



**DGB**



# **Solidarisch ist man nicht alleine!**

**Gewerkschaftliche Positionen für den wirtschaftlichen  
Wiederaufbau in der Europäischen Union**



## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber:**

DGB-Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
[www.dgb.de/wfs](http://www.dgb.de/wfs)  
V.i.S.d.P.: Stefan Körzell

### **Redaktion:**

Dr. Dominika Biegon  
Dr. Ingmar Kumpmann  
Frederik Moch  
Florian Moritz  
Jan Philipp Rohde

### **Lektorat:**

Martin Silbermann

### **Gestaltung:**

karadesign, Berlin

### **Druck:**

primeline print berlin GmbH

### **Fotos Titel:**

[md3d/stock.adobe.com](https://www.adobe.com/stock/photos/md3d)  
[TMLsPhotoG/stock.adobe.com](https://www.adobe.com/stock/photos/TMLsPhotoG)  
[engel.ac/stock.adobe.com](https://www.adobe.com/stock/photos/engel.ac)

Stand: Dezember 2020

# Inhalt

|   |  |           |
|---|--|-----------|
|   | Vorwort  | 5         |
|    | <b>1. Den wirtschaftlichen Aufbau europäisch gestalten</b>   | <b>6</b>  |
|    | <b>2. Für ein zukunftsfähiges Europa</b>   | <b>9</b>  |
|   | 2.1 Lehren aus der Eurokrise: Europa darf sich nie mehr kaputtsparen                                     | 10        |
|   | 2.2 Ein Europäisches Semester des sozial-ökologischen Fortschritts                                       | 12        |
|   | 2.3 Eine Investitionsoffensive für Europa: Den Green Deal richtig umsetzen!                              | 16        |
|   | 2.4 Eine Industriestrategie für Europa   | 21        |
|  | <b>3. Für eine solide Finanzierung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus</b>                                | <b>24</b> |
|   | 3.1 Reform der EU-Fiskalregeln   | 24        |
|   | 3.2 Mehr Stabilität und Solidarität mit Eurobonds  | 27        |
|   | 3.3 Jenseits von Preisstabilität – zur Rolle der EZB bei der Finanzierung des europäischen Wiederaufbaus | 29        |
|  | <b>4. Demokratische Verfahren anstatt Technokratie und Regelbindung</b>                                  | <b>31</b> |
|   | Literaturhinweise  | 33        |



# Vorwort



Foto: DGB



DGB-Position (PDF-Download)

## Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU

<https://www.dgb.de/-/WhM>

## Liebe Leserinnen und Leser, liebe Kolleginnen und Kollegen,

Vor acht Jahren hat der Deutsche Gewerkschaftsbund den „Marshallplan für Europa“ präsentiert. Damals kämpften die europäischen Volkswirtschaften mit den Folgen der Finanzkrise. Die wirtschaftliche Lage insbesondere in der Eurozone verschlechterte sich zunehmend. Die griechische Staatsschuldenkrise drohte die Eurozone zu spalten.

In dieser Situation hat der DGB ein Konjunktur- und Investitionsprogramm für die EU vorgeschlagen. Ziel war es, ein neues Kapitel in der europäischen Wirtschaftspolitik aufzuschlagen: Das politische Krisenmanagement aus Spardiktaten, Lohn-, Renten- und Sozialkürzungen hatte ausgedient. Mit dem Marshallplan hat der DGB eine zukunftsweisende Alternative zur europäischen Austeritätspolitik ausgearbeitet. Unsere Forderung bestand im Kern in einem europäischen Konjunktur- und Investitionsprogramm, dass die europäische Volkswirtschaften auf die Herausforderungen der Zukunft, insbesondere den Klimawandel und die Digitalisierung vorbereitet. Wir hatten damals vorgeschlagen, dass kurzfristige Konjunktorentwicklung und langfristiges Wachstumspotential zusammenhängen und konkret gefordert, dass die EU ein Investitionsprogramm in Höhe von 2 Prozent des EU-BIPs auflegt. Finanziert werden sollte das Programm durch einen Europäischen Zukunftsfonds, der gemeinschaftliche Anleihen ausgibt.

Derzeitig stehen wir angesichts der größten Wirtschaftskrise in der Geschichte der Europäischen Union ausgelöst durch die Corona-Pandemie vor ähnlichen Fragen: Mit welchen Maßnahmen kann die wirtschaftliche Erholung in der EU gelingen? Wie soll der wirtschaftliche Aufschwung finanziert werden? Wie können wir verhindern, dass aus einer Wirtschaftskrise erneut eine Staatsschuldenkrise wird, die die Stabilität des Euros gefährdet?

Unsere Antworten von damals sind nunmehr aktueller denn je. Doch anders als vor acht Jahren teilen weite Teile von Politik und Gesellschaft unsere wirtschaftspolitischen Forderungen. Die neue

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat den Europäischen Green Deal zu einer Priorität der aktuellen Legislaturperiode erklärt. Zudem haben die europäischen Institutionen gerade ein wirtschaftliches Wiederaufbaupaket in Umfang von 750 Milliarden Euro verabschiedet, das durch die Aufnahme gemeinschaftlicher Schulden finanziert werden soll.

Es bewegt sich also etwas auf europäischer Ebene! Die Richtung stimmt, doch bei der konkreten Umsetzung sehen wir weiterhin viele Defizite und Fallstricke. In einem ausführlichen Positionspapier mit dem Titel „Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU“ hat der DGB Stellung bezogen. Darin finden sich detaillierte Verbesserungsvorschläge für die derzeit verhandelten Gesetzesvorschläge zum wirtschaftlichen Wiederaufbauprogramm der EU. Zentrales Anliegen des DGB ist es zum einen, dass von der EU bereitgestellte Finanzhilfen nicht an Reformauflagen geknüpft werden, die einseitig auf Ausgabenkürzungen und kontraproduktive Strukturreformen zur Stärkung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit setzen. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass über die Mittelvergabe aus den EU-Aufbaufonds in einem demokratischen Verfahren entschieden wird. Schließlich muss konkretisiert werden, wie eine Verzahnung zwischen dem Wiederaufbaupaket der EU und dem Green Deal konkret aussehen soll.

In dieser Broschüre geht es darum, unsere grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Positionen gebündelt und für ein breites Publikum darzustellen. Denn auch wenn die grundsätzliche Stoßrichtung der derzeit verhandelten Maßnahmen zum wirtschaftlichen Wiederaufbau in der EU richtig ist: Unser Ziel, die EU-Wirtschaftspolitik solidarischer und nachhaltiger auszurichten, ist noch lange nicht erreicht!

Stefan Körzell

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes  
des Deutschen Gewerkschaftsbundes



# Den wirtschaftlichen Aufbau europäisch gestalten

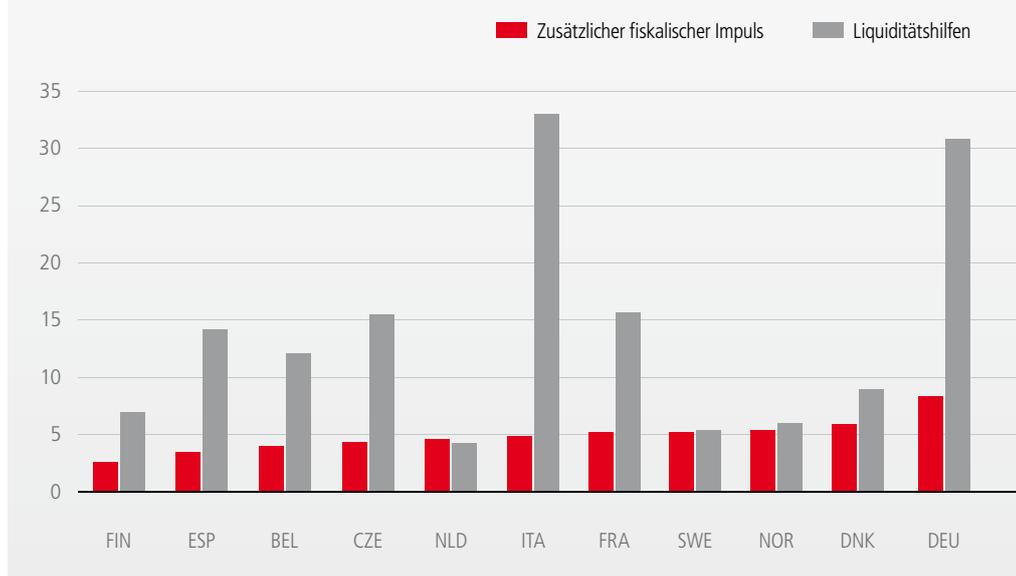
In allen europäischen Staaten werden aufgrund der Corona-Pandemie historische Einbrüche der Wirtschaftsleistung erwartet. Die Tiefe des wirtschaftlichen Einbruchs ist dabei sehr unterschiedlich. In Frankreich, Italien, Spanien und Kroatien rechnet die Europäische Kommission mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um etwa 10 Prozent. In anderen Mitgliedstaaten, unter anderem in Deutschland, gehen die wirtschaftlichen Prognosen von einer weniger dramatischen Entwicklung aus (Europäische Kommission 2020). Doch damit nicht genug: Die Mitgliedstaaten sind nicht nur höchst unterschiedlich von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie betroffen, sie haben auch sehr unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten, um sich gegen den Wirtschaftseinbruch zu stemmen. Viele Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die eigene Wirtschaft zu stützen. Die Schlagkraft dieser Maßnahmen fällt allerdings höchst unterschiedlich aus (siehe Abb.1).

