

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur
Mitteilung der Europäischen Kommission über

Leitlinien für eine Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU

30.01.2023

1 Zusammenfassung

- Aus Sicht des DGB handelt es sich bei den Vorschlägen der EU-Kommission um einen Reformweg, der innerhalb der primärrechtlichen Grenzen zu einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU beitragen kann.
- Der DGB begrüßt, dass den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität beim Schuldenabbau gewährt wird und landesspezifische Herausforderungen besser berücksichtigt werden sollen.
- Nachbesserungsbedarf sieht der DGB vor allem beim Thema öffentlicher Investitionen. Der Kommissionsvorschlag sieht keine pauschale bevorzugte Behandlung von öffentlichen Investitionen im zukünftigen Regelwerk vor. Es ist unklar, ob sich auf Basis der EU-Kommissionsvorschläge die enorme Investitionslücke schließen lässt, die im Kontext der digitalen und sozial-ökologischen Transformation entsteht.
- Ein Grundproblem der geplanten Reformvorhaben besteht darin, dass die Demokratieprobleme in der EU Economic Governance durch die Vorschläge noch vergrößert werden. Der Ermessensspielraum der EU-Kommission wird erheblich ausgeweitet, ohne gleichzeitig die parlamentarische Kontrolle zu stärken. Auch enthält die Mitteilung der EU-Kommission keine Vorschläge zur Verbesserung der Einbindung der Sozialpartner bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Eine Stärkung des Demokratieprinzips in der EU Economic Governance und die Wahrung der demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten der Parlamente der Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Finanzpolitik ist unverzichtbar, nicht nur, um die „ownership“ der Regeln zu erhöhen, sondern auch, um die Legitimität der EU in wirtschaftspolitischen Fragen zu stärken.
- Darüber hinaus sind weitere Reformen des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens notwendig. Die Indikatoren sollten ausgewogener gestaltet sein, soziale Grundrechte müssen effektiv geschützt werden, eine umfassende Beteiligung aller makroökonomisch relevanten Akteure muss sichergestellt werden.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Dr. Dominika Biegon
Referatsleiterin europäische und
internationale Wirtschaftspolitik

dominika.biegon@dgb.de

Telefon: 030-24 060-469

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de



2 Einleitung

Die Europäischen Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 9. November 2022 Elemente einer weitreichenden Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU vorgelegt.¹ Die Mitteilung soll die Grundlage bilden für die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der organisierten Zivilgesellschaft in den nächsten Monaten. Im ersten Halbjahr 2023 sollen konkrete Gesetzesvorschläge folgen. Im Kern soll es um eine Revision der sog. Sixpack-Gesetzgebungspaket gehen.

Der DGB hat in der Position „Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wiederaufbauprogramm der EU“² bereits seine Prioritäten für eine Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens definiert. Ebenso haben wir uns an der Konsultation der EU-Kommission zur Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung beteiligt.³ Auch im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss konnten wir in einer Initiativstellungnahme⁴ mit Arbeitgebervertreter*innen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Konsens erzielen über die notwendigen Grundpfeiler einer Reform. Aufbauend auf den bisherigen Positionen bewertet der DGB in dieser Stellungnahme die nun von der Europäischen Kommission vorgelegten Reformvorschläge. Ziel der Stellungnahme ist es, pragmatische Reformvorschläge für den anstehenden legislativen Prozess zu machen.

Der Kern des Kommissionsvorschlags besteht darin, dass zukünftig länderspezifische Ausgabenpfade auf Grundlage einer Schuldentragfähigkeitsanalyse zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten vereinbart und in 4-Jahresplänen festgelegt werden. Legen die Mitgliedstaaten Investitions- und Reformprogramme vor, kann der Schuldenanpassungspfad um drei Jahre verlängert werden. Die strukturelle Defizitgrenze soll abgeschafft, das in Protokoll 12 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerte 3 %-Defizitkriterium bleibt jedoch genauso erhalten wie die 60 %-Schuldenstandsquote. Den Mitgliedstaaten wird aber mehr Flexibilität beim Schuldenabbau eingeräumt.

3 Bewertung

Aus gewerkschaftlicher Perspektive muss sich der Vorschlag der EU-Kommission vor allem an folgenden Fragen messen lassen: Erstens: Bieten die neuen Regeln genügend Spielraum für eine Ausweitung von öffentlichen Investitionen, die für die anstehende sozial-ökologische Transformation so dringend gebraucht werden? Zweitens: Kann das vorgeschlagene

¹ Europäische Kommission (2022): Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM (2022) 583 final, Brüssel, 09.11.2022.

² DGB (2020): Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wiederaufbauprogramm der EU, <https://www.dgb.de/-/W10/>

³ DGB (2021): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung, <https://www.dgb.de/-/bTZ>.

