



Positionspapier der BAK zum Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1046384

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise ist das Niveau der privaten und öffentlichen Investitionen deutlich zurückgegangen. Das hat zum dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit wesentlich beigetragen. Deshalb ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die EU-Kommission eine Maßnahme setzt, um die Investitionen zu steigern. Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist allerdings **grundsätzlich skeptisch**, dass der neue Investitionsplan dafür geeignet ist.

Das **Hauptproblem** sehen wir darin, dass der Plan fast ausschließlich auf private Investitionen setzt, aber den den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden direkten **Hebel** – die **öffentlichen Investitionen** – **praktisch ungenutzt** lässt. Im Gegenteil: Durch die Europäischen Fiskalregeln bleiben sie in den meisten Mitgliedstaaten einem erheblichen Einsparungsdruck ausgesetzt. Selbst wenn der EFSI die erhofften gut 100 Mrd Euro zusätzlicher privater Investitionen pro Jahr auslöst, ist das gerade ausreichend, um den Rückgang der öffentlichen Investitionsquote seit 2010 zu kompensieren¹. In Zeiten sehr niedriger Zinsen wäre daher eine Ausweitung der öffentlichen Investitionsmöglichkeiten eine besonders effektive Maßnahme zur Steigerung des Investitionsniveaus in Europa. Zudem besteht mit dem EFSI das Risiko einer neuerlichen „Vergemeinschaftung von Verlusten und Privatisierung von Gewinnen“.

Die wesentliche **Forderung** der BAK lautet daher, eine **goldene Investitionsregel** einzuführen, wie sie unlängst in einer Studie von Prof Achim Truger² – und zuvor bereits weniger elaboriert selbst vom Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft³ – vorgeschlagen wurde. Eine solche Regel würde wenigstens den Spardruck auf öffentliche Investitionen nehmen. Das **Mindeste** wäre jedoch eine substanzielle **Ausweitung der Investitionsklausel**⁴, sodass zumindest durch den EFSI kofinanzierte öffentliche Investitionen ausnahmslos möglich sind. Dadurch sollen Investitionen gefördert werden, die eine stärkere Ressourcen- und Umweltschonung sowie die soziale Fortentwicklung der Gesellschaft unterstützen. Auch im EFSI selbst sind diese Kriterien zu stärken und müssen mit einer Ausweitung der Kontrollrechte für das Europäische Parlament einhergehen.

¹ Vgl. AMECO-Datenbank (März 2015): Würde die öffentliche Investitionsquote 2016 nicht wie in der Kommissionsprognose 2,8 % des BIP betragen, sondern 3,5 % des BIP wie vor Beginn der europaweiten Austeritätspolitik (2010), so wären die öffentlichen Investitionen um ca. 100 Mrd. Euro höher (konkret 521 statt der nun prognostizierten 423 Mrd. Euro).

² Siehe http://media.arbeiterkammer.at/wien/MWUG_Ausgabe_138.pdf

³ Vgl. <http://www.iwkoeln.de/en/presse/interviews/beitrag/michael-huether-in-der-frankfurter-rundschau-der-staat-soll-investitionen-ueber-kredite-finanzieren-119859>

⁴ Präzisiert in der Kommissionsmitteilung zur Flexibilität des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, siehe http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/2015-01-13_communication_sqp_flexibility_guidelines_en.pdf

BAK-Kritik an der unzureichenden Flexibilisierung der europäischen Fiskalregeln

Die nun ausgeweiteten – aber nach wie vor zu beschränkt bleibenden – Ausnahmen betreffen drei Fälle: Wenn ein Land Strukturreformen durchführt, die kurzfristig Budgetkosten verursachen, aber mittel- und langfristig das Wachstumspotenzial heben, kann zukünftig um 0,5% des BIP abgewichen werden – bisher war das nur bei Pensionsreformen möglich. Zweitens wurde die Möglichkeit zur kurzfristigen Abschwächung des Austeritätsdrucks bei schlechter Wirtschaftslage ausgeweitet. Letztlich wurde die Liste der Investitionen, die in ganz seltenen Ausnahmefällen kurzfristig von den Fiskalregeln ausgenommen werden können, erweitert. Damit wurde ein weiterer – aber ebenfalls zu kleiner – Schritt in Richtung goldene Investitionsregel gesetzt.

Denn auf Grund ihrer positiven volkswirtschaftlichen Effekte sind potenziell die Elemente einer goldenen Investitionsregel am wirkungsvollsten. Zumindest zwei Änderungen sind vorzunehmen, damit diese Ausnahme merklich konjunkturwirksam werden kann:

1. Alle Länder sollen davon profitieren können, unabhängig davon, ob es sich um Programmländer handelt, ein Defizitverfahren gegen sie läuft oder sie „nur“ vom präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfasst werden.
2. Sie soll auch für Länder mit kleiner negativer Outputlücke gelten.

Aber selbst wenn diese Änderungen kommen, sollte das nur ein Zwischenschritt zu einer goldenen Investitionsregel sein.

Zusätzlich ist es aufgrund der allgemein kontraktiven Wirkung der Austeritätspolitik notwendig, die Konsolidierung der Staatsfinanzen beschäftigungs-, verteilungs- und konjunktursensibler erfolgen zu lassen. Deshalb sollte auch die Konjunkturausnahmeregelung (Abschwächung der Konsolidierungsvorgaben in „bad times“) ausgeweitet werden. Darüber hinaus muss politisch darauf geachtet werden, dass es zu keinen prozyklischen diskretionären Verschärfungen der Vorgaben durch den ECOFIN-Rat kommt, wie das in den vergangenen Jahren der Fall war. Dafür ist es notwendig, auch im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Konjunkturklausel anzuwenden und insofern auszuweiten, als dass die Erreichung der 3%-Grenze in „bad times“ automatisch parallel verschoben wird.

