternehmen erwerben dürfen, wenn das Wirtschaftsministerium dazu zuvor seine Zustimmung erteilt.

Im Laufe des Jahres 2012 wurde deutlich, dass BeamtInnen der EU-Kommission die österreichische Regelung als zu weitgehend bzw. zu unbestimmt ansehen. Im Rahmen informeller Konsultationen wurde etwa in Frage gestellt, ob tatsächlich die in der österreichischen Regelung vorgenommene exemplarische Aufzählung bestimmter Bereiche von den Ausnahmebestimmungen über die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 52 und Art. 65 Abs. 1 AEUV abgedeckt wären. Im Zentrum der Bedenken stand beispielsweise die explizite Nennung des Schulbereiches oder auch der Kindergärten. Von den BeamtInnen der EU-Kommission wurde zudem auch moniert, dass die Bestimmungen des § 25a an einigen

schenswert gewesen. Denn die beiden oben genannten Einwendungen der EU-Kommission waren und sind rechtlich nicht nachvollziehbar und können eine Gesetzesänderung aus folgenden Gründen kaum rechtfertigen:

Der Wunsch der EU-KommissionsbeamtInnen, die vom Außenwirtschaftsgesetz exemplarisch genannten Bereiche einzuschränken, ist rechtlich nicht begründbar. Der EuGH hat in seiner Judikatur aus gutem Grund nie ausgeführt, welche Bereiche unter den Rechtfertigungsgrund der Ergreifung von Maßnahmen fallen, „die aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt sind“ (Art. 65 Abs. 1 lit. b AEUV). Es sollten nämlich keinesfalls statisch Bereiche festgelegt werden, die generell von der Anwendung der Grundfreiheiten ausgenommen sind. Im Gegenteil: Die Prüfung soll sich strikt darauf konzentrieren, ob das geschützte Ziel (hier: die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die Krisenvorsorge und die Versorgungssicherheit) in verhältnismäßiger Art und Weise verfolgt wird. Die Bereiche, wie Erdölprodukte, Telekommunikation und Elektrizität, für die der EuGH bislang schon Entscheidungen getroffen hat, sind beispielhafte Konkretisierungen, keineswegs aber eine taxative Aufzählung der zulässigen Ausnahmebereiche.

munikation, der Verkehr, die Infrastruktur im Bereich der Aus- und Weiterbildung bzw des Gesundheitswesens und eben auch der Energiesektor.

Im Zuge der Novelle wurden sinnvollerweise die Regelungen in § 25a Abs 4 über die Zusammenrechnung von Stimmanteilen erweitert, um Schachtelkonstruktionen zu verhindern – und auch jene Schachtelkonstruktionen zu erfassen, die bislang de facto eine Umgehung der Zustimmungspflicht des BMWFJ ermöglichten bzw bisher nicht eingeschlossen waren.

Präziser werden nun auch die Fälle des mittelbaren Erwerbs erfasst, in denen eine bestehende Vereinbarung über eine gemeinsame Ausübung von Stimmrechten (Syndikat) beendet wird und in der Folge einer Person oder Gesellschaft aus einem

dass entweder aufgrund völkerrechtlicher Bestimmungen kein Verfahren zu führen ist, oder keine Bedenken gegen den Erwerb bestehen, oder aber ein vertieftes Prüfverfahren eingeleitet wird. Dieses muss innerhalb von zwei Monaten abgeschlossen werden. Reagiert das BMWFJ nicht auf den Genehmigungsantrag, so gilt der Vorgang als genehmigt. Besteht Grund zur Annahme, dass die Genehmigungspflicht umgangen werden soll, kann das BMWFJ auch von Amts wegen ein Genehmigungsverfahren einleiten – also auch dann, wenn etwa BürgerInnen bzw Unternehmen aus der EU eine Beteiligung erwerben wollen.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass die Bedenken der EU-Kommission zwar auf schwachen rechtlichen Beinen standen und unter diesem Gesichtspunkt eine No-

Regelung gewählt. So werden zwar in Zukunft die Entscheidungen der BMWFJ veröffentlicht. Im Sinne einer breiten Diskussion wäre es aber sinnvoll gewesen, auch Genehmigungsanträge zu veröffentlichen und auch die amtswegige Einleitung von Genehmigungsverfahren durch das BMWFJ bekanntzugeben. Zielführend wäre sicher auch gewesen, die relevanten Stakeholder – etwa über einen Beirat – in die Entscheidungsfindung einzubinden, um einen breiten Konsens über eine mögliche Gefährdung wesentlicher Interessen Österreichs herbeizuführen.

Bedenklich erscheint auch, dass sowohl die Adaption des § 25a im Jänner 2013 als auch die Einfügung des § 25a im Jahr 2011 in das Außenwirtschaftsgesetz ohne ein formelles Begutachtungsverfahren durch das BMWFJ durchgeführt wurde. Diese Vorgangsweise ist demokratiepolitisch inakzeptabel. Eine entsprechende Begutachtung hätte möglicherweise bereits in der ersten Phase die Qualität der Regelung erhöht und auch bei der nun vorliegenden Novellierung zu einem besseren Schutz nationaler Interessen im Bereich der Daseinsvorsorge führen können. Das Bemühen des Gesetzgebers um eine Absicherung gegen bedenkliche Privatisierungsbestrebungen und feindliche Übernahmen von Unternehmen, die wesentlich für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Versorgungssicherheit sind, wird von der AK dennoch begrüßt.