So beträgt für Deutschland laut Berechnungen des Internationalen Währungsfonds der fiskalische Impuls, der unmittelbar haushaltswirksam ist (etwa in Form von zusätzlichen Staatsausgaben für medizinische Ausrüstung, Kurzarbeitsgeld, Subventionen von Klein- und Mittelbetrieben, Steuererleichterungen und -stundungen etc.), für das Jahr 2020 rund 8,35 Prozent der Wirtschaftsleistung, für Frankreich hingegen nur 5,2 Prozent. In Italien (4,9 Prozent) und in Spanien (3,4 Prozent) ist der unmittelbare fiskalische Impuls sogar noch geringer. Hier ist Deutschland im europäischen Vergleich also Spitzenreiter. Das gilt auch für die Liquiditätshilfen. Dazu gehören Finanzspritzen in Form von Krediten und Garantien für Unternehmen oder private Haushalte sowie Kapitalbeteiligung an Unternehmen. Diese haben nicht unmittelbar Auswirkungen auf das Haushaltsdefizit und wurden deshalb in der Untersuchung des Internationalen Währungsfonds gesondert erhoben.

Abbildung 1

## Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen als Antwort auf die Corona-Krise in ausgewählten europäischen Staaten in Prozent des BIP

(berücksichtigt wurden hier beschlossene Maßnahmen bis Mitte September 2020)



Quelle: IWF, Fiscal Monitor



Foto: Grecaud Paul/stock.adobe.com



Blogbeitrag von Reiner Hoffmann  
und Andreas Botsch

**Solidarisch ist man nicht  
alleine – Anforderungen  
an eine progressive  
Wirtschaftspolitik für Europa**

<https://bit.ly/3jrN58x>

Die Ergebnisse des Europäischen Währungsfonds decken sich mit denjenigen anderer Studien, in denen die Krisenreaktionen der europäischen Mitgliedstaaten untersucht wurden<sup>1</sup>: Besonders in den südeuropäischen Ländern fallen die wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen deutlich geringer aus im Vergleich zu den Maßnahmen der deutschen Bundesregierung. Offensichtlich sind die südeuropäischen Mitgliedstaaten weniger bereit, so viel Geld in die Hand zu nehmen wie Deutschland, um die eigene Wirtschaft zu stützen. Das ist auch verständlich, denn das Damoklesschwert der EU-Fiskalregeln hängt über ihnen. Diese sind derzeit ausgesetzt, doch es ist nur eine Frage der Zeit bis die EU den Stabilitäts- und Wachstumspakt

wieder aktivieren wird. Würden die Südeuropäer ihr Defizit noch deutlicher erhöhen als ohnehin schon geplant, drohte ihnen ein langfristiger und rigider Konsolidierungskurs in den nächsten Jahren. Um zu verhindern, dass dadurch den südeuropäischen Ländern ein struktureller Nachteil erwächst und bereits bestehende Ungleichheiten in der Wirtschaftskraft zwischen Nord- und Südeuropa zementiert werden, braucht es eine starke europäische Antwort auf die gegenwärtige Krise.

Die Notwendigkeit eines schlagkräftigen europäischen Wiederaufbauprogramms ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die europäischen Volkswirtschaften sehr eng miteinander verflochten sind. Insbesondere für die Exportnation Deutschland spielt die wirtschaftliche Erholung in der Europäischen Union eine zentrale Rolle. Fast 60 Prozent der deutschen Warenexporte gehen in die Europäische

<sup>1</sup> Siehe etwa die Ergebnisse des Brüsseler Think Tank Bruegel: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset> oder des Network of Independent Fiscal Institutions: [https://www.euifis.eu/download/european\\_fiscal\\_monitor\\_final.pdf](https://www.euifis.eu/download/european_fiscal_monitor_final.pdf).



Union (siehe Tabelle 1). Eine rasche Erholung ist insbesondere für die deutsche Industrie essenziell, denn hier ist die Abhängigkeit von Vorleistungen besonders hoch. In Deutschland etwa stammen zwei Drittel der importierten Vorleistungen im verarbeitenden Gewerbe aus einem Mitgliedstaat der EU (Fries et al. 2020). Eine ähnliche Verflechtungsstruktur des verarbeitenden Gewerbes ist in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten. Angesichts der starken Verflechtung über den Export von Vorleistungen und Endgütern spielt

die wirtschaftliche Erholung in Deutschlands wichtigsten Absatzmärkten für die konjunkturelle Lage eine besonders wichtige Rolle. Es liegt also auch im Interesse eines Arbeitsplatzerhalts in Deutschlands, dass industrielle Strukturen in den EU-Mitgliedstaaten mit europäischen Geldern gestützt werden.

**Tabelle 1**  
**Anteil verschiedener Länder und Ländergruppen an den deutschen Warenexporten 2019, in Prozent**

**Europa**

|          |             |
|----------|-------------|
| EU 28    | <b>58,6</b> |
| Euroraum | <b>36,8</b> |
| UK       | <b>6,7</b>  |
| Schweiz  | <b>4,2</b>  |
| Russland | <b>2,0</b>  |
| Türkei   | <b>1,7</b>  |

**Asien**

|          |            |
|----------|------------|
| China    | <b>6,7</b> |
| Japan    | <b>1,5</b> |
| Südkorea | <b>1,4</b> |
| Indien   | <b>0,8</b> |

**Amerika**

|           |            |
|-----------|------------|
| USA       | <b>8,7</b> |
| Mexiko    | <b>1,0</b> |
| Kanada    | <b>0,8</b> |
| Brasilien | <b>0,7</b> |

**Ozeanien/Afrika**

|            |            |
|------------|------------|
| Australien | <b>0,7</b> |
| Südafrika  | <b>0,7</b> |

|             |             |
|-------------|-------------|
| <b>Rest</b> | <b>10,8</b> |
|-------------|-------------|



## Für ein zukunftsfähiges Europa



Foto: Bojan/stock.adobe.com

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen nicht nur vor der Herausforderung, nach der Corona-Krise die Wirtschaft mit Konjunkturprogrammen anzukurbeln. Denn zugleich wird der Klimawandel, neben der Digitalisierung, Globalisierung und Automatisierung, mit zunehmender Geschwindigkeit den strukturellen Wandel in Europa treiben und könnte zu einer Verschärfung der bereits bestehenden Einkommens- und Vermögensunterschiede führen.

Für den DGB ist klar, dass es nach der Corona-Krise keine Rückkehr zum alten *Status quo* geben darf. Es bedarf eines neuen Wirtschafts- und Sozialmodells für die Europäische Union, das zu einer nachhaltigen, gerechten und inklusiven Form des Wirtschaftens führt. Insbesondere in den Bereichen der nachhaltigen Mobilität, des ökologischen Neu- und Umbaus der Verkehrsinfrastruktur, der digitalen Infrastruktur, dem massiven Ausbau der erneuerbaren

Energien, bei den Energieeffizienzmaßnahmen sowie bei klimafreundlicher Produktion und der Gebäudesanierung gilt es, so schnell wie möglich die Weichen für einen transformativen Pfad zu stellen. Darüber hinaus hat die Krise gezeigt, dass es in den Bereichen der Daseinsvorsorge, insbesondere im Gesundheits-, aber auch im Bildungswesen, erheblichen Mehrbedarf innerhalb der Europäischen Union gibt. Nicht zuletzt hier gilt es, durch staatliche Investitionen die negativen Entwicklungen einer fehlgeleiteten Deregulierungspolitik einzudämmen und die öffentliche Daseinsvorsorge im Interesse des Gemeinwohls zu stärken.

Wir sollten dabei die richtigen Lehren aus der Finanzkrise 2008/09 ziehen. Das Krisenmanagement nach 2008 war aus gewerkschaftlicher Perspektive fatal und sollte sich nicht wiederholen. Um gestärkt aus der Krise hervorzugehen, braucht es eine



grundsätzliche Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik. Dazu gehören eine Reform des zentralen wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesses (des Europäischen Semesters), eine Investitions-offensive zur Unterstützung der sozial-ökologischen Transformation und eine aktive europäische Industriepolitik.

## 2.1 Lehren aus der Eurokrise: Europa darf sich nie mehr kaputtsparen

Seit der Finanzkrise 2008 und der darauffolgenden Staatsschuldenkrise ist klar, dass in der Eurozone eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung notwendig ist. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten einiger Mitgliedstaaten der Währungsunion waren nur zu einem geringen Teil in einer unsoliden Haushaltspolitik begründet. Länder wie Spanien und Irland standen im Zentrum der Staatsschuldenkrise, obwohl sie bis 2008 eine dynamische Wirtschaftsentwicklung und solide Staatsfinanzen aufweisen konnten. Eine zentrale Ursache der Staatsschuldenkrise war struktureller Natur: Massive makroökonomische Ungleichgewichte prägten die wirtschaftspolitische Bilanz der Eurozone seit Beginn der 2000er Jahre. Südeuropäische Länder wie Spanien, Griechenland und Portugal, aber auch Irland wiesen enorme Leistungsbilanzdefizite auf, während Mitgliedstaaten wie Deutschland, Österreich und die Niederlande kontinuierlich Leistungsbilanzüberschüsse aufbauten.

Die Ursachen für diese Leistungsbilanzunterschiede sind vielfältig (Koll/Watt 2019, Dullien 2010). Fest steht, dass anhaltende Leistungsbilanzunterschiede ein Gläubiger-Schuldner-Verhältnis innerhalb der Währungsunion zementieren, das auf Dauer nicht tragfähig ist. Mit der Finanzkrise entluden sich diese Divergenzen schockartig und führten schließlich ab 2010 zu einer Staatsschuldenkrise in der Eurozone.