⁴ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2021): Neugestaltung des haushaltspolitischen Rahmens der EU für einen nachhaltigen Aufschwung und einen gerechten Übergang, Initiativstellungnahme ECO/553, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/reshaping-eu-fiscal-framework-sustainable-recovery-and-just-transition-own-initiative-opinion-gr-ii>



Regelwerk verhindern, dass wir nach der Corona- und der Energiekrise eine neue, von der EU auferlegte Sparpolitik erleben werden? Drittens: Lässt das neue Rahmenwerk den Mitgliedstaaten genügend Flexibilität, um bei Konjunkturerinbrüchen angemessen mit einer antizyklischen Wirtschaftspolitik gegenzusteuern? Und nicht zuletzt: Werden mit den Vorschlägen der EU-Kommission demokratische Prinzipien wie Rechenschaftspflicht, demokratische Kontrolle und Mitbestimmung gestärkt?

Die Antworten auf diese Fragen fallen gemischt aus und sind abhängig von Details, die im anstehenden legislativen Prozess noch definiert werden müssen. Generell handelt es sich um einen weitreichenden Reformweg, den die EU-Kommission in der Mitteilung skizziert. Seit Jahren gängige Konzepte und Regeln, die sich als nicht praxistauglich oder ökonomisch nicht sinnvoll erwiesen haben, werden über Bord geworfen.

Gleichzeitig ist klar, dass es sich bei dem von der EU-Kommission skizzierten Reformweg nicht um eine grundlegende Neuausrichtung der EU Economic Governance handelt. Die EU-Kommission bleibt ihren wirtschaftspolitischen Prinzipien im Wesentlichen treu: Die zu starke Fixierung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bleibt bestehen. Eine wohlstandsorientierte Politik, in der neben der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen auch weitere wirtschaftspolitische Zielsetzungen, wie etwa Vollbeschäftigung, soziale Konvergenz und ökologische Nachhaltigkeit, stärker in den Fokus nimmt, wird mit den Reformvorschlägen nur teilweise erreicht. Dennoch handelt es sich um einen wichtigen Vorschlag, der innerhalb der primärrechtlichen Grenzen zu einer Verbesserung wirtschaftspolitischen Koordinierung beitragen kann.

3.1. Stärkung öffentlicher Investitionen

Zur Stärkung öffentlicher Investitionen fordern nicht nur die Gewerkschaften seit Jahren die Einführung einer Goldenen Regel, wonach öffentliche Nettoinvestitionen durch öffentliche Kreditaufnahme finanziert werden können.⁵ Bei der Berechnung des erlaubten Defizits würden öffentliche Investitionen entsprechend bevorzugt behandelt. Eine Goldene Regel für öffentliche Investitionen ist ökonomisch sinnvoll und hätte ohne Vertragsänderung eingeführt werden können, wenn die gesamtstaatliche Neuverschuldung einen Sicherheitsabstand zum 3 %-Defizitkriterium wahrt.⁶ Bedauerlicherweise ist die Goldene Regel nicht Bestandteil des Kommissionsvorschlags.

Dennoch beinhaltet die Kommissionsmitteilung eine Reihe an Vorschlägen zur Stärkung öffentlicher Investitionen. Dazu gehören insbesondere folgende Aspekte:

⁵ Truger, Achim (2015): Reform der EU-Finanzpolitik: Die Goldene Regel für öffentliche Investitionen, WISO direkt 35/2015, Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12078.pdf>.

⁶ Dullien, Sebastian / Paetz, Christoph / Repasi, René / Watt, Andrew / Watzka, Sebastian (2021): Between high ambition and pragmatism. Proposals for a reform of fiscal rules without treaty change, expert study commissioned by the European Economic and Social Committee (EESC), https://www.boeckler.de/en/faust-de-tail.htm?sync_id=HBS-008245.

- Nach den Vorstellungen der EU-Kommission sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, Investitions- und Reformpläne vorzulegen. Im Gegenzug wird ihnen ein längerer Schuldenanpassungspfad gewährt. Voraussetzung ist, dass die Investitions- und Reformpläne die Schuldenfähigkeit der Mitgliedstaaten nicht gefährden, die geplanten Investitionen den EU-Prioritäten entsprechen und eine Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erfolgt.
- In Zukunft wird die Schuldenfähigkeitsanalyse der EU-Kommission im Zentrum der EU Economic Governance stehen. Diese ist so ausgerichtet, dass sich wachstumsfreundliche öffentliche Investitionen positiv auf die Schuldenfähigkeit der Mitgliedstaaten auswirken.

Ob sich auf der Basis dieser Prinzipien die enorme Investitionslücke schließen lässt, die im Kontext der digitalen und ökologischen Transformation massiv vergrößert wird, ist mehr als ungewiss und lässt sich auf Basis des Kommissionsvorschlags nicht ohne Weiteres quantifizieren. Eine Folgenabschätzung der Reformvorschläge wäre nur bedingt aussagekräftig, weil der Ermessensspielraum der EU-Kommission groß ist. Vieles hängt zudem von den genauen Parametern der Schuldenfähigkeitsanalyse, der Zinsentwicklung, weiterer geldpolitischer Entscheidungen und der Frage ab, ob ein weiterer EU-Investitionsfonds auf EU-Ebene geschaffen wird, um Mitgliedstaaten bei der Finanzierung der sozial-ökologischen Transformation zu unterstützen.