Roland Lang, Abteilung Wirtschaftspolitik;

Oliver Prausmüller, Abteilung EU & Internationales

### **Auf der neuen Liste finden sich wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge, wie Wasser, Telekommunikation, Verkehr, Infrastruktur im Bereich der Aus- und Weiterbildung bzw des Gesundheitswesens und auch der Energiesektor.**

Drittstaat mindestens 25% der Stimmrechte alleine (bzw unter Zusammenrechnung von verbundenen Unternehmen) zukommen.

Um die Unsicherheit bezüglich der Stellung eines Genehmigungsantrages zu verringern, wird nun den Beteiligten die Möglichkeit eingeräumt, zur Sicherheit jedenfalls einen Genehmigungsantrag einzubringen. Das BMWFJ hat in der Folge innerhalb von vier Wochen mittels Bescheid mitzuteilen,

velle jedenfalls nicht notwendig gewesen wäre. Durch die Novelle sollten allerdings jedenfalls die Unsicherheiten bezüglich der Vorgehensweise der EU-Kommission ausgeräumt sein – ein EUGH Verfahren dürfte demnach nun nicht mehr drohen. Gleichzeitig sind damit auch einige wertvolle Verbesserungen gelungen.

Bedauerlicherweise wurde hinsichtlich der – an sich begrüßenswerten neuen – Transparenz nur eine sehr eingeschränkte

# Wirtschaft & Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT

Wir schreiben, was Menschen & Umwelt bewegt.  
In der Politik. Im Betrieb. Im Leben.

Alle drei Monate neu.

Ein Jahr Wirtschaft & Umwelt kostet € 7,20.

Für AK-Mitglieder ist die Zeitschrift kostenlos.

Rufen Sie an.  
Bestellen Sie Ihr  
Gratis-Probeheft



01/50165-2404

www.wirtschaftundumwelt.at



# EU-VERGABERECHTSPAKET

## - KOMPLEX ODER PRAKTIKABEL?

DIE RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG SIND IN DEN LETZTEN JAHREN IMMER KOMPLIZIERTER GEWORDEN. DAZU HABEN AUCH DIE EUROPÄISCHEN RICHTLINIEN ZUR AUFTRAGSVERGABE UND IHRE VIELFÄLTIGE AUSLEGUNG DURCH NATIONALE UND EUROPÄISCHE GERICHTE BEIGETRAGEN. EINE VON DER EU-KOMMISSION IN AUFTRAG GEGEBENE STUDIE SCHÄTZT DIE ZUSÄTZLICHEN KOSTEN FÜR EINE EUROPaweite AUSSCHREIBUNG AUF RUND 30.000 EURO EXKLUSIVE RECHTSBERATUNGSKOSTEN, DIE ZUSÄTZLICH NOCH BIS ZU EINEM DRITTEL DES AUFTRAGSWERTES AUSMACHEN.

**D**as höchst komplex regulierte Verfahren mit dem Ziel, die SteuerzahlerInnen vor zu hohen Staatsausgaben zu schützen, konnte die Zahl grenzüberschreitender Angebote nicht merklich verbessern: 1,5% der Angebote sind grenzüberschreitend. Selbst wenn man die im Inland ansässigen Tochtergesellschaften ausländischer Firmen mitzählt, bleibt es bei knapp 15 bis 16 % aller Angebote. Eine Überarbeitung der Europäischen Vergabe-Richtlinien sollte deshalb vor allem das Ziel haben, die externen Kosten der Vergabe zu senken, sie zu vereinfachen und mehr Rechtssicherheit herzustellen. Der Umfang des Vergabepakets – rund 600 Seiten – lässt allerdings bereits vermuten, dass die Revision die Komplexität nicht verringert hat. Gab es zwei Richtlinien, die allgemeine Vergabe-

In zwei Jahren ist eine solche Umstellung voraussichtlich nicht bewältigbar.

### Was hat sich im Wesentlichen ergeben:

**Lose und SubauftragnehmerInnen.** Der Vorschlag zur Unterteilung von Aufträgen in Lose, dh in mehrere Abschnitte, lässt die Hoffnung zu, dass eine Beteiligung von KMU an öffentlichen Aufträgen dadurch erleichtert wird. Das EU-Parlament hat begrüßenswerter Weise noch Abänderungen dahingehend vorgeschlagen, dass die Auftragnehmer bekannt geben müssen, ob sie eine Subauftragsvergabe anvisieren. Außerdem wurde die Haftung des Auftragnehmers für die Subauftragnehmerkette verschärft. Dieser Vorschlag entspricht den langjährigen Forderungen der AK, wobei al-

des Abkommens einbezogen worden war. Nunmehr bleibt für Schwellenwerte im EU-Raum praktisch kaum Spielraum. Anders sieht der Fall bei sozialen und anderen Dienstleistungen aus: hier wurde der Spielraum des GAP genutzt und das EU-Parlament hob den Schwellenwert, ab dem die Richtlinie anzuwenden ist, von € 500 000 auf € 750 000 an.

Weiters hat die EU-Kommission in ihrem Vorschlag die bisherige Trennung von A- und B-Dienstleistungen aufgehoben. Stattdessen wird ein vereinfachtes Verfahren für alle Dienstleistungen, die im Annex XVI aufgelistet sind, vorgesehen. Für Aufregung sorgte dies ua auch mit Bezug auf Rettungsdienste. Eine Mehrheit des EU-Parlaments hatte gefordert, diese aus dem Vergaberecht vollständig auszunehmen.

Im Rahmen der ersten Lesung wurden allerdings eine Reihe zusätzlicher Dienstleistungen im Bildungs- und Ausbildungsbereich ergänzend wieder aufgenommen.

