

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Schaffung einer

26.03.2019

Fiskalkapazität für die Eurozone

1. Einleitung und Zusammenfassung der DGB Position

Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 hat die Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion offengelegt. Eine der zentralen Lehren der Krise ist, dass in einer Währungsunion den Mitgliedstaaten die geldpolitischen Instrumente – etwa Währungsabwertungen – fehlen, um auf wirtschaftliche Abschwünge zu reagieren und die nationale Fiskalpolitik allein diesen Verlust des geldpolitischen Handlungsspielraums nicht kompensieren kann. Darüber hinaus belegen Studien, dass die fiskalpolitischen Regelungen der EU die wirtschaftliche Lage in vielen Mitgliedsländern der Eurozone noch verschlimmert haben. Insbesondere für die Jahre 2011 bis 2013 konnte nachgewiesen werden, dass die von der EU auferlegten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen die wirtschaftliche Krise weiter verschärft haben.¹ Das fiskalische Rahmenwerk der EU hat damit prozyklisch gewirkt. Ein weiterer Schwachpunkt der aktuellen Konstruktion der Währungsunion liegt in der mangelnden sozioökonomischen Konvergenz: Seit der Finanzkrise 2008/09 ist ein Auseinanderdriften insbesondere der nord- und südeuropäischen Staaten zu beobachten, während die sich seit den 90er Jahren abzeichnende deutliche Aufwärtskonvergenz der mittel- und osteuropäischen Staaten ins Stocken geraten ist. Dies lässt sich an zentralen wirtschaftlichen Indikatoren wie Arbeitslosenrate und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ablesen.² Vor diesem Hintergrund ist in den letzten Jahren auf politischer Ebene intensiv diskutiert worden, wie die Eurozone stabilisiert werden kann, indem Instrumente geschaffen werden, die

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Abteilung Arbeitsmarktpolitik/

Dr. Dominika Biegon
Livia Hentschel

Kontakt:
dominika.biegon@dgb.de
livia.hentschel@dgb.de

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

¹ Heimberger, Philipp (2016): Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area? Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Working Paper 130, <https://www.wiwi.ac.at/did-fiscal-consolidation-cause-the-double-dip-recession-in-the-euro-area--dlp-3988.pdf> [Zugriff am 31.01.2019].

² International Labour Organisation (2016): Building a social pillar for European Convergence. Studies on growth with equity. Geneva: ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_490959.pdf [Zugriff am 04.02.2019].

einerseits einen Nachfrageschub erlauben und die Konjunktur damit in Krisenzeiten stabilisieren und andererseits zu mehr Konvergenz beitragen. Die Diskussion über die Notwendigkeit von automatischen Stabilisatoren bzw. eines Instruments zur Förderung sozioökonomischer Konvergenz ist auf europäischer Ebene in den letzten Monaten durch drei Politikvorschläge konkretisiert worden. Innerhalb der Bundesregierung wird ein nicht-öffentliches Eckpunktepapier diskutiert, das die Grundpfeiler eines Europäischen Stabilisierungsfonds für Arbeitslosigkeit („Europäische Arbeitslosenrückversicherung“) skizziert. Mit diesem Papier reagiert das Bundesfinanzministerium auf entsprechende deutsch-französische Pläne, wie sie auf dem Regierungsgipfel in Meseberg im Juni 2018 entworfen wurden.³ Zudem hat die Kommission Ende Mai 2018 einen Verordnungsvorschlag zur Einrichtung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion vorgelegt. Schließlich hat die Bundesregierung zusammen mit der französischen Regierung der Eurogruppe im Dezember 2018 einen gemeinsamen Vorschlag für ein Eurozonenbudget unterbreitet, welches in einem Eckpunktepapier im Februar 2019 noch einmal konkretisiert wurde.⁴ Der Deutsche Gewerkschaftsbund bewertet in dieser Stellungnahme alle drei Instrumente und macht weitere Vorschläge zur wirtschaftlichen Stabilisierung.

Der DGB setzt sich grundsätzlich für Regelungen ein, die die Situation der Beschäftigten in Deutschland und Europa verbessern und die mehr Gerechtigkeit über eine Umverteilung von oben nach unten schaffen. Die Etablierung eines EU-Finanzinstruments zur Konjunkturstabilisierung bzw. Stärkung der sozioökonomischen Konvergenz kann eine solche Verbesserung bewirken, wenn sie am Ziel der Stärkung der sozialen Gerechtigkeit orientiert ist. Würde hingegen die Auszahlung von EU-Finanzhilfen an die Umsetzung von Strukturreformen gekoppelt, die zu einer Deregulierung und dem Abbau sozialer Rechte führen, würde das dem Kernanliegen des DGB widersprechen und daher entschiedenen Widerstand hervorrufen. Eine Verschlechterung sozialer Standards für die Beschäftigten in Deutschland muss ausgeschlossen werden.

Nur mit einem solchen klaren Kompass wird es gelingen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für das europäische Integrationsprojekt zu begeistern. Der Deutsche Gewerkschaftsbund setzt sich für eine Stärkung nationaler wohlfahrtsstaatlicher Systeme durch EU-Instrumente ein. Unser Kernanliegen ist es, dass starke Schultern herangezogen werden zur Finanzierung eines sozial ausgewogenen Gesellschaftssystems zugunsten sozial Schwächerer.

Insofern betrachten wir die Finanzierungsseite der angesprochenen Instrumente als konkretisierungsbedürftig. Hier bietet sich z. B. eine Verknüpfung mit Diskussionen über eine EU- (oder Eurozonen)weite Strategie zur Vermeidung der Umgehung von Steuervermeidung oder zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer an.

³ Siehe: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2018-06-20-Meseberg-An1.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff am 31.01.2019].

⁴ Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf> [Zugriff am 31.01.2019].

Vor diesem Hintergrund spricht sich der DGB grundsätzlich für die Einführung eines europäischen Instruments zur automatischen Konjunkturstabilisierung bzw. zur Förderung der sozioökonomischen Konvergenz aus und begrüßt, dass die politische Debatte dazu endlich an Fahrt gewinnt. Jetzt ist es wichtig, dass die konkreten Politikvorschläge so ausgestaltet werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU davon profitieren.