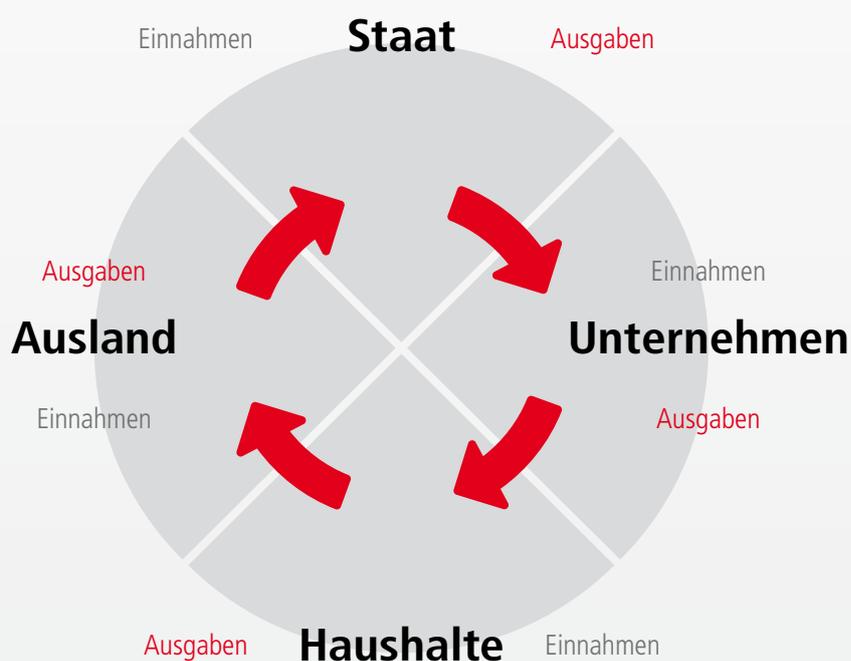
Zur Überwindung der Staatsschuldenkrise setzten die EU-Institutionen nach 2010 vor allem darauf,

diejenigen Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzdefiziten durch eine Austeritätspolitik auf Kurs zu bringen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde verschärft, Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild in denjenigen Staaten, die den Fiskalpakt unterschrieben haben, eingeführt und diejenigen Mitgliedstaaten, die auf EU-Finanzhilfen angewiesen waren, mussten drakonische Anpassungsprogramme umsetzen. Diese Strategie war nicht nur wenig zielführend, weil die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen nicht durch übermäßige Budgetdefizite erzeugt wurden. Die Strategie hat auch zu massiven Wohlfahrts-einbußen geführt. Lohnkürzungen, Stellenabbau im öffentlichen Dienst und eine Erosion der Tarifbindung sowie Kürzungen im Renten- und Gesundheitssystem waren die „direkten Folgen“ dieser Austeritätspolitik. Auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive war dieser Kurs schädlich. Viele südeuropäische Länder erlebten eine weitere Rezession, von der sie sich nur schwer erholten. Das darf sich nach dem Wirtschaftseinbruch ausgelöst durch die Corona-Krise nicht noch einmal wiederholen!

Seit der vergangenen Eurokrise ist also klar, dass die Austeritätspolitik als wirtschaftspolitisches Rezept ausgedient hat, eine zukunftsfähige europäische Wirtschaftspolitik muss wohlfahrtssteigernde Lösungsstrategien in den Mittelpunkt stellen. Dazu gehört insbesondere, dass sowohl Überschussländer wie Deutschland als auch Defizitländer in die Pflicht genommen werden. Die Anpassungsleistungen müssen also symmetrisch sowohl von Überschuss- als auch von Defizitländern getragen werden.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung war hierzulande in den letzten Jahren vor der Corona-Krise sehr untypisch: Sowohl die Unternehmen, der Staat als auch die privaten Haushalte haben Guthaben aufgebaut. Das war nur möglich, weil das Ausland sich immer mehr verschuldete (siehe Abb. 3). Es war bereit und in der Lage, sich zu verschulden und mit diesem Geld mehr aus Deutschland zu importieren als zu exportieren. Folglich hat Deutschland in den letzten Jahren massive Leistungsbilanzüberschüsse eingefahren.

Abbildung 2  
Volkswirtschaftliche Sektoren

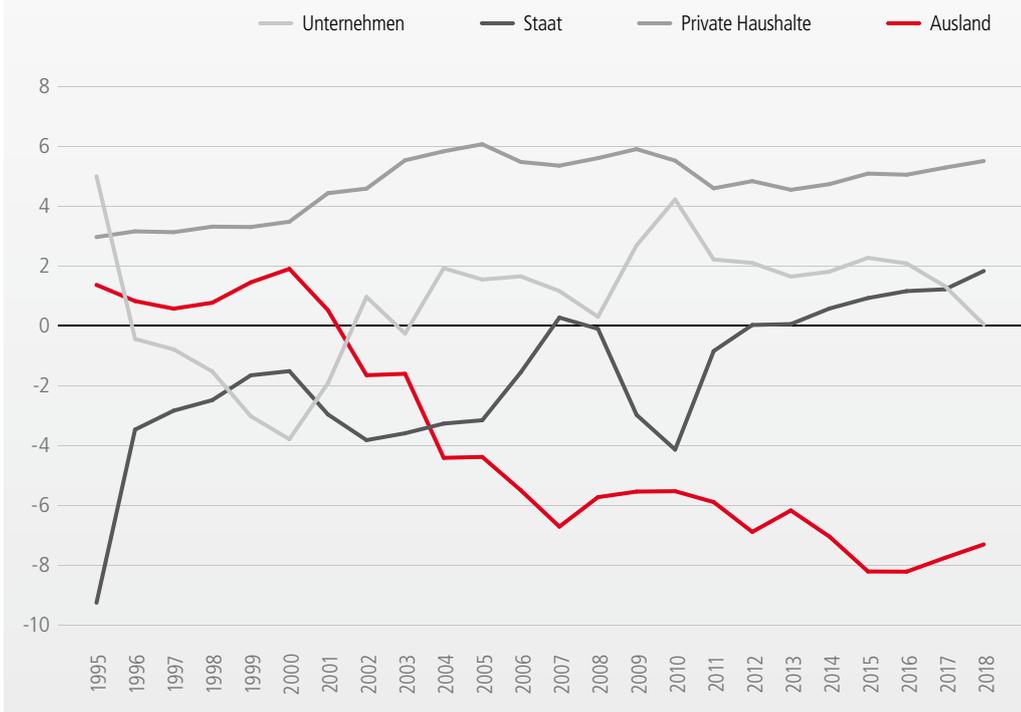


Dass ein strikter Sparkurs auch volkswirtschaftlich keinen Sinn ergibt, wird deutlich, wenn man sich die Wirtschaft als Kreislauf vorstellt: Meine Ausgaben sind dein Einkommen und mein Einkommen wird finanziert durch deine Ausgaben. Die Wirtschaft wird typischerweise in vier Teilsektoren unterteilt: den Staat, private Haushalte, Unternehmen und Ausland. Sparen in einem Teilsektor ist nur möglich, wenn die Ausgaben in mindestens einem anderen Teilsektor erhöht werden. Wenn jeder gleichzeitig weniger ausgibt, dann fallen die Einkommen und die Wirtschaft schrumpft.

Um dieses Ungleichgewicht zu beheben, ist es notwendig, in Deutschland die Binnennachfrage stärker zu unterstützen. Ein zentraler Baustein ist dabei die Stärkung der Lohnentwicklung. Ein geeignetes Mittel dafür ist der Ausbau der in den vergangenen Jahren zurückgegangenen Tarifbindung. Der DGB fordert beispielsweise, öffentliche Aufträge nur noch

an Unternehmen zu vergeben, die Tarifverträge beachten, und die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen für alle Unternehmen einer Branche weiter zu vereinfachen. Zudem setzen wir uns für eine deutliche Erhöhung des nationalen Mindestlohns und für eine bessere Bezahlung und Personalausstattung im öffentlichen Sektor ein. All diese

**Abbildung 3**  
**Finanzierungssalden der Sektoren, Deutschland in Prozent des BIPs**



Quelle: Ameco



DGB-Position (PDF-Download)

**Eckpunktepapier:  
Bundesregelung zur  
Tariftreue in der öffentlichen  
Auftragsvergabe**

<https://www.dgb.de/-/Whq>

DGB-Bericht

**Mindestlohn: Das hat er  
gebracht – und das muss jetzt  
passieren**

<https://www.dgb.de/-/vDS>

Maßnahmen könnten zu einer Stärkung der privaten Haushaltseinkommen führen und so die Binnennachfrage ankurbeln. Darüber hinaus kommt einer massiven Stärkung der öffentlichen Investitionen sowie öffentlicher Güter und Dienstleistungen eine Schlüsselrolle zu. Studien belegen, dass insbesondere die Kombination aus beiden Maßnahmen, also sowohl eine Stärkung der Lohnentwicklung als auch eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen, einen nennenswerten Beitrag zur Reduzierung des deutschen Außenhandelsüberschusses leisten kann (Lindner/Stephan/Zwiener 2018). Eine Wirtschaftspolitik, die sich den Abbau des Leistungsbilanzüberschusses zum Ziel setzt, könnte somit auch einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung anderer gesellschaftlicher Herausforderungen leisten. Hierzu gehört insbesondere der Klimawandel, der vermehrte staatliche und

private Investitionen erfordern wird, um den Weg hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft sozial und gerecht zu gestalten. Dazu gehört aber auch die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Vertrauens in die Fähigkeit des politischen Systems, für alle Bürgerinnen und Bürger Verbesserungen der materiellen Lebensbedingungen zu organisieren.