DGB Forderungen für den anstehenden legislativen Prozess:

- Goldene Regel mit Ausgabenregel kombinieren: Aus Sicht des DGB sollten öffentliche Nettoinvestitionen von der Ausgabenobergrenze, die die EU-Kommission vorschlägt, ausgeschlossen werden. Auf diese Weise könnte die Goldene Regel sinnvoll mit der Ausgabenregel kombiniert werden.⁷ Kritiker*innen verweisen auf die Umsetzungsprobleme einer Goldenen Regel und befürchten, dass damit einer ausufernden Staatsverschuldung Tür und Tor geöffnet wird. Diese Bedenken sind aus Sicht des DGB nicht gerechtfertigt. Für eine effektive Umsetzung einer Goldenen Regel ist eine trennscharfe Definition von öffentlichen Investitionen notwendig. Genauso wichtig ist es, dass es funktionierende politische Steuerungsmechanismen gibt, die sicherstellen, dass „creative accounting“ vermieden wird.
- Grüne Investitionen nicht benachteiligen: Öffentliche Investitionen sind auch deshalb nötig, da sie die Voraussetzungen schaffen, um die europäischen Klimaziele zu erreichen. Es braucht massive Investitionen in den Ausbau von Stromnetzen, intelligente Verteilernetze und Speichertechnologien, in Schienen- und Wasserwege, in Ladesäulen- und Wasserstoff-Infrastrukturen, aber auch in den flächendeckenden Breitbandausbau, ÖPNV-Angebote und vieles mehr. Langfristig ausgerichtete und verstetigte öffentliche Investitionen stehen dabei oft in einer Wechselwirkung mit privaten

⁷ Dullien, Sebastian / Paetz, Christoph / Watt, Andrew / Watzka, Sebastian (2020): Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und der Economic Governance, IMK Report 159, Juni 2020, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_159_2020.pdf

Investitionen. Sie sind vielerorts Voraussetzung dafür, dass Unternehmen Investitionen in neue Produktionsprozesse, Produkte und Geschäftsmodelle tätigen. Zudem wird ein Nicht-Investieren deutlich teurer. Zum einen verschlechtern sich die Standortfaktoren und damit die Attraktivität für Wertschöpfung und zum anderen steigen zukünftige Kosten, die sich etwa durch Extremwetterereignisse ergeben. Investitionen in den nachhaltigen Wandel werden sich allerdings erst mittel- bis langfristig positiv auf Wachstum und die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen auswirken.⁸ Daher sollte die Schulden Tragfähigkeitsanalyse der EU-Kommission so ausgestaltet sein, dass diese Aspekte angemessen berücksichtigt und Investitionen in die Transformation nicht benachteiligt werden. Bei der Bewertung der öffentlichen Investitionsprogramme seitens der EU-Kommission sollten nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum im Vordergrund stehen, sondern auch die Frage, inwiefern die Investitionsprogramme einen Beitrag dazu leisten können, die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU, wie den Green Deal und die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, zu erreichen. Dazu sollten auch Überlegungen wie gesamtwirtschaftliche Effekte, die Bedeutung für europäische Lieferketten, Arbeitsplatzeffekte oder Auswirkungen auf regionale Wirtschaftsstrukturen und gleichwertige Lebensverhältnisse stärker Berücksichtigung finden.

- Pläne für einen EU-Souveränitätsfonds vorantreiben: Abhängig von der konkreten Ausgestaltung des zukünftigen fiskalpolitischen Regelwerks und von den geldpolitischen Weichenstellungen der nächsten Jahre wird es notwendig sein, dass die EU die Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von öffentlichen Investitionen, Investitionshilfen und Subventionen, die für den nachhaltigen Wandel notwendig sind, unterstützt. Insbesondere bei strategisch wichtigen Investitionen in Technologien und Infrastrukturen der Zukunft ist eine gemeinschaftliche Finanzierung sinnvoll, um die europäische industrielle Basis zu stärken, aber auch, um andere industriell wichtige Bereiche gezielt aufzubauen und weiterzuentwickeln. Das massive US-Subventionsprogramm, das die Biden Administration im letzten Jahr beschlossen hat, kann auch Auswirkungen auf die Investitions- und Wettbewerbsbedingungen der europäischen Industrie haben. Der DGB unterstützt im Grundsatz die Überlegungen in der EU-Kommission auf diese Entwicklung eine angemessene, europäische Antwort zu finden.⁹ Bei öffentlichen Geldern ist

⁸ Pisani-Ferry, Jean (2021): Climate Policy is macroeconomic policy, and the implications will be significant. Policy Brief 21-20, Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/climate-policy-macroeconomic-policy-and-implications-will-be-significant/>; Darvas, Zsolt / Wolff, Guntram (2021): A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation, Policy Contribution 18/2021, Bruegel, <https://www.bruegel.org/policy-brief/green-fiscal-pact-climate-investment-times-budget-consolidation>; Thie, Jan-Erik / Teitge, Jonas / Trauboth, Antje / Jaeger, Carlo (2022): Wie viel Wachstum – welches Wachstum? IMK Study Nr. 82, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008455.