### Der Umfang des Vergabepakets – rund 600 Seiten – lässt allerdings vermuten, dass die Revision die Komplexität nicht verringert hat.

Richtlinie<sup>1</sup> und die Sektoren-Richtlinie<sup>2</sup>, so verdoppelte sich das Regelungskpaket, indem sich der Richtlinienvorschlag für die Vergabe von Dienstleistungs- und Baukonzessionen<sup>3</sup> sowie eine Verordnung über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern<sup>4</sup> auf den europäischen Vergabemarkt hinzugesellte.

Natürlich ist Rechtssicherheit und Vereinfachung nicht immer leicht umzusetzen, nota bene mit 27 verschiedenen Verwaltungs- und Rechtssystemen als Basis. Auch vom EU-Parlament ist keine Komplexitätsreduktion zu erwarten, dagegen sprechen schon die Zahlen: zur allgemeinen und Sektorenrichtlinie wurden 1593 bzw. 979 Änderungsanträge allein im federführenden Binnenmarktausschuss eingereicht.

So richtet sich die Hoffnung auf Vereinfachung vor allem an die Umstellung auf elektronische Vergabe. Allerdings scheint der anvisierte Zeitrahmen zu ambitioniert.

lerdings gleichzeitig die Kontrollen im Rahmen des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes weiterhin eine wichtige Rolle spielen werden, denn das Vergaberecht samt möglicher zivilrechtlicher Haftungen kann die öffentliche Aufsicht nicht ersetzen.

### Schwellenwerte und Anwendungsbereich.

Die bisher vorgesehenen Schwellenwerte wurden im Vorschlag der EU-Kommission nicht angehoben. Sie begründete dies mit dem im Dezember 2012 neu abgeschlos-

**Mehr Rechtssicherheit?** Ein großes Konfliktfeld waren in der Vergangenheit Kooperationen zwischen öffentlichen Stellen, sowohl horizontaler als auch vertikaler Art (beispielsweise interkommunale Zusammenarbeit, Inhouse-Vergabe). Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hat hier Klarheit geschaffen. Öffentlich-öffentliche Kooperationen zur Erbringung öffentlicher Aufgaben oder die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf eine andere öffentliche Stelle, bei denen

### Außerdem wurde die Haftung des Auftragnehmers für die Subauftragnehmerkette verschärft. Dieser Vorschlag entspricht den langjährigen Forderungen der AK.

senen internationalen Abkommen, dem Government Procurement Agreement (GPA). Problematisch daran ist, dass das EU-Parlament (ähnlich wie bei ACTA) weder in die Verhandlungen noch in den Abschluss

kein privates Kapital beteiligt ist, sind keine Beschaffungsvorgänge. Sie sollten deshalb vom Anwendungsbereich der Richtlinien ausgeschlossen werden. Doch der Vorschlag der EU-Kommission wählte einen anderen

Weg. Die gemeinsame Inhouse-Vergabe wurde mit einer äußerst komplexen und interpretationsbedürftigen Bestimmung erfasst und zusätzlichen, teilweise neuartigen Anforderungen unterworfen. Zudem muss die „kontrollierte juristische Person“ die gleichen „Interessen“ verfolgen wie die sie beauftragenden Körperschaften und sie darf keinen Gewinn erzielen. Diese Bestimmungen erschweren die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Denn sollten Kooperationen im Verwaltungsbereich tatsächlich ein großes Potenzial für Einsparungen und damit für den Schuldenabbau in der Eurozone bieten, dann sollte dies auch ohne die Beachtung komplexer regulatorischer Vorschriften ermöglicht werden.

Das EU-Parlament hat aus diesen Gründen die Ausnahmebestimmungen für die

den diese Kriterien im Rahmen der Parlamentsabstimmung noch um die Möglichkeit, als Zuschlagskriterium einen sozial nachhaltigen Produktionsprozess festzulegen.

Allerdings muss der Bezug zum Auftragsgegenstand gewahrt bleiben. Auf diese Weise soll die Transparenz des Verfahrens gewährleistet werden. Hier ist der EU-Rat in seinem Kompromissvorschlag noch weiter gegangen. Er lockert diesen Konnex bis zu einem gewissen Grad, indem die Faktoren betreffend Herstellung, Bereitstellung oder Vermarktung nicht materielle Bestandteile der zu erbringenden Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistung sein müssen.

#### **Was geschah bisher - wie geht es weiter?**

Am 18. Dezember 2012 stimmte der federführende Ausschuss für Binnenmarkt

### **Das EU-Parlament hob den Schwellenwert, ab dem die Richtlinie anzuwenden ist, von 500.000 Euro auf 750.000 Euro an.**

in-house Vergabe erweitert. So unterfallen private Beteiligungen ohne kontrollierenden Einfluss auf die Entscheidungen des kontrollierenden öffentlichen Auftraggebers oder gesetzlich vorgesehene Formen solcher Beteiligungen nicht den vergaberechtlichen Bestimmungen. Außerdem wurde der Mindestprozentsatz der Tätigkeiten einer beauftragten juristischen Person für den öffentlichen Auftraggeber auf 80% gesenkt.

**Strategische Vergabe.** Die Vorschläge der EU-Kommission für die Revision des Vergaberechtes konzentrieren sich wie bisher auf die Frage „wie“ beschafft wird, nicht „was“ beschafft wird. Der strategische Einsatz des Beschaffungswesens sollte den öffentlichen Auftraggebern überlassen bleiben, das nur ein mögliches Instrument für die zuständigen Behörden bei der Organisation der öffentlichen Dienstleistungen ist. Dieser Grundsatz ergibt sich bereits aus Artikel 14 AEUV und Protokoll 26, die diese Freiheit der Behörden festlegen.