## 2.2 Ein Europäisches Semester des sozial-ökologischen Fortschritts

Um zukünftig makroökonomische Ungleichgewichte und Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten frühzeitig zu vermeiden, wurde nach der Finanzkrise eine neue wirtschaftspolitische

Steuerungsarchitektur geschaffen, eine Art europäische Wirtschaftsregierung, in dessen Zentrum die Europäische Kommission steht. Der Kern dieser neuen Steuerungsarchitektur ist das Europäische Semester, das im Jahr 2011 umgesetzt wurde. Es besteht aus drei Säulen (siehe Abb. 4).

Die stärkste Säule ist die fiskalpolitische Überwachung. Anhand festgelegter Regeln und Grenzwerte wird die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten jährlich überprüft. Sie wird definiert durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Mitgliedstaaten ein Haushaltsdefizits von über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes verbietet und sie darauf verpflichtet, den Stand ihrer öffentlichen Verschuldung auf 60 Prozent ihres BIP zu begrenzen. Nach der Krise wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch eine Reihe von Maßnahmen verschärft und verfeinert, etwa durch die Six-Pack- und Two-Pack-Gesetzgebung sowie durch den Fiskalpakt.

Die zweite Säule ist die makroökonomischen Überwachung. Das Ziel des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens ist es, neben den öffentlichen Finanzen auch privatwirtschaftliche Entwicklungen stärker zu überwachen. Anhand einer Indikatorenliste, die ökonomische Eckwerte wie etwa die Leistungsbilanz, die Veränderung der Exportmarktanteile, Lohnstückkosten, Immobilienpreise, Kreditvergabe im Privatsektor und Arbeitslosenquote erfasst, sollen wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen besser erkannt und vermieden werden.

Die dritte und schwächste Säule des Europäischen Semesters ist die sozial- und beschäftigungspolitische Koordinierung. In den letzten Jahren hat die Europäische Säule Sozialer Rechte hier eine zunehmend zentrale Rolle gespielt. Die Mitgliedstaaten werden daran gemessen, in wie fern sie einen Beitrag dazu leisten, die Zielsetzungen der Europäischen Säule Sozialer Rechte umzusetzen. Dazu



Foto: pornchai/stock.adobe.com



hat die Europäische Kommission, ähnlich wie beim makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren, eine Indikatorenliste entwickelt, welche die sozial- und arbeitsmarktpolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten erfassen soll. Auf der Basis dieses sogenannten „sozialpolitischen Scoreboards“ will die Kommission soziale Fehlentwicklungen in den Mitgliedstaaten effektiver in den Blick nehmen.

Quer zu allen drei Säulen soll das Europäische Semester darüber hinaus die Mitgliedstaaten darin unterstützen, die UN-Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 zu erreichen. Zu diesem Zweck wurde deshalb ein weiteres Indikatorenset entwickelt, das sich seit 2020 auch im Anhang der Länderberichte befindet. Mit diesem Indikatorenset wird die Umsetzung

der Nachhaltigkeitsziele in den EU-Mitgliedstaaten überprüft.

Insgesamt zeichnet sich das Europäische Semester durch eine deutliche Asymmetrie aus: Die fiskalpolitischen (erste Säule) und makroökonomischen Vorgaben (zweite Säule) haben eine viel stärkere Verbindlichkeit als die beschäftigungs- und sozialpolitischen. Denn bei Nichteinhaltung der fiskalpolitischen und makroökonomischen Vorgaben drohen den Mitgliedstaaten der Eurozone Sanktionen. Bislang wurden solche Sanktionen noch nicht verhängt. Doch allein die Androhung solcher Sanktionen ist politisch wirkungsvoll. Das zeigt sich schon daran, dass die Anzahl der Mitgliedstaaten, die sich im exzessiven Defizitverfahren befinden, die

Abbildung 4  
Das Europäische Semester

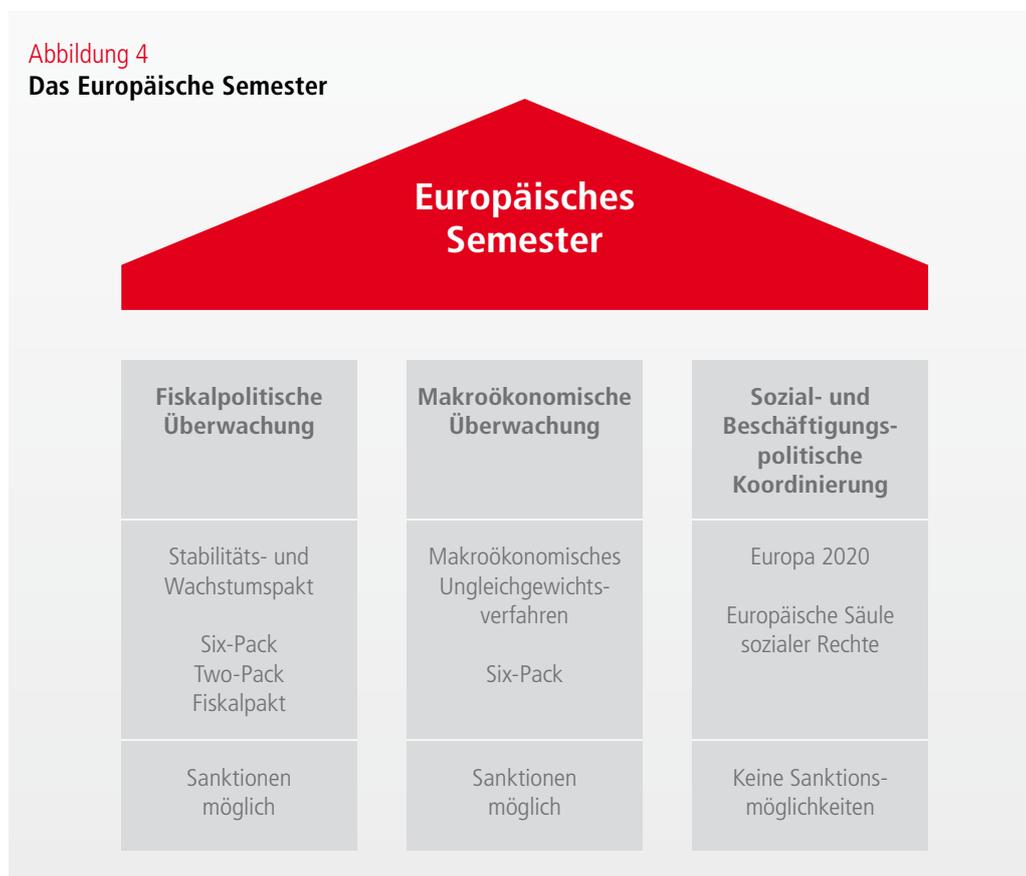




Foto: MoiraM/stock.adobe.com

also aufgrund hoher Defizite oder Schuldenstände von der Kommission unter besonderer Beobachtung stehen, seit 2010 kontinuierlich zurückgegangen ist. Im Jahr 2019 befand sich kein einziges Land der Eurozone mehr in diesem Prüfungsprozess.

Im Ergebnis führt die Verfahrensweise des Europäischen Semesters so zu einem Ungleichgewicht zu Lasten der dritten Säule. Auch die Aufnahme des sozialpolitischen Scoreboards konnte nichts daran ändern, dass soziale Belange im Europäischen Semester nur nachrangig behandelt werden (Hacker 2018). Die Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und eine rasche Haushaltskonsolidierung bleiben die dominanten Zielsetzungen des Europäischen Semesters (siehe auch Haas et al. 2020, Jordan et al. 2020).

Der DGB setzt sich deshalb für eine grundlegende Neuausrichtung dieses wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesses ein. Die EU-Wirtschaftspolitik

sollte sich von der Fixierung auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung lösen. Weitere, auch in den Verträgen verankerte wirtschaftspolitische Zielsetzungen wie Vollbeschäftigung, soziale Konvergenz und ökologische Nachhaltigkeit, sollten stärker in den Fokus treten. Das Europäische Semester muss ein Semester des sozial-ökologischen Fortschritts werden.

Eine zentrale Stellschraube, um dieses Ziel zu erreichen, ist eine Reform des fiskalpolitischen Regelwerks (siehe Punkt 3.1.). Denn nur durch eine Kehrtwende in der europäischen Fiskalpolitik werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die finanziellen Mittel aufzubringen, um den Weg hin zu einer nachhaltigen, gerechten und inklusiven Form des Wirtschaftens zu ebnen.

Darüber hinaus kann die Stärkung der sozialen und der ökologischen Dimension des Europäischen



Semesters nur gelingen, wenn weitere Reformen am Europäischen Semester vorgenommen werden:

- » Die Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards orientieren sich am Durchschnitt der Mitgliedstaaten. Im Länderbericht 2020 wird etwa festgehalten, dass in Deutschland 18,7 Prozent der Menschen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Hier wird die deutsche Situation als „überdurchschnittlich“ gelobt. Doch nur weil in anderen EU-Staaten die Quote noch höher ist, darf man sich mit dieser Situation nicht zufrieden geben. Angesichts der langjährigen wirtschaftlichen Erholung und des robusten Arbeitsmarktes bis Anfang 2020 ist es eher besorgniserregend, dass die Armutsgefährdungsquote nicht deutlich gesenkt wurde. Für eine Aufwärtskonvergenz in sozialen Belangen ist es deshalb wichtig, Zielwerte zu formulieren und die Mitgliedstaaten daran zu messen.
- » Ein schlechtes Abschneiden im sozialpolitischen Scoreboard bleibt bislang politisch folgenlos. Das Scoreboard hätte eine größere politische Verbindlichkeit, wenn ein schlechtes Abschneiden der Mitgliedstaaten bei bestimmten Indikatoren eine entsprechende länderspezifische Empfehlung zur Folge hätte. Zusätzlich könnten den Mitgliedstaaten etwa im Rahmen der Strukturfonds finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, um identifizierte soziale Missstände zu beheben.
- » Die Indikatoren des Social Scoreboards müssen erweitert werden. Das Europäische Semester sollte einen Beitrag dazu leisten, die entsprechenden Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Der Europäische Gewerkschaftsbund hat dafür zusammen mit der Italian Alliance for Sustainable Development einen Index erstellt, für ein besseres Monitoring der Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels 8 „menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“. Darüber hinaus sollte die Stärkung der Tarifvertragssysteme als zentrales Ziel dieses politischen

Steuerungsprozesses festgeschrieben werden und entsprechende Indikatoren (z. B. Tarifbindung) in das Social Scoreboard aufgenommen werden.