Eine *Europäische Arbeitslosenrückversicherung* könnte die Funktion eines automatischen Stabilisators bei länderspezifischen wirtschaftlichen Abschwüngen übernehmen und nationale Arbeitslosenversicherungssysteme in Krisenzeiten stärken. Das Bundesfinanzministerium schlägt in diesem Zusammenhang die Schaffung eines sog. „europäischen Stabilisierungsfonds“ vor, über den sich nationale Arbeitslosenversicherungssysteme in wirtschaftlichen Abschwüngen refinanzieren könnten. Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums sieht vor, dass die Bereitschaft zu Strukturreformen eine Vorbedingung für die Schaffung einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung ist. Hier braucht es eine Klarstellung, welche „Reformen“ gemeint sind. Wären Reformen zum Auf- und Ausbau von sozialen Schutzsystemen gemeint, wäre das sachgerecht. Wären „Reformen“ zu Lasten der Beschäftigten und der sozialen Sicherungssysteme gemeint, wäre das kontraproduktiv und abzulehnen. Zudem muss die Festlegung von Mindeststandards für die nationalen Arbeitslosensysteme grundsätzlich nach sozialpolitischen Kriterien, wie etwa der Adäquatheit des Sicherungsniveaus, erfolgen.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene *Investitionsstabilisierungsfunktion* könnte einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des öffentlichen Investitionsniveaus leisten und damit zukünftig eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion bei länderspezifischen Schocks übernehmen. Allerdings lehnt der DGB die vorgesehenen ex-ante Konditionalitäten ab, weil dadurch der Druck auf die Mitgliedstaaten erhöht wird, die fiskalpolitischen und makroökonomischen Vorgaben der EU umzusetzen.

Grundsätzlich begrüßt der DGB die Schaffung eines europäischen Instruments zur Unterstützung öffentlicher Ausgaben in den Bereichen Infrastruktur, Forschung und Entwicklung, Innovation und Humankapital, etwa in Form eines *Eurozonenbudgets*. Der vorliegende deutsch-französische Vorschlag wird diesen Ansprüchen allerdings nicht gerecht. Es muss sichergestellt sein, dass das Eurozonenbudget nicht zu einem Finanzierungsinstrument für die Förderung von Strukturreformen wird.

Die konkrete Ausgestaltung der bislang vorgelegten Politikvorschläge zur Schaffung einer EU-Fiskalkapazität (Europäische Arbeitslosenrückversicherung, Investitionsstabilisierungsfunktion, Eurozonenbudget) ist noch mit zum Teil erheblichen Problemen behaftet: So soll die Nutzung der Instrumente an *Strukturreformauflagen* geknüpft werden, die nicht nur die Wirkung der Instrumente schmälern, sondern auch destabilisierend und verteilungspolitisch kontraproduktiv wirken könnten (wenn sie etwa auf weitere Deregulierung des Arbeitsmarktes und Schwächung von Arbeitnehmerrechten zielen). In den meisten Fällen geht es dabei um Strukturreformauflagen, die im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert werden. Die Kopplung von EU-Finanzhilfen an diese Art von Strukturreformen lehnt der DGB ab. Denn die Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters gegeben

werden, werden bislang in einem technokratischen Prozess ohne parlamentarische Beteiligung formuliert. Zudem haben sie aufgrund der Dominanz der restriktiven, fiskalpolitischen Vorgaben eine marktliberale Schlagseite.

Zusätzlich zur Etablierung eines gemeinsamen automatischen Stabilisators auf EU- bzw. Eurozonen-Ebene braucht es zudem eine *Stärkung nationaler automatischer Stabilisatoren*, etwa der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme oder der Systeme der sozialen Grundsicherung. Der DGB setzt sich für eine Rahmenrichtlinie für eine adäquate Mindestsicherung und Mindeststandards für die nationalen Arbeitslosenversicherungen auf Grundlage von Art. 153 AEUV ein. Um konjunkturelle Abschwünge in einzelnen Ländern besser abzufedern, sollte den betroffenen Ländern zudem *mehr Spielraum im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts* eingeräumt werden.

2. Europäische Arbeitslosenrückversicherung

Hintergrund

Das BMF schlägt ein an der Versicherungswirtschaft orientiertes Rückversicherungsmodell vor, das mitgliedstaatliche Arbeitslosenversicherungssysteme in Zeiten von wirtschaftlichen Schwächephasen durch Zahlungen aus einem Fonds stabilisieren soll. Nationale Arbeitslosenversicherungssysteme sollen sich über Kredite aus einem europäischen Topf, dem sog. „Europäischen Stabilisierungsfonds für Arbeitslosigkeit“, refinanzieren können, wenn die Arbeitslosigkeit im Land krisenbedingt stark steigt. So soll verhindert werden, dass Defizite in der Arbeitslosenversicherung den Staatshaushalt zu stark belasten. Gleichzeitig werden Konjunkturerinbrüche durch eine Stabilisierung der Nachfrage abgefedert. Ein solcher Fonds käme laut dem Bundesfinanzministerium ohne eine Harmonisierung der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme aus. Das Bundesfinanzministerium nennt aber drei Bedingungen, die für die Auszahlung von Finanzhilfen ausschlaggebend wären: a) nationale Arbeitslosenversicherungssysteme müssen bestimmten Minimalstandards genügen, b) Mitgliedstaaten sollten sich verpflichten, Strukturreformen umzusetzen und c) nationale Arbeitslosenversicherungssysteme sollten über den Konjunkturzyklus ausgeglichene Haushalte aufweisen. Der Fonds würde sich durch mitgliedstaatliche Beiträge finanzieren. Nach Plänen des BMF, wäre es den Mitgliedstaaten überlassen, über die Details der Finanzierung zu entscheiden. Die Beiträge zum Fonds könnten sowohl steuer- als auch beitragsfinanziert sein. Zudem sind Maßnahmen geplant, die dauerhafte Transfers ausschließen.

Bewertung und Anforderungen des DGB an eine Europäische Arbeitslosenrückversicherung

Aus Sicht des DGB wäre die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung ein offensichtliches und für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger greifbares Element eines

sozialen Europas. Eine Unterstützung nationaler Arbeitslosenversicherungssysteme in Krisenzeiten durch einen europäischen Stabilisierungsfonds wäre ein deutliches Zeichen der europäischen Solidarität.