⁹ Ursula von der Leyen hat in ihrer Rede zur Lage der Union im Jahr 2022 angekündigt, einen Europäischen Souveränitätsfonds zu schaffen. Siehe auch: Vestager, Margrethe (2022): Wir brauchen einen europäischen Fonds für den grünen Wandel, Gastkommentar im Handelsblatt vom 13.12.2022/ Breton, Thierry (2022): A European Sovereignty Fund for an industry "Made in Europe", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543.



es zwingend notwendig, dass diese klar an Kriterien der Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung, und Qualifizierungsstrategien geknüpft werden. Ziel muss sein, dass neben dem nachhaltigen Umbau von Wirtschaftsstrukturen auch Gute Arbeit und der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen zentrales Anliegen einer vorrausschauenden Transformationspolitik sind. Dem laufen bisweilen europäische wettbewerbsrechtliche Anforderungen zuwider, die sich ausschließlich auf den vermeintlich günstigsten Preis konzentrieren. Das wird der Komplexität der Transformation und den unterschiedlichen Bedarfen in den Sektoren und Regionen nicht gerecht. Vielmehr braucht es bei der Unterstützung privater Investitionen eine ganzheitliche Betrachtung über Relevanz für Wertschöpfungsketten, dem Erreichen der Klimaneutralität sowie Beschäftigungseffekte und regionale Auswirkungen. Dies sollte sich zukünftig auch in den Regeln des Beihilferechts widerspiegeln, dass vielmehr auf die Transformationsherausforderungen angepasst werden muss. Das Beihilferecht muss zukünftig den Handlungsrahmen für eine aktive Industriepolitik abbilden, die klaren Zielen von klimaneutraler und resilienter Wertschöpfung, Guter Arbeit, Beschäftigungssicherung und -entwicklung folgt.

3.2. Wachstumsfreundlicher Abbau hoher Schuldenstände

Mit den Reformvorschlägen signalisiert die EU-Kommission, dass sie ihre Lehren aus der wachstumsschädlichen und unsozialen Sparpolitik, die sie während der Eurozonenkrisen in einigen Mitgliedsstaaten vorangetrieben hat, gezogen hat. Zukünftig soll es nach den Vorstellungen der EU-Kommission möglich sein, den Abbau hoher Schuldenstände wachstumsfreundlich zu gestalten. Dafür schlägt sie mehrere Reformen vor, die aus Sicht des DGB alle zu begrüßen sind:

- a) Die 1/20-Regel, wonach diejenigen Mitgliedsstaaten, die einen Schuldenstand von über 60 % des Bruttoinlandsprodukts aufweisen, diesen jährlich um 1/20 reduzieren müssen, soll abgeschafft werden.
- b) Die Schuldenanpassungspfade sollen auf Basis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse, die die EU-Kommission durchführt, bilateral zwischen EU-Kommission und Mitgliedsstaaten vereinbart werden. Ein solches Vorgehen erlaubt es länderspezifische Herausforderungen beim Schuldenabbau besser zu berücksichtigen.
- c) Mitgliedsstaaten sollen die Möglichkeit erhalten, einen längeren Schuldenanpassungspfad mit der EU-Kommission zu verhandeln, wenn sie einen Reform- und Investitionsplan vorlegen (siehe oben).
- d) Schließlich schlägt die EU-Kommission bei dem primärrechtlich verankerten 3 %-Defizitkriterium eine flexible Interpretation vor. Die EU-Kommission würde bei den 4-Jahresplänen prüfen, ob die Mitgliedsstaaten das 3 %-Defizitkriterium „mittelfristig“¹⁰ erreichen. Diese Maßgabe wird insbesondere ab dem Jahr 2024 relevant

¹⁰ Europäische Kommission (2022): Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM (2022) 583 final, Brüssel, 9.11.2022, S. 9 und S. 12.



sein, da dann die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes deaktiviert wird. Das heißt, die fiskalpolitischen Regeln greifen dann wieder. Die EU-Kommission geht davon aus, dass 11 Mitgliedstaaten aufgrund der höheren Zinszahlungen und der anhaltenden Entlastungsmaßnahmen ein Defizit von über 3 % aufweisen werden.¹¹ Um die Eröffnung eines Exzessiven Defizitverfahrens für diese Länder zu verhindern, soll den Mitgliedstaaten hier ein größerer zeitlicher Spielraum gegeben werden, um das Defizit in Richtung des 3 %-Ziels zu reduzieren.

DGB Forderungen für den anstehenden legislativen Prozess:

- Schätzungen zur Schuldentragfähigkeit der Mitgliedstaaten sollten lediglich einen Ausgangspunkt bieten für Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten für den optimalen Anpassungspfad und die Ausgabenobergrenze: Es ist richtig, dass die EU-Kommission einen stärker risikobasierten Ansatz wählt und den Schuldenabbaupfad auf der Basis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse und in Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten bestimmt. Allerdings bergen die Pläne der EU-Kommission die Gefahr einer selbsterfüllenden Prophezeiung: Kommt die EU-Kommission auf der Basis ihrer Schätzungen zu dem Ergebnis, dass die Schulden eines Mitgliedstaates nicht tragfähig sind, würden die Finanzmärkte mit Zinsaufschlägen reagieren und die Finanzierungskosten der Mitgliedstaaten damit noch weiter in die Höhe treiben. In der Folge könnten die Schulden weiter steigen. Mehr Transparenz und eine klare Kommunikation sind hier wichtig: Schuldentragfähigkeitsanalysen sind bestenfalls ein hilfreiches analytisches Instrument, um darzustellen, wie sich die Schuldendynamik unter bestimmten Voraussetzungen entwickelt. Sie dürfen nicht mechanisch angewendet werden zur Bestimmung der optimalen Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten,¹² sondern sollten lediglich einen Ausgangspunkt bieten für weitere Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten. Ein gewisser Ermessensspielraum der EU-Kommission in den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten über den notwendigen Anpassungspfad und die Ausgabenobergrenze ist also durchaus erwünscht, muss aber dringend durch demokratische Kontrollmechanismen ergänzt werden (siehe Abschnitt 3.4.).
- Wenn die EU-Kommission mit den Mitgliedstaaten über die Reformpläne verhandelt, muss ausgeschlossen werden, dass diese Reformpläne zu einer Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, zu sozialen Kürzungen oder zu einer Einschränkung von Arbeitnehmer*innenrechten führen.