## 2.3 Eine Investitionsoffensive für Europa: Den Green Deal richtig umsetzen!

Die Europäische Kommission hat Ende 2019 einen Vorschlag für einen Europäischen Green Deal vorgelegt. Das Maßnahmenpaket legt den Grundstein für ein umfassendes Politikprogramm, das unsere Wirtschaft grundlegend umwälzen könnte. Das Ziel ist ehrgeizig: Bis Ende 2050 soll die EU als erster Kontinent klimaneutral werden. Der DGB unterstützt dieses Vorhaben. Wir haben uns zu den internationalen, europäischen und nationalen Klimazielen bekannt. Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, wie der Übergang zu dieser neuen Form des klimaneutralen Wirtschaftens sozial und gerecht gestaltet werden kann. Denn die damit einhergehenden Veränderungen werden wir in unserer Weise zu produzieren, zu leben und zu konsumieren sehr deutlich spüren – auch im alltäglichen Leben. Die dafür notwendige Klimapolitik wird nur erfolgreich sein, wenn soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen wie Gute Arbeit, Mitbestimmung, Zusammenhalt und nachhaltiger Wohlstand gleichermaßen in die Gestaltung der Transformation unserer Wirtschaft und Gesellschaft einbezogen werden.

Dabei bedarf es vor allem eines handlungsfähigen Staates sowie eines europäischen gemeinsamen Agierens, das auf Solidarität, wirtschaftliche Stabilität und den Ausgleich zwischen den Regionen setzt.

Denn der bevorstehende strukturelle Wandel, der durch die Corona-Krise in seiner Geschwindigkeit und seinem Umfang verschärft wird, droht die schon bestehenden sozialen und ökonomischen Disparitäten innerhalb der Europäischen Union weiter zu verschärfen. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage



Blogbeitrag von Frederik Moch

### Zukunft der EU: Chancen des Green Deal richtig nutzen

<https://bit.ly/3a09tCO>

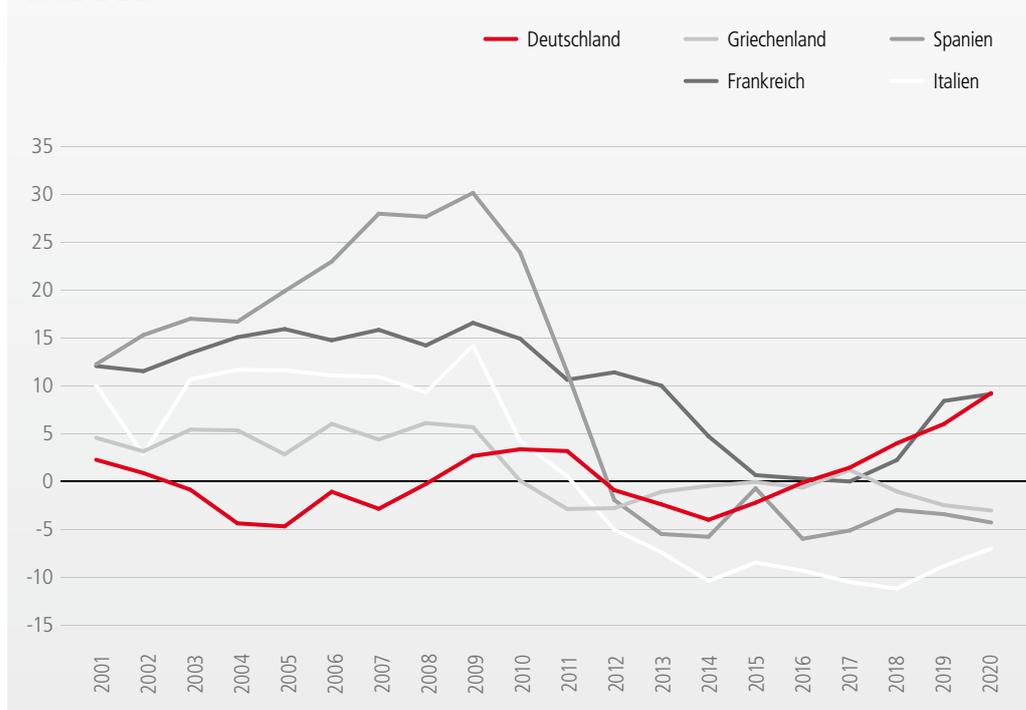
bekommt eine aktive europäische Strukturpolitik eine entscheidende Rolle. Eine gerechte Gestaltung des Strukturwandels setzt voraus, dass einerseits neue und verlässliche Perspektiven und tragfähige Konzepte für alle betroffenen Regionen, Branchen und Beschäftigten geschaffen werden. Andererseits muss eine soziale Abfederung konkreter Härten zugesichert werden. Es gilt, die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU künftig so auszugestalten, dass sich abzeichnende Strukturveränderungen präventiv begleitet werden können.

Aus unserer Sicht ist vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen eine massive Ausweitung der öffentlichen Investitionen unabdingbar. Die Investitionsstrategie muss dabei im Einklang mit einer deutlich ambitionierteren europäischen Klimapolitik

stehen, die die Voraussetzungen zur Erreichung der Klimaneutralität schafft. Die Europäische Kommission hat den Bedarf vor der Corona-Krise auf jährlich 260 Milliarden Euro bis 2030 beziffert, um die selbstgesteckten Klimaziele zu erreichen. Mit dem konjunkturellen Einbruch und der derzeit diskutierten Verschärfung der Klimaziele erhöht sich der Finanzierungsbedarf noch einmal deutlich.

Allerdings wurden in den letzten 20 Jahren die öffentlichen Investitionen in vielen Mitgliedstaaten der Eurozone vernachlässigt. Die öffentlichen Nettoinvestitionen – also die Investitionen des Staates abzüglich der Abschreibungen – sind etwa in Spanien und Italien rückläufig (siehe Abb. 5). Dort liegen die Nettoinvestitionen deutlich unter 0, d.h. der öffentliche Kapitalstock ist verschlissen und veraltet.

**Abbildung 5**  
Nettoanlageinvestitionen des Staates in ausgewählten EU-Mitgliedsländern, in Mrd. Euro



Quelle: Ameco



Auch in Frankreich und Deutschland lag der Wert lange Zeit bei nahe 0, erholt sich aber seit 2017.

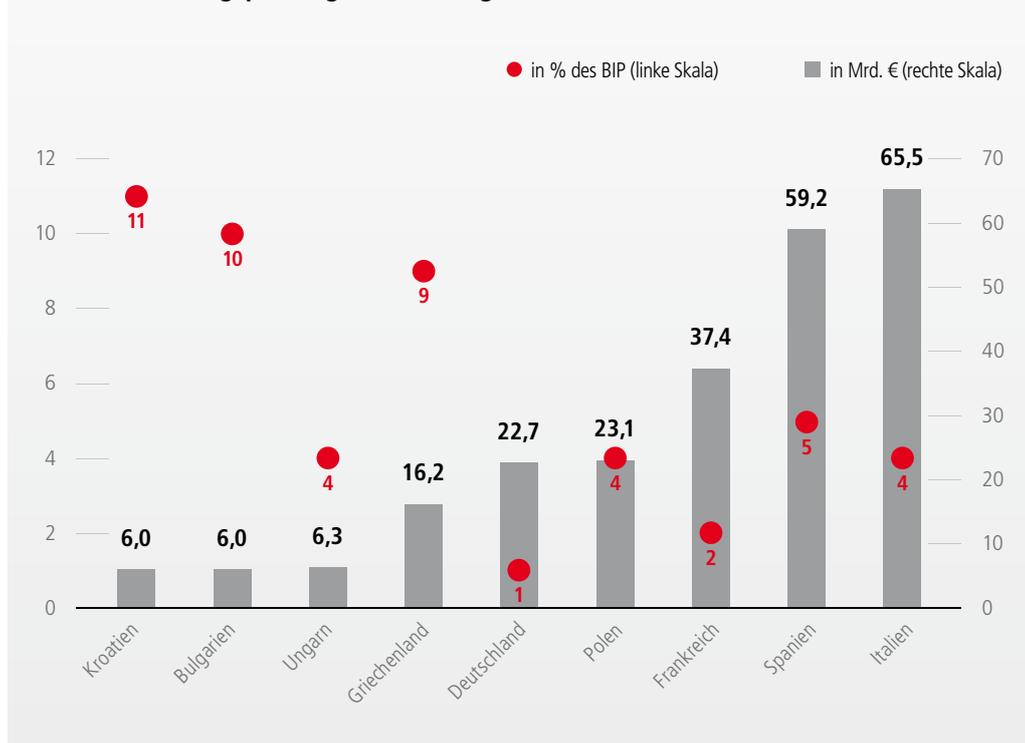
Eine Trendwende bei den öffentlichen Investitionen ist jetzt notwendiger denn je. Wir brauchen eine deutliche Erhöhung der öffentlichen Investitionen, sowohl um unsere Wirtschaft nach der Corona-Pandemie zu stabilisieren als auch um einen gerechten Übergang hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft möglich zu machen.