Die Stützung der Arbeitslosenbezüge durch einen europäischen Fonds stellt darüber hinaus ein effektives Mittel der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dar. Wenn ihr Umfang ausreichend groß und ihre Funktionsweise reibungslos und ohne verzögernde Anforderungen gestaltet wird, könnte sie einen effektiven automatischen Stabilisator auf europäischer Ebene werden.

Das Rückversicherungsmodell des Bundesfinanzministeriums stellt dabei aus Sicht des DGB eine entscheidende Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Modell einer europäischen Arbeitslosenversicherung aus dem Jahr 2014 dar, insbesondere weil es zunächst grundsätzlich keine Harmonisierung der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme vorsieht.

a) Konkretisierung von Strukturreformen notwendig

Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums sieht vor, dass die Bereitschaft zu Strukturreformen eine Vorbedingung für die Schaffung einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung ist. Hier braucht es eine Klarstellung, welche „Reformen“ gemeint sind. Wären Reformen zum Auf- und Ausbau von sozialen Schutzsystemen gemeint, wäre das sachgerecht. Wären „Reformen“ zu Lasten der Beschäftigten und der sozialen Sicherungssysteme gemeint, wäre das kontraproduktiv und abzulehnen. Eine Konkretisierung ist auch deshalb notwendig, weil angebotsorientierte, deregulierende Maßnahmen zu Lasten von Sozialstaat und Beschäftigten den Begriff „Strukturreformen“ in den vergangenen Jahren geprägt haben.⁵ Zudem bleibt die genaue Bedeutung der „Reformen“ und die Art und Weise, wie deren Einhaltung kontrolliert werden soll, im BMF-Entwurf unklar.

b) Eingriffe in die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme verhindern

Der Vorschlag des BMF unterstreicht, dass die Leistungsfähigkeit der Sicherungssysteme sichergestellt werden muss. Nationale Arbeitslosenversicherungssysteme sollten daher über den Konjunkturzyklus ausgeglichene Haushalte aufweisen. Nur dann sollen Auszahlungen aus dem Stabilisierungsfonds möglich sein. Dies könnte z. B. durch jährliche Berichte regelmäßig überprüft werden. Es sollen dadurch Anreize für die Mitgliedstaaten gesetzt werden, um ihre sozialen Sicherungssysteme effektiv auszugestalten. Für den DGB ist es wichtig, dass ausgeschlossen wird, dass Mitgliedstaaten mit vergleichsweise umfangreichen Ausga-

⁵ Siehe z. B. Theodoropoulou, Sotiria (2018): Drifting into labour market insecurity? Labour market reforms in Europe after 2010, ETUI working paper 2018.03, <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Drifting-into-labour-market-insecurity-Labour-market-reforms-in-Europe-after-2010> [Zugriff am 31.01.2019].

ben in Krisenzeiten unter Druck geraten, Versicherungsleistungen zu kürzen, um anspruchsberechtigt für die Kredite des EU-Stabilisierungsfonds zu sein. Die Ausgaben für die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme betrugen 2014 im EU-Durchschnitt 1,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Diese Werte variieren aber innerhalb der Europäischen Union stark: In Rumänien und Polen werden nur 0,3 Prozent des BIP für die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme ausgegeben, in Belgien, Spanien, Irland und Finnland sind es über 2,5 Prozent des BIP.⁶ Dies sind historisch gewachsene Werte und spiegeln die unterschiedliche Abdeckung und Sicherungsniveaus der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme wider.

Der DGB steht den verbindlichen Vorgaben für die nationalen Sicherungssysteme grundsätzlich kritisch gegenüber, insbesondere soweit hier einseitig auf die Finanzierung und Leistungsfähigkeit der Sicherungssysteme abgestellt wird und sozialpolitische Aspekte wie die Leistungshöhe und -dauer oder die Abdeckungsquote nicht berücksichtigt werden. Mindeststandards für die nationalen Sicherungssysteme sollten grundsätzlich im Rahmen der verfügbaren sozialpolitischen Instrumente auf der Basis von Art. 153 AEUV erfolgen. Aus Sicht des DGB müssen künftige Verschlechterungen des deutschen Sicherungssystems etwa durch entsprechende Rückschrittsverbote im Gesetzesentwurf wirkungsvoll ausgeschlossen werden. Zusätzlich zu einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung setzt sich der DGB daher für eine Rahmenrichtlinie für Mindeststandards der nationalen Sicherungssysteme ein (siehe Punkt 6.1).

c) Kritik an der Auszahlung von Darlehen

Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums soll dauerhafte Transfers zwischen den Mitgliedstaaten ausschließen. Deshalb ist vorgesehen, dass der Stabilisierungsfonds Darlehen an die Mitgliedstaaten vergibt, die gebunden für die finanzielle Stabilisierung der nationalen Arbeitslosenversicherung eingesetzt werden sollen. Damit soll verhindert werden, dass ein Mitgliedstaat bei einer schweren Wirtschaftskrise die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erhöht oder Leistungen zurückfahren muss. Stattdessen könnten die Mitgliedstaaten auf Kredite aus diesem Stabilisierungsfonds zurückgreifen, die dann innerhalb weniger Jahre wieder zurückgezahlt werden müssen. Aus Sicht des DGB besteht hier noch viel Klärungsbedarf: Unter welchen Konditionen werden die Kredite gewährt? Was passiert, wenn die Kredite nicht in der vereinbarten Zeit zurückgezahlt werden? Die Kreditkonditionen des Stabilisierungsfonds sollten kein Einfallstor darstellen für eine verstärkte Einflussnahme seitens der EU auf die Funktionsweise der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme.