Zur grundsätzlichen Skepsis der BAK gegenüber dem EFSI

Der EFSI erinnert stark an die deutlich hinter ihren Erwartungen gebliebene Investitions-offensive mittels Europäischer Investitionsbank (EIB) vom Sommer 2012. Die BAK hält es für unwahrscheinlich, dass die EFSI-Konstruktion wesentlich effektiver ist – zumindest nicht, wenn nicht gleichzeitig das finanzielle Risiko – und damit die potenziellen Kosten für irgendeinen öffentlichen Haushalt in Europa – deutlich erhöht wird. Das Risiko einer neuerlichen „Vergemeinschaftung von Verlusten und Privatisierung von Gewinnen“ ist gegeben. Leider ist eine Abschätzung des Risikos auch mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf nicht möglich. Es besteht die Gefahr, dass eine schwerfällige und ineffiziente Gesamtstruktur von EIB und EFSI mit einem insgesamt deutlich veränderten Risikoprofil erfolgt, das umfangrei-

che organisatorische Anpassungen erfordern würde. Auch Effizienz, Rolle und Aufgaben des Advisory Hubs sind zweifelhaft. Zudem besteht die Gefahr signifikanter Mitnahmeeffekte, wie bereits ein genauerer Blick auf die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Listen an Projekten vermuten lässt (auch wenn die Additionalität der Projekte diese ausschließen sollte).

Zweitens halten wir die Problemanalyse für nicht adäquat bzw durch ideologische Scheuklappen verzerrt. Die entscheidende Frage ist, ob die Investitionen tatsächlich nur aufgrund von Finanzierungsproblemen und angebotsseitigen Investitionsbarrieren zurückbleiben, oder ob nicht vielmehr die strukturelle Nachfrageschwäche – geprägt von Austeritätspolitik und Lohnsenkung – das Hauptproblem ist. Wenn selbst in Österreich und Deutschland die Investitionen trotz extrem niedrigen Zinsniveaus gering sind, deutet dies darauf hin, dass die Unternehmen aufgrund schlechter Absatzerwartungen keine Investitionen mehr tätigen. In diesem Fall hilft nur ein zusätzlicher Nachfrageimpuls. Vom privaten Konsum als wichtigster europäischer Nachfragekomponente ist angesichts hoher Arbeitslosigkeit und anhaltendem politischen Druck der EU-Kommission in Richtung schlechter Lohnentwicklung wenig zu erwarten. Und auch von der öffentlichen Hand, die durch die europäischen Fiskalregeln blockiert ist, sind ohne Kurswechsel keine zusätzlichen Impulse zu erwarten.

Der EFSI-Vorschlag ändert daran wenig. Öffentliche Infrastruktur spielt nur eine untergeordnete Rolle. Verwiesen wird in erster Linie auf PPP-Modelle, Outsourcing, kostendeckende Gebühren und innovative private Finanzinstrumente bzw -modelle, die zumindest die öffentlich beauftragten Investitionen erhöhen sollen. Eine solche Form öffentlich gesteuerter Investitionen wäre aber aufgrund der höheren Gewinnansprüche privater InvestorInnen nicht nur teurer⁵, sondern aufgrund der lediglich indirekten Steuerungsmöglichkeit organisatorisch ineffizient.

Die BAK äußert sich zudem klar ablehnend bezüglich der Koppelung des EFSI an eine neoliberal inspirierte Deregulierungs- und Entstaatlichungsagenda, die unter der Überschrift „verbessertes Investitionsumfeld“ droht. Ein solcher Ansatz hat im Finanzbereich die Krise erst ermöglicht. Diese Agenda neuerlich voranzutreiben wäre weder gesellschaftlich wünschenswert noch wirtschaftspolitisch sinnvoll oder demokratisch legitimiert. Eine Bearbeitung der gravierendsten systemischen Schwächen – wie der stetigen Abnahme der Einkommen im untersten Einkommenssegment, des strukturellen Austeritätsbias (mit negativen Verteilungsfolgen), der reinen Angebotsorientierung, der Steuervermeidung und- hinterziehung und des ineffizienten Finanzsektors – wäre damit nicht möglich.

⁵ Vgl. das Beispiel der deutschen Autobahninfrastruktur, wo ein institutioneller Investor von einer angemessenen Kapitalverzinsung von sieben Prozent spricht: <http://www.tagesspiegel.de/politik/oeffentliche-infrastruktur-privatisierung-fuer-allianz-und-co/11430914.html>

Letztlich wird für den EFSI auch bedeutsam sein, wer die Entscheidungen über die einzelnen Projekte, die Kriterien, die einzugehenden Risiken und den konkreten Einsatz von Finanzierungsmitteln für KMU und Mid-Cap-Unternehmen trifft. Hier ist der Entwurf zu unbestimmt, um eine abschließende Einschätzung geben zu können. Bei der Auswahl der Personen ist jedenfalls darauf zu achten, dass sie keine Verbindungen zu institutionellen Investorengruppen aufweisen und bei der Projektauswahl vor allem der gesellschaftliche Nutzen als zentrale Beurteilungskategorie zu Grunde gelegt wird. Dem Europäischen Parlament soll deshalb sowohl bei der Besetzung des Investitionsausschusses als auch bei der Aufnahme zusätzlicher Investitionskriterien ein Mitwirkungsrecht eingeräumt werden.

Wien, 17.03.2015