Der Vorschlag eröffnet stärker als bisher Anreize für die nachhaltige Beschaffung und innovative Lösungen. So verdeutlicht er, dass öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe auf der Basis von ökologischen und sozialen Kriterien den Zuschlag unter Einbeziehung der Lifecycle-Kosten dieser Produkte, Dienstleistungen oder Gebäude mit Berücksichtigung des jeweiligen Produktionsprozesses erteilen können. Kein öffentlicher Auftraggeber ist gezwungen, das billigste Angebot zu nehmen. Ergänzt wur-

und Verbraucherschutz (IMCO) des EU-Parlaments über die vorgelegten Änderungsanträge ab, die für den ersten Teil des sog. Pakets zum öffentlichen Auftragswesen gelten, also für die sogenannten klassische Vergaberichtlinie.

Die dazu verabschiedeten Kompromissänderungsanträge wurden im Wesentlichen auf den Vorschlag zur Versorgungswirtschaft übertragen. Die Abstimmung darüber fand 24. Jänner 2013 statt. Die Richtlinien sollen laut ihren Schlussbestimmungen am 30.06.2014 in Kraft treten.

*Susanne Wixforth, Abteilung Wirtschaftspolitik*

- 1) Richtlinienvorschlag über die öffentliche Auftragsvergabe (KOM(2011)896), ersetzt Richtlinie 2004/18 EG
- 2) Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ersetzt Richtlinie 2004/17
- 3) KOM (2011)897
- 4) KOM (2012)124

# WIDER DEN VERNÜNFTIGEN WANDEL: WAS AUS DER ANGEKÜNDIGTEN EU-AGRARREFORM WURDE

SEIT NUMMEHR FAST DREI JAHREN WIRD AUF EU-EBENE ÜBER DIE AGRARREFORM 2014-2020 VERHANDLT. MITTE MÄRZ EINIGTEN SICH DER EU-RAT UND DIE EU-KOMMISSION AUF EINE GEMEINSAME POSITION. BIS ENDE JUNI WIRD EINE EINIGUNG MIT DEM EU-PARLAMENT ANGESTREBT. DIE AGRARLOBBY WAR WIEDER ÄUSSERST ERFOLGREICH, DENN VON DEN REFORMPLÄNEN WIRD AM ENDE WIEDER EINMAL NUR WENIG ÜBRIG BLEIBEN. WEM DAS WOHL NÜTZT?

**D**ie irische Präsidentschaft strebt bis Ende Juni 2013 eine Einigung zwischen EU-Kommission, EU-Rat und EU-Parlament an.

Bei den Diskussionen um die Zukunft der EU-Agrarpolitik von 2014 bis 2020 ging es einerseits um die Frage, wie viel Fördergeld für die Landwirtschaft in Zukunft aufgewendet werden soll. Andererseits ging es um inhaltliche Vorgaben, also um die Frage, wer bekommt wie viel Agrarförderungen und unter welchen Auflagen.

Noch vor wenigen Jahren herrschte die Meinung vor, dass sich im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in finanzieller Hinsicht einiges ändern würde. So meinte etwa der Agrarexperte des Wirtschaftsforschungsinstituts vor rund drei Jahren bei einer Veranstaltung zum EU-Budget für 2014-2020, dass künftig

**Eine grünere Agrarpolitik?** Agrarkommissar Ciolos war bereits im Vorhinein bei seinen Vorstellungen für eine zukünftige Agrarpolitik etwas zurückhaltend. Einzig wichtig war ihm, dass es künftig eine umweltfreundlichere, von der Gesellschaft stärker mitgetragene Landwirtschaftspolitik gibt. Es war ihm klar, dass die rund 60 Milliarden Euro, die pro Jahr in diesen Bereich fließen, künftig auch eine stärkere Akzeptanz in der Bevölkerung brauchen. Wie sonst ist bei einem Wirtschaftsbereich, dessen Anteil an Beschäftigten stetig sinkt zu rechtfertigen, dass so viele Fördergelder ausgeschüttet werden? Denn Beispiele, die von der Verschmutzung des Trinkwassers durch Nitrate und Pestizide über den Rückgang der Biodiversität, und nahezu jährliche Lebensmittelskandale reichen, zeigen, dass die GAP zu keiner flä-

Ökoverpflichtungen ausgenommen werden. Damit wird einE LandwirtIn für ein und dieselbe Leistung gleich zweimal gefördert. Solch eine Doppelförderung hat mit einem effizienten Einsatz von Finanzmitteln nichts zu tun und es ist fraglich, ob dadurch Europas Landwirtschaft tatsächlich umweltfreundlicher wird. So sieht es auch das EU-Parlament, das vehement darauf pocht, keine Doppelförderung zuzulassen. Dies ist einer der wesentlichen Streitpunkte zwischen EU-Parlament, Kommission und Rat im Triolog-Verfahren, welches zurzeit in Gang ist. Aber es gibt auch noch andere Punkte, in denen sich die Meinungen der drei EU-Institutionen noch annähern müssen.