⁶ Eurostat (2017): Social Protection Statistics – unemployment benefits, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_unemployment_benefits [Zugriff am 31.01.2019].

d) Finanzierung der Arbeitslosenrückversicherung

Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums sieht vor, dass die Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, wie sie ihre Beiträge für den Stabilisierungsfonds finanzieren. In diesem Zusammenhang bekräftigt der DGB seine ablehnende Haltung gegenüber einem beitragsfinanziertem System auf europäischer Ebene. Bei der Rückversicherung handelt es sich um ein zusätzliches Instrument, das die nationalen Systeme allenfalls ergänzt. Die bestehenden Sozialkassen wären mit dessen Finanzierung überfordert. Der Stabilisierungsfonds sollte als gesellschaftspolitische Aufgabe verstanden werden und muss daher aus Sicht des DGB steuerfinanziert sein.

e) Einbindung der Sozialpartner

Laut Plänen des Bundesfinanzministeriums soll der Fonds unabhängig von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission sein, um eine effiziente Beschlussfassung zu ermöglichen. In dem Vorschlag des Bundesfinanzministeriums ist keine Beteiligung der Sozialpartner bei der Verwaltungsstruktur des Stabilisierungsfonds vorgesehen. Dies ist für den DGB nicht akzeptabel: Eine Beteiligung der Sozialpartner an der Verwaltungsstruktur des Fonds ist unerlässlich.

3. Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion

Hintergrund

Der Verordnungsvorschlag zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion stellt nach Plänen der Kommission ein zentrales neues Haushaltsinstrument des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 dar, das zur Stabilisierung der Währungsunion beitragen soll. Das Ziel der Investitionsstabilisierungsfunktion ist es, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten bei großen länderspezifischen wirtschaftlichen Schocks zu stabilisieren. Da öffentliche Investitionen eine wichtige makroökonomische Stabilisierungsfunktion haben und bei wirtschaftlichen Abschwüngen besonders schnell einbrechen, schlägt die Kommission vor, dass sich das neu zu schaffende Haushaltsinstrument zur Stabilisierung der Währungsunion auf die Förderung öffentlicher Investitionen konzentriert.

Diesen Verordnungsvorschlag hat der DGB bereits in seiner Stellungnahme zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2012-2017 vom 26.09.2018 ausführlich bewertet.⁷ An dieser Stelle

⁷ DGB (2018): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Vorschlag der Europäischen Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++4fd46f5e-cafe-11e8-9647-52540088cada> [Zugriff am 31.01.2019].

wird daher nur eine kurze Zusammenfassung der Position zum Verordnungsentwurf der Kommission vorgenommen.

Bewertung

Die Investitionsstabilisierungsfunktion könnte einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der öffentlichen Investitionsniveaus leisten und damit zukünftig eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion bei länderspezifischen Schocks übernehmen. Allerdings lehnt der DGB die vorgesehenen ex-ante Konditionalitäten ab, weil dadurch der Druck auf die Mitgliedstaaten erhöht wird, kontraproduktive Strukturreformen, die im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert wurden, umzusetzen. Aus Sicht des DGB sind die EU-Fiskalregeln mangelhaft und das im Rahmen des Europäischen Semesters angewandte makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren unausgewogen, weil es sich an einem Wirtschaftsmodell orientiert, das einseitig auf preisliche Wettbewerbsfähigkeit setzt und vor allem darauf abzielt, die Entgelte zu schwächen. Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse ziehen abweichende Verfahren nach sich. Länder mit Leistungsbilanzdefiziten werden ab einem Defizit von 4 Prozent in die Pflicht genommen und müssen i.d.R. mit Sanktionen von der EU-Kommission rechnen, wenn sie nicht zu Lasten von abhängig Beschäftigten und Gewerkschaften in Tarifvertragssysteme, Arbeitskampfordnungen oder den Kündigungsschutz eingreifen. Leistungsbilanzüberschüsse werden andererseits ab einer Marke von 6 Prozent untersucht. Forderungen wie die des DGB, eine erfolgreiche Exportentwicklung durch höhere öffentliche Investitionen sowie durch die Begünstigung von Lohn- und Konsumsteigerungen dauerhaft zu ergänzen, werden von EU-Seite bisher nicht mit ausreichend Nachdruck formuliert und können von den nationalen Regierungen ohne Konsequenzen ignoriert werden. „Zudem ist die konkrete Ausgestaltung dieses Instruments wenig effektiv, u. a. weil die Zugangshürden sehr hoch sind: Es sollen nur diejenigen Mitgliedstaaten anspruchsberechtigt sein, die sich in den zwei Jahren vor Antragsstellung die relevanten Beschlüsse und Empfehlungen im Rahmen der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung eingehalten haben. Solche Mitgliedstaaten werden aber problemlos am Finanzmarkt Kredite aufnehmen können, um öffentliche Investitionen zu finanzieren. Der Mehrwert der Investitionsstabilisierungsfunktion ist hier unklar.

Der DGB begrüßt daher grundsätzlich den Verordnungsentwurf der Kommission, fordert aber niedrigere Zugangshürden, um die Effektivität des Instruments sicherzustellen sowie ausgewogenere ex-ante Konditionalitäten.

4. Eurozonenbudget

Hintergrund

Die Idee der Schaffung eines Budgets für die Eurozone wurde maßgeblich vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorangetrieben. Die ursprüngliche Idee war, ein Budget in Höhe mehrerer Prozentpunkte des Eurozonen-BIPs einzurichten zur Finanzierung

gemeinsamer öffentlicher Güter und zur makroökonomischen Stabilisierung des Euroraums. Der DGB hatte den damaligen Debattenimpuls des französischen Präsidenten begrüßt und als einen wichtigen Schritt zur Vollendung der Währungsunion gewertet. Mittlerweile liegen konkretere Vorschläge seitens der deutschen und französischen Regierung zur Architektur des Eurozonenbudgets vor, die von der ursprünglichen Zielsetzung des französischen Präsidenten erheblich abweichen. Die Finanzminister Frankreichs und Deutschlands haben in der Sitzung der Eurogruppe am 19. November 2018 ein gemeinsames Papier als Diskussionsgrundlage vorgelegt, in dem Eckpfeiler eines Eurozonenbudgets skizziert werden. Da weitere Beratungen zu dem Thema notwendig seien, wurde eine Einigung über die Architektur des Eurozonenbudgets bis Mitte 2019 in Aussicht gestellt. Die Ideen wurden von der deutschen und der französischen Regierung in einem Eckpunktepapier vom Februar 2019 konkretisiert. Nach den derzeitigen Plänen der Bundesregierung sollte das Eurozonenbudget das vorrangige Ziel haben, die Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum zu stärken. Die Funktion der makroökonomischen Stabilisierung wurde als Zielsetzung fallengelassen.⁸ Anstatt dessen wird von der Bundesregierung unterstrichen, dass die Förderung von Strukturreformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit im Zentrum stehen sollte bei der zukünftigen Architektur des Eurozonenbudgets. Für die Bundesregierung stellt der Verordnungsentwurf der Kommission vom Mai 2018 zur Einrichtung eines Reformumsetzungsinstruments eine gute Basis für die weitere Diskussion zum Eurozonenbudget dar. Darüber hinaus unterstreicht die Bundesregierung, dass das Eurozonenbudget Teil des Mehrjährigen Finanzrahmens sein sollte und sich primär über zweckgebundene Einnahmen, etwa eine noch einzuführende Finanztransaktionssteuer finanzieren könnte. Über die Höhe besteht weiterhin Uneinigkeit zwischen der deutschen und französischen Regierung. Während der französische Finanzminister Bruno Le Maire angedeutet hat, dass das Haushaltsinstrument ein Finanzvolumen zwischen 20 und 25 Milliarden Euro haben könnte, will die deutsche Bundesregierung sich zurzeit noch auf kein mögliches Volumen festlegen.