Aus Sicht des DGB stellt das wirtschaftliche Aufbauprogramm „Next Generation EU“, das derzeit auf EU-Ebene verhandelt wird, eine Chance dar, um eine Trendwende bei den öffentlichen Investitionen einzuleiten. Dazu muss der EU-Aufbaufonds aber verstetigt und eng mit dem Green Deal verzahnt werden. Nach

den derzeitigen Plänen soll in der EU ein neuer Fonds geschaffen werden mit einem Volumen von 672 Mrd. Euro, die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität. Damit soll den Mitgliedstaaten beim wirtschaftlichen Wiederaufbau finanziell unter die Arme gegriffen werden. Finanziert werden soll der neue Fonds durch eine gemeinschaftliche Schuldenaufnahme, sodass die mitgliedstaatlichen Staatsschuldenstände geschont werden (siehe Abb. 6) – eine Maßnahme, die der DGB schon lange fordert (siehe Punkt 3.2.). Damit entsteht ein zweiter EU-Haushalt, der anders als der mehrjährige Finanzrahmen der EU nicht vorwiegend aus mitgliedstaatlichen Beiträgen gespeist wird, sondern kreditfinanziert ist.

Bislang ist die Laufzeit des Fonds allerdings begrenzt bis Ende 2026. Für die Zukunft ist zu prüfen, ob die

**Abbildung 6**  
**Nicht-rückzahlungspflichtige Zuwendungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität**



Quelle: Europäische Kommission



Foto: malp/stock.adobe.com

EU-Anleihen dauerhaft exklusiv und vom normalen EU-Haushalt getrennt für Zukunftsinvestitionen in den Mitgliedstaaten genutzt werden können.

Eine enge Verzahnung zwischen dem Green Deal und dem EU-Aufbaufonds könnte erreicht werden, wenn ein beträchtlicher Teil der Gelder von den Mitgliedstaaten zweckgebunden für die sozial-ökologische Transformation verwendet wird. Das würde sicherstellen, dass die EU-Mittel etwa in klimafreundliche Infrastrukturen und innovative Technologien, in Energieeffizienz, erneuerbare Energien, den Ausbau des Zugverkehrs und neue klimaschonende Mobilitätsformen fließen. Auch gemeinschaftliche Investitionsprojekte wie der Bau eines Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes in der EU könnten durch diesen Fonds finanziert werden (siehe Creel et al. 2020). Um zu gewährleisten, dass die Gelder auch tatsächlich dort ankommen, wo sie gebraucht werden, ist es notwendig, dass

die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Gruppen eng in die Verwaltung des Fonds – ähnlich wie bei den Europäischen Strukturfonds – einbezogen werden. Eine Verstetigung des Fonds kann allerdings nur erreicht werden, wenn er rechtlich auf ein solides Fundament gestellt wird. Denn bislang ist es so, dass Art. 122 die Rechtsgrundlage des EU-Aufbauprogramms begründet. Demnach ist ein finanzieller Beistand nur bei gravierenden wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten erlaubt.

Die Einführung einer Zweckbindung beim EU-Aufbaufonds für Investitionen in die sozial-ökologische Transformation ist nur ein Baustein, wenn es um die effektive Umsetzung des Green Deals geht. Weitere Bausteine gehören dazu. Zur Umsetzung dieses umfassenden Politikprogramms sind Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen notwendig: Der DGB fordert etwa, dass der neu geschaffene Fonds für den gerechten Übergang (Just Transition Fonds)



Corona / Wiederaufbau-Plan für Europa

**Verbände-Appell an  
Kanzlerin: Europäische  
Investitionen sozial-  
ökologisch ausrichten**

<https://www.dgb.de/-/NRx>



mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet wird, um diejenigen Regionen gezielt zu fördern, die aufgrund der klimaneutralen Modernisierung besonders vom Strukturwandel betroffen sind. Außerdem sollte der Green Deal stärker den Faktor Arbeit in den Blick nehmen. Dazu zählen Maßnahmen, die sich direkt an die Beschäftigten richten. Derzeit fehlt eine angemessene Aus- und Weiterbildungsstrategie, die die Beschäftigten auf den Wandel vorbereitet. Dort, wo durch die Transformation der Arbeitsplatzverlust droht, müssen verbindliche europäische Mindeststandards eine soziale Absicherung bieten. Zudem fordern wir eine Reform der EU-Fiskalregeln, insbesondere die Einführung einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen, um Zukunftsinvestitionen zu unterstützen. Ebenso ist eine Überarbeitung des EU-Rahmens für staatliche Beihilfen notwendig, um durch öffentliche Gelder die Finanzierung klimafreundlicher Technologien und Verfahren zu gewährleisten. Auch Maßnahmen, die auf eine Reform des Finanzsystems abzielen, um private Investitionen stärker in Richtung Nachhaltigkeit zu lenken, gehen in die richtige Richtung. Die verbindliche Anwendung der EU-Taxonomie zur Bewertung der Klimarelevanz von Finanzinvestitionen ist hier eine erste Grundlage, die jedoch zwingend um eine soziale Taxonomie erweitert werden muss.

Es ist richtig, dass der Schwerpunkt des EU-Aufbaufonds auf der Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation liegt. Ein weiterer Schwerpunkt dieses neuen Fonds sollte auch darin liegen, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte zu unterstützen. Insgesamt plädiert der DGB dafür, bei der Definition von förderfähigen öffentlichen Investitionen einen weiten Investitionsbegriff zugrunde zu legen. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit bekommen, Investitionen in den Bereichen Bildung und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Gesundheit und Pflege, einschließlich einer angemessenen Personalausstattung in diesen Bereichen mit Mitteln des Fonds zu finanzieren. Damit könnte auch die

genderpolitische Ausrichtung des Fonds deutlich verbessert werden (Klatzer/Rinaldi 2020).

Die Folgen von Corona betreffen alle, aber Frauen treffen sie besonders hart. Wo Frauen bisher strukturell benachteiligt waren, wie bei Bezahlung und Arbeitsbedingungen, haben sich die Gräben noch vertieft. Gerade wegen Corona müssen alle EU-Politikbereiche die Gleichstellung auf ihre Agenda setzen. Konsequenz, bei jeder inhaltlichen und finanziellen Entscheidung müssen sie prüfen: Trägt ihr Vorhaben dazu bei, die Benachteiligung von Frauen abzubauen? Frauen leben anders, weil sie andere Aufgaben wahrnehmen. Sie kaufen anders, weil sie weniger verdienen. Und sie arbeiten in anderen Berufen als Männer – häufiger in Dienstleistungen, seltener in der Industrie. Die EU-Wirtschaftshilfen und Investitionen müssen deswegen darauf geprüft werden, wie sie in der Arbeits- und Lebenswelt von Frauen wirken. Profitieren sie in gleichem Maße von den staatlichen Ausgaben wie Männer?

Mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit sollen die europäischen Volkswirtschaften durch öffentliche Investitionen gestärkt werden, um Strukturumbrüche besser zu meistern. Eine offene Flanke der Währungsunion bleibt damit weiterhin bestehen: Für eine effektive gemeinsame Geldpolitik ist es wichtig, auseinanderlaufende Konjunkturzyklen abzufedern. Die Währungsunion braucht einen automatischen Stabilisator, um zukünftig auf länderspezifische Konjunkturerbrüche schneller und besser reagieren zu können. Eine Europäische Arbeitslosenrückversicherung könnte eine solche konjunkturstabilisierende Funktion erfüllen und nationale Arbeitslosenversicherungssysteme in Krisenzeiten stärken. Unverzichtbarer Bestandteil einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung ist eine steuerbasierte Finanzierung und die flankierende Einführung europäischer Mindeststandards für die Arbeitslosenversicherungssysteme.



DGB-Stellungnahme

**Konsultation der Europäischen Kommission: Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte**

<https://www.dgb.de/-IvoK>

DGB-Stellungnahme

**Fiskalkapazität für die Eurozone**

<https://www.dgb.de/-IC4P>

## 2.4 Eine Industriestrategie für Europa

Die Weltfinanzkrise bisher stets „2008/2009“ hat gezeigt, dass die einseitige Förderung von Finanzdienstleistungen kein erfolgsversprechender Weg zu stabilem Wohlstand ist und zu extremer Krisenanfälligkeit führt. Basis für gesellschaftlichen Wohlstand ist auf Dauer nicht die Finanzspekulation, sondern nur eine leistungsfähige und stabile Realwirtschaft, also die Erzeugung hochwertiger Dienstleistungen und Industrieprodukte für den menschlichen Bedarf.

In der Corona-Krise wurde zusätzlich deutlich, wie verletzlich industrielle Wertschöpfungsketten und die Versorgung sein können, wenn essenzielle Vorprodukte oder beispielsweise gar Medikamente nur in einer einzigen Produktionsstätte weltweit hergestellt werden oder plötzlich Grenzen geschlossen werden. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor ist die Zunahme von

Handelskonflikten. Deshalb muss die Politik dafür sorgen, dass bei wichtigen Produkten Abhängigkeiten von einzelnen Produktionsstätten bzw. von einzelnen Lieferländern vermieden werden. Die Diversifizierung von Lieferketten ist notwendig.

Über die sozial-ökologische Transformation wurde schon viel gesagt. Sie ist die größte Herausforderung der vor uns liegenden Jahre. Zugleich schreitet die Digitalisierung von Industrie und Dienstleistungsbranchen voran. Die Digitalisierung muss bewusst gestaltet und mit sozialen Leitplanken versehen werden, damit ihre Vorteile zum Nutzen der Menschen erschlossen werden können.