**Kommt eine verpflichtende Obergrenze von Direktzahlungen?** So fordert das EU-Parlament eine verpflichtende Obergrenze bei der Auszahlung von Direktzahlungen. Die EU-Kommission versucht bereits seit Jahren, solch eine Verpflichtung umzusetzen. Schon die ehemalige dänische Kommissarin Mariann Fischer-Boel scheiterte am Versuch, eine solche einzuziehen. Insbesondere Deutschland wehrte sich bislang erfolgreich dagegen. Auch diesmal konnte sich EU-Agrarkommissar Ciolos mit dieser Forderung inklusive einer Einschleifregelung zwischen 150.000 und 300.000 Euro pro Betrieb und Jahr gegenüber dem EU-Rat nicht durchsetzen. So werden auch in Zukunft insbesondere große Betriebe und Großgrundbesitzer von der EU-Agrarförderung profitieren. Das zeigt auch ein Blick in die EU-Datenbank: Rund 80% aller Direktzahlungen gehen an nur 20% der landwirtschaftlichen Betriebe. Dabei waren diesen geplanten Grenzen ja ohnehin sehr hoch angesetzt. Entspricht die Summe von 300.000 Euro doch dem 12-fachen eines durchschnittlichen ArbeitnehmerInneneinkommens von rund 25.000 Euro pro Jahr.

Weitere kritische Punkte zwischen dem EU-Parlament, dem Rat und der Kommission sind die Verlängerung der Zuckerquo-

## **Zahlreiche Beispiele zeigen, dass die GAP zu keiner flächendeckenden, umweltfreundlichen und konsumentenorientierten Landwirtschaft geführt hat.**

der Landwirtschaftsbereich zumindest auf 30 Prozent der Agrarförderungen verzichten werden müssen. Zumal seit Jahren über eine Kürzung in diesem Sektor diskutiert wird. Dass sich die Landwirtschaft auch künftig trotz stetig sinkender Zahl aktiver Landwirte nach wie vor eines üppigen Geldregens erfreuen darf, dafür ist in erster Linie der EU-Rat verantwortlich. Vor allem die Länder Frankreich, Deutschland, Spanien aber auch Österreich wehrten sich vehement gegen die von der EU-Kommission geplante Kürzung in diesem Bereich. Eine EU-Agrarpolitik ohne entsprechende finanzielle Ausstattung lässt sich nicht durchführen, war eines der Argumente. Der Vorschlag zum EU-Haushalt bedarf zwar noch der Zustimmung des EU-Parlaments. Dieses hat aber keinerlei Kürzungen im Agrarbereich vorgeschlagen.

chendeckenden, umweltfreundlichen und konsumentenorientierten Landwirtschaft geführt hat.

Daher ist auch für Ciolos einer der wesentlichen Eckpunkte eine Ökoverpflichtung, das sogenannte „Greening“. Nur wenn LandwirtInnen das Greening einhalten, sollen sie künftig die volle Höhe an Direktzahlungen lukrieren können, andernfalls müssen sie mit Abschlägen bei den Direktzahlungen rechnen. Einzig die Biologische Landwirtschaft wäre von dieser Verpflichtung ausgenommen, da sie aus Sicht der EU-Kommission bereits sehr umweltfreundlich wirtschaftet. Der EU-Landwirtschaftsrat hat diese Ökoverpflichtung jedoch nach unten nivelliert und strebt gleichzeitig eine Doppelförderung an. Wer an einem Agrarumweltprogramm im Rahmen der Ländlichen Entwicklung teilnimmt, und dafür Geld bekommt, soll von den

te, die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete und spezielle Förderungen von JunglandwirtInnen.

### Welche Chancen bieten sich für Österreich?

#### I) Künftig eine einheitliche Flächenprämie

Bislang überließ es die EU-Kommission den Mitgliedstaaten, die Auswahl zwischen zwei Modellen für die Verteilung der Direktzahlungen zu treffen. Zum einen war dem Mitgliedsstaat freigestellt, ein Regionalmodell einzuführen, mit dem regionale Unterschiede besser berücksichtigt werden können. Zum anderen gab es das sogenannte Betriebsprämienmodell, das auf historische Zahlungen der LandwirtInnen zwischen den Jahren 2000 und 2002 beruhte. Der damals zuständige Landwirtschaftsminister Pröll entschied sich für das Betriebsprämienmodell. Ein Regionalmodell hätte für Österreich ein Umverteilung von Ost nach West bedeutet, womit mehr Viehhaltung und arbeitsintensivere Wirtschaftsweisen stärker gefördert worden wäre als bisher.

Künftig wird es für die gesamte EU ein Regionalmodell geben. Die Anpassung der Hektarsätze für die Direktzahlungen (Einheitliche Flächenprämie) kann stufenweise erfolgen und muss bis spätestens 2019/2020 abgeschlossen sein. Die EU-Kommission strebt hier eine rasche Anpassung der unterschiedlichen Hektarsätze an, wurde aber auch in diesem Punkt vom EU-Rat eingebremst. Die Anpassung der Diffe-

aus verteilungspolitischer Sicht erforderlich. Denn, so zeigen etwa die Daten des Grünen Berichts: Es gibt bei den LandwirtInnen zwischen Ost und West ein erhebliches Einkommensgefälle.

#### II) KleinlandwirtInnenregelung

Es soll künftig auch eine Kleinlandwirtscheregelung geben. Die Mitgliedstaaten bekommen damit die Möglichkeit, für die ersten Hektare in den landwirtschaftlichen Betrieben eine Zusatzzahlung zu gewähren. Zur Finanzierung dieser Zahlung können die Mitgliedstaaten bis zu 30 Prozent ihrer jährlichen Mittel für die Direktzahlungen einsetzen. Mit

rieller Infrastruktur. Dieses Vorhaben müsste der Landwirtschaftsminister jedoch bis spätestens 1. August 2013 an die Europäische Kommission melden. Bislang wollte er solch eine Umschichtung nicht. Ob er bis Ende Juli davon zu überzeugen ist?