Bewertung und Anforderungen des DGB an ein Eurozonenbudget

Grundsätzlich begrüßt der DGB die Schaffung eines europäischen Instruments zur Unterstützung von Ausgaben in den Bereichen öffentliche Infrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie Innovation und Humankapital. Die Nettoinvestitionen stagnieren in der Eurozone seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. In vielen Mitgliedstaaten der Eurozone gibt es enorme Investitionsbedarfe in den Bereichen Bildung und Qualifizierung, öffentliche Infrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie dem sozialen Wohnungsbau. Eine Stärkung öffentlicher Investitionen ist auch notwendig, um aktuellen Herausforderungen wie der Digitalisierung und dem ökologischen Wandel angemessen zu meistern. Bereits 2012 hat der DGB in dem „Marshallplan für Europa“ vorgeschlagen, auf europäischer Ebene einen Zukunftsfonds für Investitionen zur Gestaltung der Energiewende zu gründen, der u. a. durch

⁸ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio di Masi u. a. und der Fraktion DIE LINKE „Pläne zur Schaffung des Eurozonenbudgets“, BT-Drucksache 19/7360 vom 25. Januar 2019.

die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer finanziert werden könnte.⁹ Ein Eurozonenhaushalt kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, eine Stärkung und dauerhafte Sicherung der Investitionen einzuleiten. Aus Sicht des DGB müssen dafür folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

a) Kein Finanzierungsinstrument zur Förderung von kontraproduktiven Strukturreformen

In allen bislang vorliegenden offiziellen Dokumenten seitens der deutschen Bundesregierung, in welchen die Eckpfeiler eines Eurozonenbudgets skizziert werden, wird angedeutet, dass ein Ziel des Eurozonenbudgets sein sollte, Strukturreformen in den Mitgliedstaaten mittels eines finanziellen Anreizsystems zu fördern, um die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu stärken. In dem Eckpunktepapier vom Februar 2019 unterstreichen die deutsche und die französische Regierung: „Cohesion in the whole Eurozone requires dedicated national strategies, comprising public investment expenditure as well as reforms aimed at raising competitiveness and convergence. It is in the interest of the whole Eurozone to support national reform efforts. A Eurozone budgetary instrument as part of the EU-budget should support national reforms which have been identified in the European Semester. These represent a Eurozone common interest and the coordination process should ensure that the spill-over effects of such reforms are taken into account.“¹⁰

Falls sich diese Interpretation des Eurozonenbudgets durchsetzt, muss dringend klargestellt werden, welche Art von Strukturreformen durch ein solches Instrument gefördert werden sollen. Der DGB lehnt es ab, dass auf europäischer Ebene ein finanzielles Belohnungssystem für angebotsseitige Strukturreformen geschaffen wird, welche die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schwächen. In diesem Kontext hat sich der DGB auch gegen das von der Kommission vorgeschlagene Reformumsetzungsinstrument ausgesprochen, welches darauf abzielt, Strukturreformen zu fördern, die die „Widerstandsfähigkeit“ der europäischen Volkswirtschaften stärken – ohne das Konzept der Widerstandsfähigkeit zu definieren.¹¹

b) Definition von Konvergenz

In diesem Zusammenhang ist es unablässig, sich so früh wie möglich auf ein gemeinsames Konzept der Konvergenz zu verständigen. In dem deutsch-französischen Diskussionspapier aber auch in einigen jüngeren Dokumenten der Kommission – etwa in dem Reformhilfeprogramm und dem Jahreswachstumsbericht 2018 – wird hervorgehoben, dass eine Stärkung

⁹ Siehe DGB-Marshallplan für Europa: <http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422> [Zugriff am 31.01.2019].

¹⁰ Unterrichtung durch das Bundesministerium der Finanzen: Gemeinsames Papier von Deutschland und Frankreich zu möglichen Ansätzen für ein Budgetinstrument für Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz in der Eurozone nach den Beschlüssen des Gipfels vom 14. Dezember 2019, Berlin, den 22.02.2019

¹¹ Siehe Stellungnahme des DGB zum Mehrjährigen Finanzrahmen: <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++4fd46f5e-cafe-11e8-9647-52540088cada> [Zugriff am 14.02.2019].

der Konvergenz in der EU durch eine Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann, wofür eine effektivere Umsetzung der von der EU empfohlenen Strukturreformen notwendig sei. Dahinter steht die implizite Orientierung an einem Wirtschaftsmodell, welches vor allem auf Lohnzurückhaltung und preisliche Wettbewerbsfähigkeit setzt, als angebliche Voraussetzung für eine starke Exportorientierung. Der DGB lehnt ein solches Verständnis von Konvergenz, welches allein auf die effektivere Umsetzung von solchen Strukturreformen abzielt, ab. Aus Sicht des DGB kann mehr Konvergenz in der EU vor allem durch einer Stärkung strukturschwacher Regionen erreicht werden. Dafür sind die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds essentiell, die auch Transferzahlungen beinhalten.