¹¹ Europäische Kommission (2022): European Economic Forecast, Autumn 2022, S. 49.

¹² Sigl-Glückner, Philippa / Krahé, Max (2022): Fiskalpolitik für Souveränität statt europäischer IWF. Geldbrief vom 8. Dezember 2022, Dezernat Zukunft, <https://www.dezernatzukunft.org/fiskalpolitik-fuer-souveraenitaet-statt-europaeischer-iwf/>.



3.3. Mehr Flexibilität für eine antizyklische Wirtschaftspolitik

Die EU-Schuldenregeln haben sich in der Vergangenheit als prozyklisch erwiesen. Eigentlich ist es Aufgabe der Regierungen, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren und so konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Stattdessen hat das bestehende Regelwerk dazu geführt, dass Mitgliedstaaten in Phasen wirtschaftlicher Schwäche Ausgaben gekürzt und Primärüberschüsse erzielt haben. In der Währungsunion ist das Problem einer mangelnden Konjunkturstabilisierung besonders virulent, weil den Mitgliedstaaten die geldpolitischen Werkzeuge fehlen, um in wirtschaftlichen Schwächephasen gegenzusteuern. Die Geldpolitik der EZB gilt für den gesamten Währungsraum, während die Konjunkturlagen sich in den Mitgliedstaaten zum Teil stark unterscheiden. Umso dringender ist es, dass eine Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens den Mitgliedstaaten mehr fiskalpolitische Flexibilität ermöglicht, um angemessen auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren. Die Kommissionsmitteilung beinhaltet dazu einige sinnvolle Reformvorschläge:

- a) Die strukturelle Defizitgrenze von 0,5 % soll abgeschafft und anstatt dessen eine Ausgabengrenze eingefügt werden. Die Details sollen in den 4-Jahresplänen festgelegt werden. Die Obergrenze für staatliche Primärausgaben soll sich an der jeweiligen Schuldenfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten bemessen. Konjunkturabhängige Ausgaben und Ausgaben für Zinszahlungen sollen nicht unter die Ausgabenobergrenze fallen.
- b) Ähnlich wie im aktuellen Rahmenwerk, soll es auch zukünftig eine sogenannte generelle Ausweichklausel und eine Klausel über außergewöhnliche Umstände geben, die es den Mitgliedstaaten der gesamten Eurozone oder einzelnen Mitgliedstaaten erlaubt, bei unvorhersehbaren Ereignissen, wie etwa tiefen Wirtschaftskrisen, vom Schuldenanpassungspfad abzuweichen, um die eigene Wirtschaft zu stützen. Dies ist ein wichtiges Instrument im bestehenden Rahmenwerk, das eine antizyklische Wirtschaftspolitik ermöglicht. Es ist richtig, dass die EU-Kommission vorschlägt, die Entscheidung über die Deaktivierung der Klauseln einem politischen Gremium, nämlich dem Rat zu überlassen. Die COVID 19-Krise und die darauffolgende Energiekrise haben gezeigt, dass die Entscheidung über das Ende einer wirtschaftlichen Krise von vielen politischen Erwägungen abhängig ist. Es war richtig, dass EU-Kommission und Rat entschieden haben, die Ausweichklausel bis 2024 zu verlängern, obwohl makroökonomische Indikatoren schon früher eine wirtschaftliche Erholung nahelegten.

DGB Forderungen für den anstehenden legislativen Prozess

- weite Definition von zyklischen Ausgaben: Der Kommissionsvorschlag lässt offen, welche Art von konjunkturabhängigen Ausgaben bei der Berechnung der Ausgabenobergrenze ausgeschlossen wären. An einer Stelle im Dokument legt sie nahe, dass insbesondere Ausgaben der Arbeitslosenversicherung als konjunkturabhängiger Ausgabenposten gewertet werden sollte. Es ist sinnvoll, im anstehenden legislativen Prozess eine weite Definition von konjunkturabhängigen Ausgaben heranzuziehen. Die

aktuelle Krise hat gezeigt, dass Ausgabenposten wie das Kurzarbeitergeld, das Krankengeld aber auch Teile der Grundsicherung eine konjunkturstabilisierende Wirkung haben. Eine weite Definition von konjunkturabhängigen Ausgaben ist darüber hinaus wichtig, um die soziale Dimension der EU Economic Governance zu stärken. Denn damit könnte gewährleistet werden, dass diese Ausgabenposten von etwaigen Kürzungsvorgaben geschützt werden, wenn Ausgabenobergrenzen und Schuldenanpassungspfade definiert werden.