#### IV) Förderung von Sozialen Dienstleistungen im Ländlichen Raum

Ab 2014 kommen rund 80 % der EU-Strukturfondsmittel, die Österreich erhält, aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-Fonds). Gerade im ländlichen Raum bestehen in diesem

### **Auch diesmal konnte sich EU-Agrarkommissar Ciolos mit einer verpflichtenden Obergrenze von 300.000 Euro Direktzahlungen pro Betrieb und Jahr gegenüber dem Europäischen Rat nicht durchsetzen.**

diesem Ausgleich können bestimmte finanzielle Benachteiligungen kleinerer Betriebe ausgeglichen werden. Die Mitgliedsstaaten müssten ein Datum nennen, bis wann die Bauern und Bäuerinnen, die an der Kleinlandwirtscheregelung teilnehmen möchten, dies melden müssen. Letztmöglichster Zeitpunkt ist der 15. Oktober 2014. Bauern und Bäuerinnen, die weniger als 1.000 Euro an Direktzahlungen ausbezahlt bekommen, fallen automatisch unter die Kleinlandwirtscheregelung. Die genaue Regelung wird aber jedenfalls von der Durchführungsverordnung der EU-Kommission abhängen.

Bereich große Defizite, was sich auf die Beschäftigungsmöglichkeiten negativ auswirkt.

Die GAP sieht für die kommende Finanzierungsperiode vor, dass bis zu 25% dieser ELER-Mittel für die so genannte Priorität 6, die „Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung von ländlichen Gebieten“ genutzt werden können. Österreich sollte diese Chancen ergreifen und das Geld für Investitionen in örtliche Basisdienstleistungen und die dazugehörige Infrastruktur einsetzen. Denn mehr Mittel für soziale Dienstleistungen würden nicht nur ermöglichen,

### **Mehr Mittel für soziale Dienstleistungen würden nicht nur ermöglichen, dass breite Bevölkerungsschichten von EU-Förderungen profitieren, sondern wären auch wirtschaftlich für den ländlichen Raum überaus sinnvoll.**

renz zwischen den unterschiedlichen Hektarsätzen muss im ersten Jahr mindestens 10% betragen. Die EU-Kommission hatte dafür 40% vorgeschlagen. So erhält derzeit in Österreich ein Hektar im Durchschnitt rund 295 Euro Flächenprämie. Dies divergiert zwischen 0 Euro und 700 Euro je Hektar, je nach Art der Bewirtschaftung in den Jahren 2000 - 2002. Spätestens mit 2019/2020 müsste jeder Hektar gleich viel an Direktzahlungen erhalten. Österreich könnte aber hier auch schneller eine Anpassung der unterschiedlichen Hektarsätze umsetzen. Dies wäre vor allem

#### III) Mehr Finanzmittel für den Ländlichen Raum

Es gibt künftig die Möglichkeit, insgesamt 15% der Direktzahlungen (Erste Säule) hin zur Ländlichen Entwicklung (2. Säule) umzuschichten. Für dieses Fördergeld wäre auch keine zusätzliche nationale Kofinanzierung erforderlich. Damit könnten pro Jahr rund 100 Mio Euro mehr für den ländlichen Raum zur Verfügung gestellt werden. Konkret bedeutet das, dass die ländliche Bevölkerung insgesamt stärker von den Mitteln profitieren würde, insbesondere durch den Ausbau materieller und immate-

rieller Infrastruktur. Dieses Vorhaben müsste der Landwirtschaftsminister jedoch bis spätestens 1. August 2013 an die Europäische Kommission melden. Bislang wollte er solch eine Umschichtung nicht. Ob er bis Ende Juli davon zu überzeugen ist?

*Iris Strutzmann, Abteilung Wirtschaftspolitik*

# WARUM ARBEITSZEITVERKÜRZUNGEN AUCH DER UMWELT HELFEN

GERADE IN ZEITEN DER GLOBALISIERUNG, DIE DURCH EINEN ZUNEHMENDEN WETTBEWERB ZWISCHEN STAATEN, OFT ZULASTEN SOZIALER UND ÖKOLOGISCHER ZIELE, GEPRÄGT IST, STELLT SICH DIE FRAGE NACH GEMEINSAMEN LÖSUNGEN FÜR SOZIALE, ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE PROBLEME.

Im Folgenden wird argumentiert, dass Arbeitszeitverkürzung nicht nur eine wesentliche Maßnahme zur Lösung dieser Probleme darstellt, sondern auch einen zentralen Beitrag zur Lösung drängender Umweltprobleme, wie etwa der Klimawandel, leisten könnte.

durch ausgelösten Produktivitätsgewinne die Effekte der Arbeitszeitverkürzung nicht vollständig kompensieren können<sup>3</sup> - mit einem geringeren Ressourcenverbrauch und geringeren Treibhausgasemissionen einher. Diese Effekte wollen wir als Größeneffekt bezeichnen.

sondern er vergrößert sogar noch den Umweltnutzen der Arbeitszeitverkürzung. Der Effekt, dass Arbeitszeitverkürzung auch über den reinen Größeneffekt hinaus Anreiz zu einem generell umweltfreundlicheren Lebensstil bietet, kann auch empirisch nachgewiesen werden<sup>4</sup>. Da der Zusatzeffekt (Energieintensität wird durch Zeitintensität ersetzt) oft nicht berücksichtigt wird, fallen die Umwelteffekte von Arbeitszeitverkürzung sogar stärker aus, als in den meisten Studien erwartet.