Für den DGB ist es darüber hinaus wichtig, dass eine stärkere sozioökonomische Konvergenz sowohl im Euroraum als auch in der EU insgesamt angestrebt wird. Ein Eurozonenbudget darf nicht zu Lasten der Europäischen Investitions- und Strukturfonds geschaffen werden.

c) Verhältnis zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds klären

Unklar ist bislang auch, welchen Mehrwert ein Eurozonenbudget gegenüber bereits bestehenden EU-Finanzmitteln haben könnte, insbesondere wenn das erklärte Ziel eines Eurozonenbudgets nicht vorrangig die Konjunkturstabilisierung, sondern die Stärkung der Konvergenz in der Eurozone ist. Es gibt bereits EU-Finanzmittel, die das Ziel haben, eine Angleichung der Lebensverhältnisse zu fördern. Gemeint sind hier die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), die gemäß der EU-Verträge das Ziel verfolgen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu fördern. Aus Sicht des DGB könnte das Ziel der Stärkung der Konvergenz in der Eurozone vor allem durch eine deutliche Mittelaufstockung der ESI-Fonds erzielt werden. Die EU-Strukturpolitik ist ein wichtiges Zeichen der Solidarität innerhalb der EU. Zudem basiert die Verwaltung der Fonds auf dem Partnerschaftsprinzip, welches die Einbindung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner sicherstellt. Eine deutliche Mittelaufstockung wäre aus Sicht des DGB zu begrüßen, denn das Finanzvolumen der ESI-Fonds ist derzeit zu gering, um einen nachhaltigen Beitrag zu mehr Konvergenz in der EU zu leisten. Die Kommission plant allerdings das Gegenteil: In ihren Entwürfen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2020-2027 ist insgesamt eine Kürzung der ESI-Fondsmittel um 10 Prozent vorgesehen.¹² Eine Kürzung der ESI-Fonds bei gleichzeitiger Schaffung eines Eurozonenbudgets ist widersprüchlich. Ein Eurozonenbudget macht nur als zusätzliches Investitionsvehikel neben den ESI-Fonds Sinn. In jedem Fall sollte vermieden werden, dass die Einrichtung eines Eurozonenbudgets durch eine Mittelkürzung bei den ESI-Fonds finanziert wird. Aus diesem Grund lehnt der DGB die Finanzierung des Eurozonenbudgets über das Reformhilfeprogramm ab.

¹² Siehe Briefing Paper des Europäischen Rechnungshofs unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_MFF2/BRP_MFF2_EN.pdf, S. 13 [Zugriff am 16.08.2018].

d) Keine ex-ante Konditionalitäten

Das deutsch—französische Diskussionspapier unterstreicht, dass ein Zugang zu den Mitteln des Eurozonenbudgets nur dann möglich sein sollte, wenn der antragstellende Mitgliedstaat im Einklang mit seinen Verpflichtungen im Rahmen des Systems der wirtschaftspolitischen Koordinierung einschließlich der Fiskalregeln agiert. Der DGB lehnt solche ex-ante Konditionalitäten ab. Eine solche Regel würde nicht nur die Effektivität des Instruments schmälern, sondern auch die Verbindlichkeit der fiskalpolitischen und makroökonomischen Governance erhöhen. Bei der Einführung von ex-ante Konditionalitäten würden Mitgliedstaaten noch stärker unter Druck gesetzt, die fiskalpolitischen und makroökonomischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert werden, einzuhalten. Aus Sicht des DGB sind die EU-Fiskalregeln mangelhaft (siehe Punkt 6.2.) und das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren nicht ausgewogen genug. Aus diesem Grund lehnt der DGB ex-ante Konditionalitäten, welche die Einhaltung der EU-Fiskalregeln und makroökonomischer Vorgaben zur Bedingung für die Auszahlungen aus dem Eurozonenbudget macht, ab.

f) Governance

Die strategische Ausrichtung sowie die Finanzierungsprioritäten des Eurozonenbudgets sollten in einem parlamentarischen Prozess verhandelt werden. Das Europäische Parlament sollte bei der Entscheidung über die Mittelvergabe als Ko-Gesetzgeber (im Sinne der Gemeinschaftsmethode) fungieren. Eine geteilte Mittelverwaltung wäre aus Sicht des DGB zu begrüßen. In diesem Fall sollten – ähnlich wie bei den Struktur- und Investitionsfonds – die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft vor Ort bei der Mittelverwaltung eingebunden werden. Die Pläne der Bundesregierung gehen allerdings in eine andere Richtung: Die Finanzierungsprioritäten des Eurozonenbudgets sollen auf Vorschlag der Kommission mit den Mitgliedstaaten verhandelt werden und im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgen. D. h., nach Plänen der deutschen Bundesregierung würden die Finanzierungsprioritäten abgeschottet vom parlamentarischen Prozess festgelegt werden.¹³ Ein solcher technokratischer Prozess der Entscheidungsfindung ist aus Sicht des DGB inakzeptabel.

5. Weitere Instrumente zur wirtschaftlichen Stabilisierung

Unabhängig von der Notwendigkeit von neuen gemeinsamen Institutionen auf europäischer Ebene braucht es deutlich größere Handlungsräume einer nationalen Stabilisierungspolitik, um auf konjunkturelle Entwicklungen besser zu reagieren. So kann eine konjunktur-stabilisierende Wirkung auch durch die Stärkung nationaler automatischer Stabilisatoren, wie der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme oder der Verbesserung der Systeme der sozialen Grundsicherung, ausgehen. Um zyklische Schocks in einzelnen Ländern besser

¹³ Deutscher Bundestag, Finanzausschuss, Ausschussdrucksache 19(7) -170, 19. Wahlperiode.

abzufedern, sollte den betroffenen Ländern zudem mehr Spielraum im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakets eingeräumt werden.