- Methoden der Potentialschätzung reformieren: Der von der EU-Kommission unterbreitete Vorschlag, die strukturelle Defizitgrenze abzuschaffen und anstatt dessen eine Ausgabenobergrenze zu definieren, ist richtig. Potentialschätzungen werden aber auch weiterhin eine Rolle spielen bei der Schulden Tragfähigkeitsanalyse. Es ist daher notwendig, die methodischen Schwächen bei der Schätzung des Potentialwachstums und des Produktionspotentials zu beheben. Ein Fokus sollte darauf liegen, den Einfluss von Wirtschaftskrisen¹³ und Strukturreformen¹⁴ bei Potentialschätzungen besser abzubilden.

3.4. Demokratische Kontrolle

Seit der Einführung des Europäischen Semesters ist die Europäische Kommission ins Zentrum der koordinierten europäischen Wirtschaftspolitik gerückt. Mit den vorgelegten Vorschlägen wird die EU-Kommission ihren Einfluss noch weiter ausbauen. Das Defizit an parlamentarischer Kontrolle, das ohnehin schon im Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik besteht, könnte sich im Zuge dessen noch weiter vergrößern. Eine Demokratisierung der EU Economic Governance ist von zentraler Bedeutung, um die von der EU-Kommission viel beschworenen „ownership“ der Regeln zu stärken. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten die Regeln als „von Brüssel auferlegt“ wahrnehmen und nicht umsetzen.

Im Kern besteht das Demokratiedefizit im Bereich der EU Economic Governance darin, dass die EU-Kommission mit den länderspezifischen Empfehlungen, die in den letzten Jahren immer mehr an Verbindlichkeit gewonnen haben, direkt Einfluss auf Politikfelder, wie die Sozial-, Renten-, die Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik ausübt, die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten und nicht der EU liegen.¹⁵ Die länderspezifischen Empfehlungen werden maßgeblich von der EU-Kommission erarbeitet und vom Rat nur formal abgesegnet. Bei den entsprechenden Reformvorschlägen geht es vor allem um finanzielle Tragfähigkeit und

¹³ Heimberger, Philipp / Truger, Achim (2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, *Makronom*.

¹⁴ Krahé, Max / Schuster, Florian/ Sigl-Glöckner, Philippa (2021): Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht? *Wirtschaftsdienst* 101 (8), 621-628.

¹⁵ Rathgeb, Philip/ Tassinari, Arianna (2022): How the Eurozone disempowers trade unions: the political economy of competitive internal devaluation, *Socio-Economic Review* 20 (1): 323-350; Bokhorst, David (2022): The influence of the European Semester. Case study analysis and lessons for its post-pandemic transformation, *Journal of Common Market Studies* 60 (1): 101-117; Syrovatka, Felix (2019): Frankreich im Fokus der Neuen Europäischen Arbeitsmarktpolitik, *Arbeit und Wirtschaft Blog*, <https://awblog.at/frankreich-neue-europaeische-arbeitsmarktpolitik/>.



um die Stärkung mitgliedstaatlicher Wettbewerbsfähigkeit, was vielfach dazu führt, dass Empfehlungen formuliert werden, die darauf abzielen arbeits-, sozial- und tarifpolitische Institutionen zu liberalisieren und soziale Grundrechte zu schwächen. Gleichzeitig erfahren Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit oder der Angemessenheit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen wenig Berücksichtigung.¹⁶

Diesem Kompetenzzuwachs der EU-Kommission der letzten Jahre stehen keine entsprechenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments gegenüber. Die Europäische Kommission wendet im Rahmen des Europäischen Semesters ausschließlich Methoden an, die eher dem Selbstverständnis einer unabhängigen Regulierungsbehörde entsprechen, die über technische Sachverhalte zu entscheiden hat. Das heißt, sie führt Expertenbefragungen durch, veranstaltet Konsultationen mit relevanten Stakeholdern und droht im Falle der Nichtumsetzung der Vorgaben mit Sanktionen.¹⁷ Diese politischen Steuerungsmechanismen passen nicht zu den hoch politischen Sachverhalten, über die die EU-Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters entscheidet.

Die jetzt vorgelegten Vorschläge würden das Demokratiedefizit noch weiter verschärfen. Folgende Elemente des Kommissionsvorschlages sind dabei problematisch:

- a) Mit den Vorschlägen würde die Verbindlichkeit der Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester noch weiter steigen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich in den 4-Jahresplänen zur Umsetzung der im Europäischen Semester definierten Strukturreformen. Setzen die Mitgliedstaaten die Strukturreformen nicht um, drohen EU-Mittelkürzungen und rigidere Schuldenabbaupfade.
- b) Die EU-Kommission definiert die zentralen Details der Schuldentragfähigkeitsanalyse, die zum Dreh und Angelpunkt der neuen EU Economic Governance wird. Sie ist auch diejenige Institution, welche die bilateralen Gespräche über die 4-Jahrespläne mit den Mitgliedstaaten führt. Können sich die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission nicht auf einen 4-Jahresplan einigen, gilt automatisch der mehrjährige (Netto-)Ausgabenpfad, der ursprünglich von der EU-Kommission erstellt wurde¹⁸. Dieser wird dem Rat zur Entscheidung vorgelegt. Damit erhält die EU-Kommission einen sehr weiten Ermessensspielraum bei der Bewertung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik.
- c) Nach den Vorstellungen der EU-Kommission ist eine Änderung der 4-Jahrespläne, nur bei „Vorliegen objektiver Bedingungen möglich, die die Umsetzung des Plans