**Eigentlich ist Arbeitszeitverkürzung für die Umwelt so wichtig, dass man sich in der Tat wundern muss, warum bislang niemand in der aktuellen Debatte auf diesen Aspekt öffentlich hinweist.**

Arbeitszeitverkürzung hilft Arbeitsdruck sowie Stress und damit viele Krankheiten zu vermeiden. Arbeitszeitverkürzung ist angesichts der stetig steigenden Produktivität auch ein Gebot der Fairness. Arbeitszeitverkürzung reduziert das Arbeitsangebot und könnte damit helfen, die hohe Arbeitslosigkeit wieder zu senken<sup>1</sup>.

All diese Überlegungen sind zweifellos richtig, ich möchte aber ein in der Debatte bislang unerwähntes Argument hinzufügen: Arbeitszeitverkürzung ist auch eine wesentliche Maßnahme im Kampf gegen drängende Umweltprobleme wie den Klimawandel. Eigentlich ist Arbeitszeitverkürzung für die Umwelt so wichtig, dass man sich in der Tat wundern muss, warum bislang niemand in der aktuellen Debatte auf diesen Aspekt öffentlich hinweist. So würde alleine eine Angleichung der US-amerikanischen Arbeitszeiten an europäisches Niveau den Energieverbrauch der USA um 20 % senken<sup>2</sup>.

Klarerweise kann die Arbeitszeitverkürzung aber nur dann eine gemeinsame Lösung für soziale und ökologische Probleme sein, wenn diese zumindest bei unteren und mittleren Einkommensgruppen mit vollem Lohnausgleich erfolgt. Dies kann entweder durch eine Umverteilung von höheren zu niedrigeren Einkommen, durch eine Senkung der Gewinnquote der Unternehmen, oder aber durch die Nutzung von Produktivitätsgewinnen sowie verschiedene Kombinationen dieser Möglichkeiten erfolgen, wobei alle Kombinationsmöglichkeiten positive Auswirkungen auf die Umwelt hätten.

Manch einer wird einwenden, dass Arbeitszeitverkürzung doch auch dazu führen kann, dass weniger umweltfreundlich konsumiert wird, etwa indem mehr Urlaubsflüge gebucht werden und dieser Effekt den Größeneffekt kompensieren könnte. Interessanterweise ist aber meist genau das Gegenteil der Fall. Denn mehr Freizeit bietet auch einen Anreiz, energieintensive Tätigkei-

**Warum wir so viel arbeiten.** Neoklassisch geprägte ÖkonomenInnen werden einwenden, dass es jedem Individuum freisteht, seine optimale Allokation bzw. den optimalen Mix aus Freizeit und Konsum (und der dazu erforderlichen Arbeitszeit) zu wählen.

Dabei muss allerdings beachtet werden, dass in diesem Fall ineffiziente Gleichgewichte wahrscheinlich sind: Einerseits gibt es ein Koordinationsproblem, da Personen tendenziell Freizeit mit anderen Menschen verbringen wollen. Arbeiten sehr viele Menschen lange, so wird der Genuss von Freizeit für alle unattraktiver.

Andererseits muss ein Argument beachtet werden, das für ÖkonomenInnen revolutionär klingen mag: Individuelle Präferenzen sind auch durch die Kultur eines Landes beeinflussbar. Der Konsum von Freizeit muss kulturell erlernt werden<sup>5</sup>. Darüber hinaus können sich ArbeitnehmerInnen in der Praxis meist nicht aussuchen, wie viele Stunden sie arbeiten möchten, da der/die

**Warum Arbeitszeitverkürzung der Umwelt hilft:** Um zu verstehen, warum Arbeitszeitverkürzung auch positive Umweltauswirkungen nach sich zieht, müssen wir uns überlegen, wie sie makroökonomisch wirkt. Für eine solche Betrachtung ist es dabei bedeutungslos, ob sie etwa z.B. durch eine Erhöhung des Urlaubsanspruches, oder eine äquivalente Absenkung der tatsächlichen Wochenarbeitszeit erfolgt.

Arbeitszeitverkürzung geht dabei - unter der realistischen Annahme, dass die da-

ten durch zeitintensive zu substituieren (z. B. Zeit, um zu Fuß zu gehen, statt mit dem PKW zu fahren; Zeit, um länger am Urlaubsort zu bleiben, statt öfter hinzufiegen; Zeit, um mit der Bahn zu reisen, statt das Flugzeug zu wählen). Diesen Effekt bezeichnen wir als Zusatzeffekt. Der Zusatzeffekt verkleinert also den Größeneffekt nicht,

AbeitgeberIn meist fixe Vorstellungen, hat wie hoch das Arbeitsausmaß seiner Beschäftigten zu sein hat.

Den wichtigsten Einflussfaktor dürften aber die Einkommensungleichheiten darstellen<sup>6</sup>. In ungleichen Gesellschaften versuchen viele Menschen, durch lange Arbeitszeiten dem sozialen Abstieg zu entgehen.