5.1. Einführung sozialer Mindeststandards für die Arbeitslosen- und Grundsicherungssysteme in den EU Mitgliedstaaten

Starke soziale Sicherungssysteme haben in den Mitgliedstaaten die Funktion von automatischen Stabilisatoren. Automatischen Stabilisatoren sind die konjunkturabhängigen Budgetkomponenten des Staates. Auf der Einnahmeseite schwanken insbesondere die Steuern und Sozialbeiträge im konjunkturellen Zyklus und auf der Ausgabenseite das Arbeitslosengeld. Automatische Stabilisatoren stabilisieren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einer Rezession, da die staatlichen Mehrausgaben die Einkommen der privaten Haushalte stärken und somit nachfragewirksam werden. Die Stabilisierungswirkung erfolgt automatisch, wenn sie sich ohne administrative oder legislative Korrekturen vollzieht. Typischerweise ist die Wirkung von automatischen Stabilisatoren umso stärker, je progressiver das Steuersystem und je großzügiger die Sozialtransfers sind. Eine Studie der Europäischen Kommission zeigt, dass Länder mit stabilen Sicherungssystemen und hohen Sozialausgaben nachweislich besser durch die Krise seit 2008/09 gekommen sind.¹⁴

Mit Blick auf die Stabilisierungsfunktion geht es aus Sicht des DGB dabei nicht nur um die häufig im Rahmen der wirtschaftlichen Governance in Blick genommene „Leistungsfähigkeit“ der Systeme. Es geht insbesondere auch darum, die Systeme und Leistungen so auszugestalten, dass bei Arbeitslosigkeit und anderen Lebensrisiken adäquate Leistungen gesichert werden, die bei den Betroffenen ankommen. Trotz langsamer wirtschaftlicher Erholung, bleibt die soziale Lage angespannt: Auch, wenn die Arbeitslosenquoten in der EU insgesamt rückläufig sind, bleiben sie in vielen Mitgliedstaaten auf hohem Niveau und zeichnen sich insbesondere durch eine starke Divergenz aus. So schwanken die Arbeitslosenquoten zwischen 2,4 Prozent in Tschechien und 20,2 Prozent in Griechenland. Durch die hohe Arbeitslosigkeit werden zumeist hoch qualifizierte junge Menschen dazu gedrängt, das Land zu verlassen, um in Zentraleuropäischen Staaten eine Arbeit aufzunehmen. Dies führt zu einem kaum zu verkraftenden „Brain-Drain“, der die Rückkehr zu wirtschaftlicher Prosperität und Wohlstand in diesen Ländern massiv erschwert. Zudem waren im Jahr 2017 112,9 Mio. Personen bzw. 22,5 Prozent der Bevölkerung in der Europäischen Union (EU) von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Mit der Proklamation der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) haben EU und Mitgliedstaaten das Versprechen gegeben, das Soziale Europa zu stärken. So ist in den Grundsätzen 13 und 14 der ESSR u. a. verankert, dass Arbeitslose einen Anspruch „auf angemessene Leistungen von angemessener Dauer (...)“ und „jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, (...) das

¹⁴ Europäische Kommission (2018): The resilience of EU Member States to the financial and economic crisis. What are the characteristics of resilient behavior? Joint Research Centre, Luxembourg, http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111606/jrc111606_resilience_crisis_pilot_withidentifiers.pdf, S. 23, [Zugriff am 31.01.2019].

Recht auf angemessene Grundsicherungsleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen“ (...) hat. Der DGB setzt sich dafür ein, diese Grundsätze durch die Einführung neuer Mindeststandards auf Grundlage von Art. 153 AEUV umzusetzen. Diese könnten sowohl einen wesentlichen Beitrag zu der mit der ESSR versprochenen erneuerten Aufwärtskonvergenz in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in der EU leisten, als auch die nationalen Sicherungssysteme in ihrer Rolle als automatische Stabilisatoren in Krisenzeiten stärken. Wie bei allen sozialen Mindeststandards sollte in den Richtlinien ein Rückschrittsverbot verankert werden, damit diese nicht genutzt werden können, um bestehende Standards in den Mitgliedstaaten abzusenken.

5.1.1. Nationale Arbeitslosenversicherungssysteme stärken durch EU-Mindeststandards

Gerade die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme sind in der Wirtschafts- und Finanzkrise und im Rahmen der Krisenbewältigungspolitik in vielen Ländern stark unter Druck geraten. Zentrales Anliegen der EU und der Mitgliedstaaten muss es daher sein, die nationalen Systeme zu stärken und „krisenfest“ zu machen. Obwohl die nationalen Systeme sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, könnten Mindeststandards für die nationalen Systeme einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Arbeitslosenversicherungen und zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung leisten. Einheitliche Mindeststandards auf Grundlage von Art. 153 AEUV erlauben es zum einen, die historisch gewachsene unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialsysteme zu bewahren und andererseits im Sinne einer sozialen Aufwärtskonvergenz ein einheitlich hohes Schutzniveau zu sichern. Mögliche Kriterien, an denen die Mindeststandards anknüpfen könnten, sind z. B. die Nettoersatzrate¹⁵, die Leistungsdauer und die Abdeckungsquote. Da Strukturwandel und Herausforderungen wie die fortschreitende Digitalisierung fortlaufender Weiterbildung erfordern, könnte in der Richtlinie zudem ein Anspruch auf Weiterbildung und Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung verankert werden. In Deutschland hat sich zudem vor allem im Krisenjahr 2009 das Kurzarbeitergeld als wirksames Instrument zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bewährt. Daher sollte auch die Einführung eines Kurzarbeitergeldes in allen Europäischen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten als sozialer Mindeststandard in Betracht gezogen werden.