¹⁶ Siehe Crespy, Amandine und Vanheuverzwijn, Pierre (2019): What "Brussels" means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity? in: *Comparative European Politics* 17 (1): 92-111, siehe auch: Haas, Jörg S. / D'Erman, Valerie / Schulz, Daniel F. und Verdun, Amy (2020). Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention? *Journal of European Integration* 42(3), 327-344.

¹⁷ Dawson, Mark / Marikut-Akbik, Adina (2023): Accountability in the EU's para-regulatory state: The case of the Economic and Monetary Union. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12442>.

¹⁸ Europäische Kommission (2022): Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM (2022) 583 final, Brüssel, 9.11.2022, S. 13.



unmöglich machen“¹⁹. Die EU-Kommission bleibt hier vage, welche Bedingungen das sein könnten. Dahinter steht aber der Gedanke, dass Mitgliedstaaten auch bei einem Wechsel der politischen Machtverhältnisse an den im 4-Jahresplan festgelegten (Netto-)Ausgabenpfad festhalten. Eine Änderung ist verfahrenstechnisch aufwendig und muss sowohl von der EU-Kommission als auch vom Rat genehmigt werden. Eine praktisch irreversible Fixierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik über mehrere Jahre, womöglich über Legislaturperioden hinaus widerspricht demokratischen Grundprinzipien.

DGB Forderungen für den anstehenden legislativen Prozess

- Eine Demokratisierung der EU Economic Governance muss an einer Stärkung des Europäischen Parlaments und einer Einbeziehung nationaler Parlamente ansetzen.
- Der Gesetzesvorschlag, den die EU-Kommission voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 vorlegen wird, sollte in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung des EU-Parlaments verabschiedet werden.
- Im zukünftigen Gesetzestext sollten Mindeststandards der parlamentarischen Einbeziehung bei der Erstellung der 4-Jahrespläne definiert werden.²⁰ Auch eine effektive Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner und der der organisierten Zivilgesellschaft muss sichergestellt werden.
- Die Rolle des Europäischen Parlaments im Europäischen Semester muss aufgewertet werden. Unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments sollten Prozesse installiert werden, die sicherstellen, dass die Reformempfehlungen der EU Kommission nicht gegen grundlegende Politikziele der EU wie den Green Deal oder die Europäische Säule sozialer Rechte verstoßen.
- Eine Änderung der 4-Jahrespläne muss bei einem Regierungswechsel oder eine Veränderung der makroökonomischen Bedingungen problemlos möglich sein. Auch eine Erhöhung der Staatsausgaben muss bei einer entsprechenden steuerlichen Gegenfinanzierung unkompliziert möglich sein, ohne den gesamten Prozess neu aufrollen zu müssen.
- Die Details der Schulden Tragfähigkeitsanalyse müssen in einem transparenten und demokratischen Verfahren bestimmt und sollten regelmäßig überprüft werden.

¹⁹ Europäische Kommission (2022): Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM (2022) 583 final, Brüssel, 09.11.2022, S. 13, eigene Übersetzung.

²⁰ Guttenberg, Lucas / Ngyen, Thu (2020): How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility, Policy Brief, Jacques Delors Centre / Hertie School, https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200610_How_to_spend_it_right_Guttenberg_Nguyen.pdf.



3.5. Makroökonomisches Ungleichgewichtsverfahren

Neben einer Reform des fiskalpolitischen Regelwerks schlägt die EU-Kommission eine Reform des Makroökonomischen-Ungleichgewichtsverfahrens vor, das nach der Eurozonenkrise eingeführt wurde. Hierbei handelt es sich eher um kleinteilige Reformvorschläge, die unter anderem auf eine stärker vorausschauende Erkennung von makroökonomischen Ungleichgewichten abzielen. Zudem sollen die Reformbemühungen der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt werden.

Aus Sicht des DGB besteht beim Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren ein grundlegender Überarbeitungsbedarf. Einerseits ist es richtig, dass die EU-Kommission die makroökonomische Entwicklung in den Mitgliedstaaten beobachtet und entsprechende Reformempfehlungen gibt. Für eine effektive Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik, wie sie die in Art. 121 AEUV vorgesehen ist, muss die EU-Kommission sich ein umfassendes Bild über die wirtschaftspolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten verschaffen, um eine effektive Koordinierung im Rat zu ermöglichen.

Andererseits sieht der DGB die konkrete Ausgestaltung des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens, das in den Verordnungen 1174/2011 und 1176/2011 umgesetzt wurde, aus verschiedenen Gründen sehr kritisch.