**Den wichtigsten Einflussfaktor dürften aber die Einkommensungleichheiten darstellen.**

Das Problem ist jedoch, dass es sich hierbei weitgehend um ein Nullsummenspiel handelt: Denn je größer die Ungleichheit, umso mehr Anstrengungen (wie z. B. eine Ausweitung der eigenen Arbeitszeit) werden unternommen, um nicht am unteren Ende der Verteilung zu landen. Im Endeffekt führt das

**Soziale und ökologische Fragen gemeinsam denken.** Manch einer wird nun einwenden, dass diese Zusammenhänge schon stimmen mögen, die Umwelteffekte durch Arbeitszeitverkürzung in der Debatte aber eher unwichtig sind. Dem möchte ich widersprechen. Denn die Lösung vieler aktueller Pro-

- 2) Hayden, A., Shandra, J. (2009) 'Hours of work and the ecological footprint of nations: an exploratory analysis', *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, Vol. 14, No. 6, pp. 575–600
- 3) Wäre diese Annahme nicht zutreffend, würden ArbeitgeberInnen die Arbeitszeiten ihrer MitarbeiterInnen bei vollem Lohnausgleich kürzen. Die über die Lohnerhöhung hinausgehenden Produktivitätsgewinne würden dann die Gewinnspannen erhöhen.
- 4) Knight, K., Rosa, E., Schor, J. (2012), 'Sustainability: The Role of Work Hours', Working Paper, No 304, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst
- 5) Die Argumente zur Widerlegung der These, dass jedes Individuum seine optimale Allokation aus Freizeit und Arbeitszeit unabhängig von seinen Mitmenschen bestmöglich optimieren kann, stützen sich insbesondere auf folgenden Artikel Stiglitz J. (2008), 'Towards a General Theory of Consumerism: Reflections on Keynes' Economic Possibilities for our Grandchildren', in Lorenzo, P., Gustavo, P. (eds), *Revisiting Keynes: economic possibilities for our grandchildren*, MIT Press, pp. 41-85
- 6) Bowles und Park zeigen in ihrer bahnbrechenden Arbeit, dass Einkommensungleichheiten eine der Hauptursachen von langen Arbeitszeiten in unserer Gesellschaft darstellen: Bowles, S., Park, Y. (2005), 'Emulation, Inequality, and Work Hours: Was Thorsten Veblen Right?', *The Economic Journal*, Vol. 115, pp. 397–412
- 7) Wilkinson R., Pickett K. (2010), 'The impact of income inequalities on sustainable development in London' A report for the London Sustainable Development Commission on behalf of the Equality Trust

## **Gerade Lösungen ohne große Zielkonflikte, Lösungen die sich also sowohl positiv auf soziale, als auch auf ökonomische und ökologische Probleme auswirken, sollten politisch höchste Priorität haben.**

allerdings nur dazu, dass alle länger arbeiten und niemand relativ besser gestellt ist.

Dies bedeutet nichts anderes, als dass Umverteilungsmaßnahmen Arbeitszeitverkürzung erst ermöglichen.

Umverteilung hilft der Umwelt mittelfristig aber nicht nur, indem sie eine wesentliche Bedingung für Arbeitszeitverkürzung darstellt, sondern hat auch noch einen zweiten positiven Effekt: Umweltfreundliches Verhalten ist letztlich eine Form des Altruismus, da die positiven Auswirkungen teilweise auf der individuellen Ebene nicht spürbar sind. (Ob jemand mehr oder weniger Treibhausgasemissionen verursacht ändert nichts an seinem Klima.) Altruistische Verhaltensweisen sind aber in egalitäreren Gesellschaften deutlich häufiger, da diese als gerechter erlebt werden<sup>7</sup>.

bleme scheitert an Zielkonflikten. Gerade Lösungen ohne große Zielkonflikte, Lösungen die sich also sowohl positiv auf soziale, als auch auf ökonomische und ökologische Probleme auswirken, sollten politisch höchste Priorität haben. Und es spricht viel dafür, dass Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich, zumindest für untere und mittlere Einkommensgruppen, in Kombination mit verstärkter Umverteilung, eine solche Maßnahme sein könnte.

*Sven Hergovich, Abteilung Umwelt & Verkehr*

- 1) Der folgende Artikel ist in gekürzter und leicht veränderter Fassung auch auf dem Blog der Arbeit und Wirtschaft erschienen. Er ist hier abrufbar: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/gut-fur-die-umwelt-der-unbekannte-vorteil-der-sechsten-urlaubswoche/>

STARTSEITE

ÜBER DIESEN BLOG

DAS MAGAZIN

KONTAKT

abonnieren: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/>

# Arbeit & Wirtschaft

... AUF DEN  
BLOG GEBRACHT

## Arbeit & Wirtschaft – auf den Blog gebracht!

**Der Blog „Arbeit & Wirtschaft“ versteht sich als digitales Informations- und Diskussionsangebot ergänzend zur gleichnamigen Zeitschrift.** Wir richten uns an Menschen, die an Perspektiven für eine Gestaltung der Gesellschaft im Sinne der arbeitenden Menschen interessiert sind. Wir setzen Diskussionsimpulse und liefern kurze aktuelle Analysen an der Schnittstelle zwischen Politik, Wissenschaft, Vertretung der arbeitenden Menschen und interessierter Öffentlichkeit.

Der Blog dient der Diskussion aktueller Fragestellungen und liefert abseits des Mainstreams kritische Interpretationsangebote.

abonnieren: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/>

SUCHE

Suchen

BLOG VIA E-MAIL ABONNIEREN

Geben Sie Ihre E-Mail-Adresse ein, um diesen Blog zu abonnieren und Benachrichtigungen über neue Artikel per E-Mail zu erhalten. Nach Erhalt des Bestätigungsemails können Sie die Häufigkeit der Benachrichtigung einstellen.

Abonnieren