All diese Punkte – Stärkung der Realwirtschaft, Erhöhung der Resilienz von Wertschöpfungsketten, Gestaltung der Digitalisierung und die sozial-ökologische Transformation – lassen sich nicht allein mit Marktkräften erreichen. Der DGB fordert deshalb

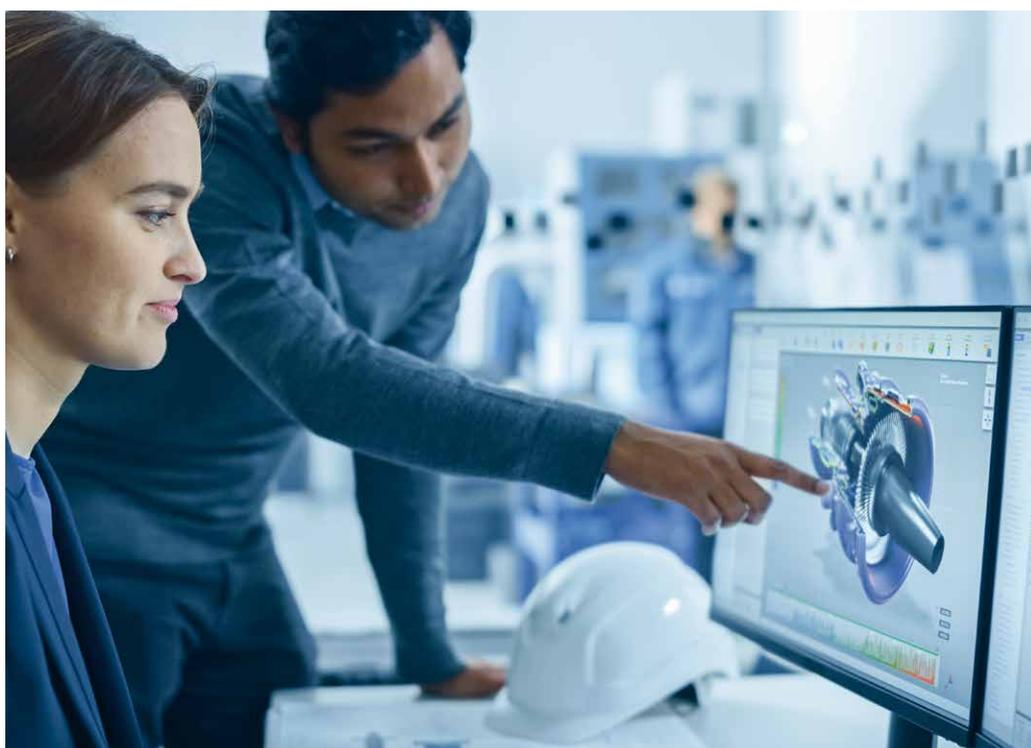


Foto: Gorodenkoff/stock.adobe.com



eine aktive Gestaltung des Strukturwandels durch den Staat unter starker Beteiligung der Sozialpartner. Dies schließt eine aktive Industriepolitik ein.

Eine aktive Industriepolitik muss darauf gerichtet sein, umfangreiche private Investitionen in den Wandel anzustoßen oder ggf. direkt öffentliche Mittel für solche Investitionen zu mobilisieren. Um das am Beispiel der sozial-ökologischen Transformation deutlich zu machen: Es liegt auf der Hand, dass ambitionierte Klimaziele die Marktdurchdringung verschiedener Technologien erfordert, die heute zwar technisch nutzbar, bisher aber weder betriebs- noch volkswirtschaftlich rentabel einsetzbar sind. Damit die technologische Entwicklung nicht zu spät oder außerhalb von Europa erfolgt, muss der Staat einspringen und für die Finanzierung entsprechender Investitionen sorgen.

Die Umsetzung industriepolitischer Maßnahmen stößt leicht an Grenzen, die das europäische Wettbewerbs- und Beihilferecht setzt. Deshalb ist es notwendig, diese Rechtsgebiete zu überprüfen, damit sie die notwendige Transformation nicht behindern, sondern unterstützen. Mit den „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI) besteht bereits ein Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten grenzüberschreitende Industrieprojekte mit positiven externen Effekten auf Binnenmarkt und Gesellschaft fördern können.

Das Beihilferecht muss so angepasst werden, dass die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit erhalten, Investitionen in die sozial-ökologische Transformation zu fördern, beispielsweise durch „Carbon Contracts for Difference“ bei Investitionen in die Dekarbonisierung für mehr Planungssicherheit zu sorgen.



Foto: ipopba/stock.adobe.com

Auch braucht es einen umfassenden Carbon-Leakage-Schutz, der Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, schützt und ein Abwandern von Produktion in Länder mit geringen Umwelt- und Sozialstandards verhindert. Dies muss auch handelspolitisch abgesichert werden. Unternehmen, die in nachhaltige Herstellungsmethoden investieren, dürfen dadurch im Wettbewerb mit Unternehmen aus Ländern mit schlechteren Umwelt- und Sozialstandards keinen Nachteil haben. Entsprechend muss die EU-Handelspolitik für ausreichenden Schutz sorgen.

Die EU-Kommission hat in den vergangenen Jahren mehrfach industriepolitische Mitteilungen herausgegeben und Strategien zur Stärkung der europäischen Industrie angekündigt. Viel zu oft bestanden diese Strategien aber vor allem aus Maßnahmen, um den Binnenmarkt weiter zu deregulieren, und enthielten zu wenige Instrumente zur aktiven Gestaltung des Strukturwandels. Der Green Deal und die sozial-ökologische Transformation werden aber nur dann eine Erfolgsgeschichte, wenn neben der Dekarbonisierung eine positive Vision der Wirtschaft mit Guter Arbeit gestellt wird. Deshalb war es notwendig, den Green Deal um eine Industriestrategie zu ergänzen. Ein Update unter Einbeziehung der Konsequenzen aus der Corona-Krise wird derzeit vorbereitet.

Schwerpunkte einer europäischen Industriestrategie müssen sein:

- » Erhaltung, Stärkung und sozial-ökologische Modernisierung vorhandener Wertschöpfungsketten und Wertschöpfungsnetzwerke aus Industrie und industrienahen Dienstleistungen
- » Erhöhung der Robustheit der Produktion, indem Vorprodukte von mehreren Anbietern bezogen werden und so die Abhängigkeit von einzelnen Zulieferern reduziert wird
- » Dekarbonisierung der europäischen Industrie und Unterstützung des Green Deal

- » Reindustrialisierung der von der Eurokrise besonders getroffenen Volkswirtschaften
- » Nutzung der Digitalisierung zur Schaffung nützlicher und nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen und zur Schaffung Guter Arbeit
- » Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Regionen Europas

Wichtige Instrumente der Industriepolitik sind die europäischen Strukturfonds, die auf regionaler Ebene industrie- und strukturpolitische Akzente setzen. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität stehen nun zusätzlich umfangreiche Mittel zur Verfügung, die die Wirtschaft der EU aus der Krise führen und dabei den langfristigen Strukturwandel voranbringen sollen.

Die Forschungspolitik leistet ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Industriepolitik, indem sie gezielt Innovationen für den sozial-ökologischen Umbau und die Nutzung digitaler Technologien fördert. Der DGB begrüßt, dass das Forschungsrahmenprogramm „Horizont Europa“ in der neuen Haushaltsperiode mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet wird.



# Für eine solide Finanzierung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus

Um die Herausforderungen des Klimawandels und des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in den nächsten Jahren zu meistern, werden die Mitgliedstaaten der EU viel Geld in die Hand nehmen müssen. Eine solide finanzielle Basis muss aus Sicht des DGB aus drei Bausteinen bestehen.

1. Die EU-Fiskalregeln sind aufgrund der Schwere der wirtschaftlichen Krise derzeit ausgesetzt. Um zu verhindern, dass die EU nach dem Ende der akuten Krise einen Sparkurs mit gravierenden Folgen für Wachstum und Beschäftigung fährt, müssen die Regeln grundlegend reformiert werden.
2. Auch wenn die europäischen Fiskalregeln in naher Zukunft geändert werden würden, sind erneute Turbulenzen an den Anleihemärkten nicht ausgeschlossen. Infolge der derzeitigen Wirtschaftskrise werden die nationalen Schuldenstände deutlich ansteigen. Dabei werden die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten zunehmen. Um ein wiederholtes Auseinanderdriften der Zinsunterschiede und damit eine erneute Währungs Krise zu verhindern, setzt sich der DGB für die Einführung einer gemeinsamen europäischen Anleihe, den sogenannten Eurobonds, ein.
3. Schließlich hat die Europäische Zentralbank seit dem Ausbruch der wirtschaftlichen Krise schnell reagiert und durch ihr Anleihekaufprogramm eine Währungs Krise abgewendet. Die EZB sollte weiterhin die Möglichkeit haben die europäische Fiskalpolitik durch eine vorausschauende Geldpolitik zu flankieren.

## 3.1 Reform der EU-Fiskalregeln

Eine grundlegende Reform der Fiskalregeln ist eine zentrale Stellschraube, um die Sparpolitik der EU endlich zu beenden und einen wirklichen Kurswechsel in der EU-Wirtschaftspolitik einzuleiten. Denn nur durch eine Reform der EU-Fiskalregeln werden

die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die finanziellen Mittel aufzubringen, die notwendig sind für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik. Mit den europäischen Fiskalregeln haben sich die EU-Mitgliedstaaten sehr strikte Regeln auferlegt. Eine nachhaltige Entwicklung von öffentlichen Investitionen wird so erschwert.