Der DGB kritisiert, dass das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren unausgewogen ist, weil es sich implizit an einem Wirtschaftsmodell orientiert, das einseitig auf preisliche Wettbewerbsfähigkeit setzt und vor allem darauf abzielt, Löhne und soziale Rechte zu schwächen.²¹ Ein Problem ist das Design des makroökonomischen Scoreboards: Die Grenzwerte für Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite sind nicht symmetrisch. Länder mit Leistungsbilanzdefiziten müssen ab einem Defizit von 4 Prozent mit Sanktionen rechnen. Leistungsbilanzüberschüsse werden andererseits ab einer Marke von 6 Prozent als problematisch eingestuft. Ebenso problematisch sind die Grenzwerte für die Entwicklung der Lohnstückkosten. Mitgliedstaaten drohen Sanktionen, wenn die nominalen Lohnstückkosten über einen Drei-Jahres-Zeitraum um mehr als 9 Prozent steigen. Die aktuelle Inflationsphase mit voraussichtlichen Preissteigerungen von 15 bis 20 Prozent im Verlauf von drei Jahren, die nicht auf steigende Lohnkosten zurückzuführen sind, zeigt sich die Unangemessenheit dieser Begrenzung. Umgekehrt bleibt eine Politik der Lohnmoderation folgenlos, denn einen unteren Schwellenwert gibt es nicht. Forderungen wie die des DGB, eine erfolgreiche Exportentwicklung durch höhere öffentliche Investitionen sowie durch die Begünstigung von Lohn- und Konsumsteigerungen dauerhaft zu ergänzen, werden im aktuellen makroökonomischen und fiskalpolitischen Regelwerk der EU blockiert.

Der tatsächliche Umgang mit den makroökonomischen Ungleichgewichten im Zuge der Eurozonenkrise hat darüber hinaus die Skepsis der Gewerkschaften in Deutschland gegenüber europäischen makroökonomischen Regelungsbefugnissen verstärkt. Für den effektiven Ab-

²¹ Koll, Willi / Watt, Andrew (2022): The Macroeconomic Imbalance Procedure at the Heart of EU Economic Governance Reform, *Intereconomics* 57(1), S. 56-62.



bau makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone müssten eigentlich Überschussländer genauso in die Pflicht genommen werden, wie Defizitländer. Die Geschichte hat jedoch gezeigt, dass es vor allem die Defizitländer sind, die von der Troika (Europäischer Zentralbank, EU-Kommission und Internationaler Währungsfonds) verpflichtet wurden, die Last der Anpassung zu tragen. Unter dem Deckmantel der Wettbewerbsfähigkeit wurden in den sogenannten Programmländern (Griechenland, Spanien und Irland) Sozialstandards geschleift und Löhne gedrückt.

Das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren kann die Grundlage liefern für einschneidende Eingriffe seitens der EU in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Tarifpolitik der Sozialpartner. Problematisch ist, dass der Ermessensspielraum der EU-Kommission in der EU-Wirtschaftspolitik mit diesem Verfahren erheblich ausgeweitet, ohne eine angemessene parlamentarische Kontrolle zu etablieren oder die zivilgesellschaftliche Einbindung zu verbessern. Aus Sicht des DGB sollte deshalb eine umfassendere Reform des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens auf die politische Agenda gesetzt werden.

DGB-Forderungen für den anstehenden legislativen Prozess

- Soziale Grundrechte vor makroökonomischer Anpassungspolitik schützen: Es muss effektiv ausgeschlossen werden, dass zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ein weiteres Mal soziale Grundrechte und Arbeitnehmerrechte in den Mitgliedstaaten geschleift werden. Ein besseres Monitoring von sozialen Indikatoren kann einen Beitrag für eine ausgewogene und nachhaltige Wirtschaftspolitik leisten. Soziale Schief lagen müssen frühzeitig erkannt werden, die sozialen Folgen einer makroökonomischen Stabilisierungspolitik müssen von Anfang an berücksichtigt werden. Das Social Scoreboard, das nach 2018 eingeführt wurde, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, muss aber an entscheidenden Stellen verbessert werden.²² Insgesamt reicht allerdings ein bloßes Monitoring von sozialen Entwicklungen nicht aus, um zukünftig effektiv zu verhindern, dass eine makroökonomische Anpassungspolitik von der EU-Kommission vorangetrieben wird, die primär auf eine Lohnmoderation und eine Deregulierung des Arbeitsmarktes setzt.
- Regelungsbefugnisse in den EU-Verträgen beachten und politische Steuerung verbessern: Sanktionen im Rahmen des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens sollten nicht erlaubt sein. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Grenzwerte, sollte ein Dialogprozess auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten eingeleitet werden, in dem gemeinsam nach Lösungen gesucht wird. An den Empfehlungen im Rahmen des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens müssen alle makroökonomisch relevanten Akteure mitwirken: Dazu gehören auf Ebene des Euroraums EZB, EU-Kommission, alle Finanzminister der Mitgliedstaaten und die Vertreter der Sozialpartner. Der Makroöko-

²² DGB (2021): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung, <https://www.dgb.de/-/bTZ>.



nomische Dialog, wie er auf EU-Ebene bereits besteht, könnte dafür das richtige Gremium sein. Es müsste entsprechend reformiert und durch Formate auf nationaler Ebene ergänzt werden.