¹⁵ Leistungshöhe im Vergleich zum Netto-Erwerbseinkommen

5.1.2. EU-Rahmenrichtlinie für Mindeststandards in der sozialen Grundsicherung

Mit Blick auf die nach wie vor gravierende Armutsproblematik in fast allen EU-Mitgliedstaaten müssen in der EU bestehende Grundsicherungssysteme gestärkt oder dringend eingeführt werden, um ein menschenwürdiges Leben oberhalb der Armutsschwelle zu ermöglichen. In Griechenland beispielsweise wurde erst im Jahr 2017 ein System der Mindestsicherung eingeführt und Italien vollzog den Übergang von einem regionalen lückenhaften zu einem landesweiten System erst im Jahr 2019. Solide und teilhabeorientierte Mindesteinkommenssysteme spielen aus Sicht des DGB eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Um die nationalen Systeme zu stärken und wo nötig aufzubauen, setzt sich der DGB für europäische Mindeststandards in der Grundsicherung in Form einer Rahmenrichtlinie für ein adäquates Mindesteinkommen ein. Die seit Jahren kontinuierlich hohen Zahlen der von Armut gefährdeten Menschen in der EU zeigen, dass „soft law“ Instrumente allein, wie die EU Strategie 2020, die offene Methode der Koordinierung (OMK) oder Ratsempfehlungen¹⁶ keine ausreichende Grundlage für eine wirkungsvolle Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU sind. Verbindliche Mindeststandards sollten daher die herkömmlichen Instrumente ergänzen. Die Rahmenrichtlinie sollte zunächst die verbindliche Einführung eines Mindesteinkommenssystems im Einklang mit der Empfehlung des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung von 1992 in allen EU Mitgliedstaaten vorsehen. Zudem sollten gemeinsame Kriterien den in der Empfehlung verankerten Anspruch auf „ausreichende Zuwendungen und Leistungen, um eine menschenwürdiges Leben zu führen“ sicherstellen. Diese Kriterien sollten zum einen an der Leistungshöhe ansetzen, aber auch Aspekte wie etwa den einfachen und diskriminierungsfreien Zugang zu Sozialleistungen, die Einbindung von Stakeholdern oder die Bedürftigkeitsprüfung miteinbeziehen. Es gibt eine Reihe von Studien, die mögliche Kriterien vorschlagen, nicht zuletzt durch das EMIN-Netzwerk in 2017¹⁷. Einzelheiten der Ausgestaltung sowie Verfahren und Finanzierung der Systeme blieben weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.

6.2. Reform der EU-Fiskalregeln

Seit Jahren setzen sich der DGB sowie der EGB für eine Reform der EU-Fiskalregeln ein. Auch die Europäische Kommission erkennt mittlerweile zumindest teilweise an, dass die EU-Fiskalregeln reformbedürftig sind und hat Ende 2015 ein Papier vorgelegt, in dem der

¹⁶ Empfehlung des Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung (92/441/EWG).

¹⁷ EMIN – European Minimum Income Network (2017): A renewed EU roadmap for progressive realization of adequate, accessible and enabling Minimum Income Schemes in Europe, <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/emin2-revised-road-map-for-mis-2017-final1.pdf>.

fiskalpolitische Flexibilitätsspielraum im bestehenden EU-Regelwerk expliziert ausformuliert wird.¹⁸ Die großzügige Auslegung der bestehenden EU-Fiskalregeln ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung, reicht aber bei Weitem nicht aus. Aus Sicht des DGBs sind die EU-Fiskalregeln aus folgenden Gründen dringend reformbedürftig:

Die EU-Fiskalregeln sind asymmetrisch angelegt und wirken prozyklisch. Sie sind asymmetrisch angelegt, weil die Mitgliedstaaten zur Konsolidierung ihrer Haushalte verpflichtet werden, ein expansiverer fiskalpolitischer Kurs in wirtschaftlichen Abschwungphasen kann ihnen jedoch nicht verordnet werden. Zudem hat die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 gezeigt, dass die EU-Fiskalregeln in ihrer Wirkung prozyklisch sind. Mitgliedstaaten waren gezwungen, in wirtschaftlichen Abschwungphasen Ausgaben zu kürzen bzw. Steuern zu erhöhen, was sich insbesondere in Griechenland nicht nur als rezessionsverschärfend erwiesen hat¹⁹, sondern auch das Ziel einer Stabilisierung des Schuldenstandes im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung in weite Ferne gerückt hat.

Ein weiteres zentrales Problem des europäischen fiskalpolitischen Regelwerks besteht darin, dass es rechtlich so angelegt ist, dass andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen wie etwa wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung, Einkommenskonvergenz zwischen reichen und ärmeren Mitgliedstaaten oder das außenwirtschaftliche Gleichgewicht marginalisiert werden – obwohl diese ebenfalls als zentrale Zielsetzungen in den EU-Verträgen festgeschrieben sind. Im Kollisionsfall greifen nämlich die Fiskalregeln, welche rechtlich verbindlich sind, während allen anderen wirtschaftspolitischen Zielen nur eine politische Verbindlichkeit zukommt.²⁰

Schließlich weist das fiskalische Rahmenwerk einige technische Mängel auf, die aber enorme politische Auswirkungen haben, weil sie den fiskalischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in Krisenzeiten einschränken. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die von der Kommission bisher verwendeten Verfahren zur Konjunkturbereinigung fehlerbehaftet sind.²¹

Durch die Einführung einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen²² könnte das fiskalpolitische Regelwerk erheblich verbessert werden. Eine solche Regel würde es erlauben, öffentliche Nettoinvestitionen über Kreditaufnahme zu finanzieren. Ausgaben für öffentliche

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0012>.

¹⁹ Dullien, Sebastian (2015): Austerität in Griechenland: doch ein Erfolg? Wirtschaftsdienst 95 (4), S. 235-238, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/4/austeritaetspolitik-in-der-europaeischen-waehrungsunion-bilanz-und-perspektiven/#res1> [Zugriff am 31.01.2019].

²⁰ Kitzmantel, Edith (2016): EU-Fiskalregeln - Anker oder Mühlstein der europäischen Wirtschaftspolitik? Wirtschaft und Gesellschaft 42 (3), S. 431-450, https://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2016_42_3/2016_42_3_0431.pdf [Zugriff am 31.01.2019].

²¹ Klär, Erik (2014): Die Eurokrise im Spiegel der Potentialschätzungen. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10710.pdf> [Zugriff am 31.01.2019].

²² Truger, Achim (2018): Fiskalpolitik in der EWU. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht vergessen! WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14521.pdf> [Zugriff am 31.01.2019].



Nettoinvestitionen würden nicht von den EU-Defizitregeln erfasst werden. Um einen Konflikt zwischen der Goldenen Regel und dem Ziel der Stabilisierung der Staatsverschuldung auf über 60 Prozent des BIP zu vermeiden, könnte eine Obergrenze der abzugsfähigen Nettoinvestitionen in Höhe von 1,5 Prozent des BIP festgelegt werden. Eine solche goldene Regel für öffentliche Investitionen würde nicht nur eine Verstetigung öffentlicher Investitionen auf einem höheren Niveau bewirken und damit die Zukunftsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften stärken. Sie hat auch eine konjunkturstabilisierende Wirkung, weil sie verhindern würde, dass öffentliche Investitionen in Krisenzeiten zu schnell einbrechen.