Eine pragmatische und schnell umzusetzende Reform bestünde darin, bessere Konjunkturbereinigungsverfahren bei der Berechnung des strukturellen Saldo, insbesondere der Produktionslücke, zu verwenden. Hierbei handelt es sich um eine technische Maßnahme, die aber durchaus eine relevante Wirkung entfalten könnte (Heimberger/Truger 2020). Der fiskalpolitische Spielraum der Mitgliedstaaten könnte nach einer Rezession deutlich verbessert werden, weshalb eine solche technische Reform gerade jetzt, also nach dem durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Abschwung, sinnvoll wäre.

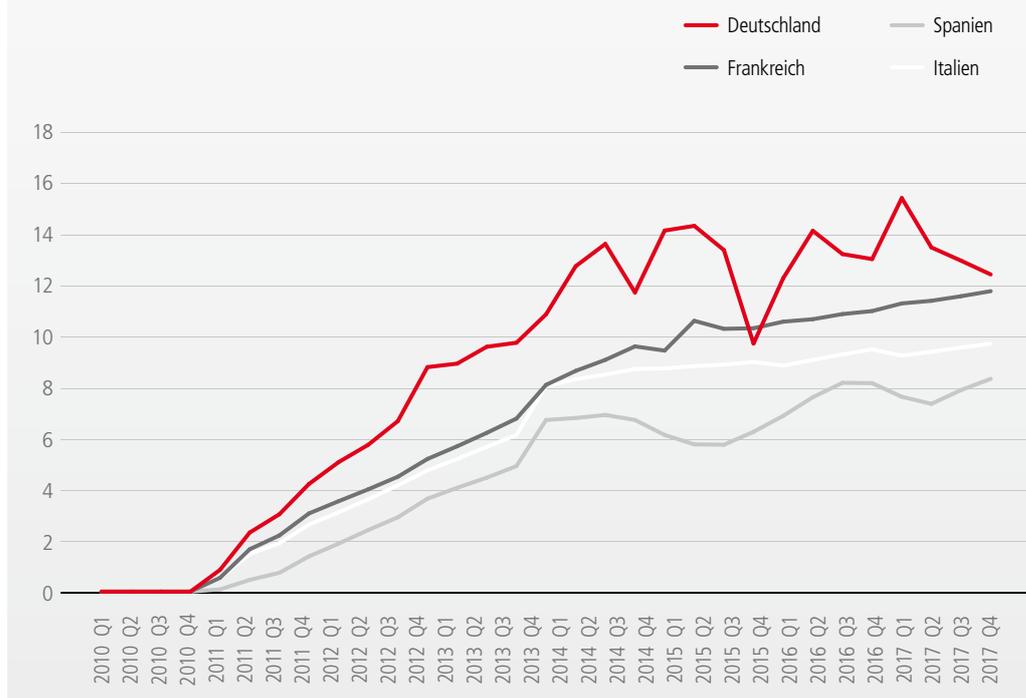
Eine zentrale Forderung des DGB besteht darüber hinaus in der Einführung einer „Goldenen Regel“ für öffentliche Investitionen. Das Prinzip der Goldenen Regel ist es, öffentliche Nettoinvestitionen über Kredit zu finanzieren. Bislang ist es so, dass den Mitgliedstaaten bei der Schuldenaufnahme enge Grenzen gesetzt sind. Wir fordern, dass diese Grenzen in Bezug auf öffentliche Investitionen gelockert werden! Denn öffentliche Investitionen sind zentral für die Zukunftsfähigkeit unserer Volkswirtschaft. Auch künftige Generationen profitieren von einer Erhöhung des Kapitalstocks. Ein Vorteil der Goldenen Regel ist, dass damit öffentliche Investitionen auf Dauer ein höheres Niveau erreichen würden. Das gibt sowohl der öffentlichen Verwaltung als auch der Privatwirtschaft Planungssicherheit. Entsprechende Kapazitäten zur Umsetzung von Investitionsvorhaben können so aufgebaut werden.

Berechnungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung zeigen, dass die Eurozone in den vergangenen Jahren mit einer solchen Regel

Abbildung 7

**Entwicklung der öffentlichen Investitionen mit Goldener Regel**

Öffentliche Investitionen (absolute Abweichung von der Basislinie in Mrd. €)



Quelle: Dullien et al. 2020

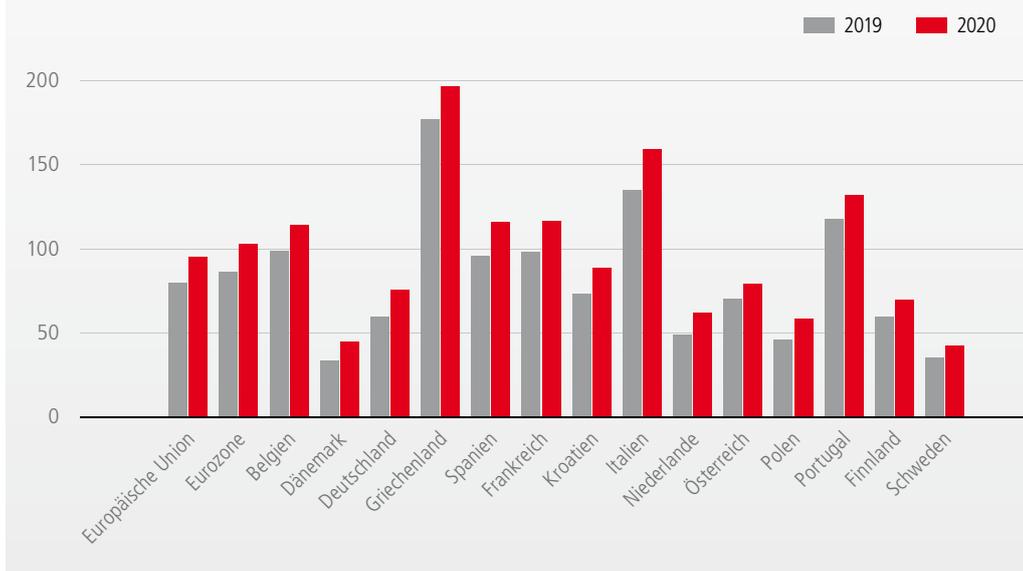
wesentlich besser gefahren wäre. Die Mitgliedstaaten hätten deutlich mehr investiert. Die Simulation zeigt: Wäre die Goldene Regel schon 2010 eingeführt worden, hätte Spanien Ende 2017 Spielraum gehabt für 8 Milliarden Euro mehr öffentliche Investitionen pro Quartal, in Italien wären es 9 Milliarden Euro und in Frankreich und Deutschland etwa 12 Milliarden Euro (siehe Abb. 7) gewesen. Die deutliche Erhöhung der Investitionsquoten in diesen vier Ländern hätte auch Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum gehabt. Ende 2017 hätte der gesamte Euroraum ein um knapp 1,8 Prozent höheres BIP aufweisen können.

Eine weitere Baustelle sind die Schuldenstände, die im Zuge der Pandemie in allen EU-Mitgliedstaaten in die Höhe geschossen sind (siehe Abb. 8). Die Regeln sehen vor, dass die Staatsverschuldung 60 Prozent

des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten soll. Eine solche Zielmarke werden sowohl Deutschland als auch viele andere EU-Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren nicht erreichen. Und das ist auch nicht notwendig! Angesichts historisch niedriger Zinsen sind höhere Schuldenstände von 90 bis 100 Prozent dauerhaft tragfähig, vorausgesetzt die Wachstumsraten des BIPs sind höher als die Realzinsen für ausstehende Staatsschulden (Dullien et al 2020). Wenn das Wachstum höher ist als die Zinsen, die für bestehende Staatsschulden gezahlt werden, können Mitgliedstaaten aus den Schulden „herauswachsen“ – auch ohne drastische Ausgabenkürzungen. Grenzen für die erlaubte Staatsverschuldung müssen deshalb deutlich nach oben verschoben werden. Das gibt den Mitgliedstaaten mehr Spielraum für dringend notwendige Zukunftsinvestitionen!



Abbildung 8  
Schuldenstände ausgewählter Mitgliedstaaten, in Relation zum BIP



Quelle: Ameco

Eine weitere fiskalpolitische Forderung des DGB besteht darin, die strikte Defizitobergrenze abzuschaffen und durch eine Ausgabenregel zu ersetzen, die erst ab einer bestimmten Schwelle des Schuldenstandes greift und ausgesetzt wird, wenn ein bestimmter Primärüberschuss erzielt wird. Unser Vorschlag basiert auf der Arbeit des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). Der Vorschlag des IMK unterscheidet sich von anderen Vorschlägen einer Ausgabenregel, etwa jenem, den der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage im Jahr 2020 vorgelegt hat. Das IMK schlägt vor, dass die staatlichen Ausgaben jedes Jahr maximal um die Potenzialwachstumsrate der eigenen Volkswirtschaft plus der Zielinflationsrate der EZB von 2 Prozent steigen. Zusätzlich sollen nur konjunkturunabhängige Ausgaben unter die Ausgabenregel fallen, d.h. Ausgaben für Grundsicherung und Arbeitslosenunterstützung wären ausgenommen. Zudem sollte eine Ausgabenregel mit der Goldenen Regel

kombiniert werden. Schließlich muss sichergestellt sein, dass auch bei einer Ausgabenregel prinzipiell eine Erhöhung der Staatsquote möglich ist. Eine Regierung sollte die Möglichkeit haben, von der Ausgabenregel nach oben abzuweichen, wenn entsprechende Gegenfinanzierungen eingeplant werden. Mit einer solchen Ausgabenregel könnte ein zentraler Nachteil des bestehenden Regelwerks behoben werden: Die Ausgabenregel wirkt, anders als die Defizitregel, nicht pro-zyklisch. Das heißt: In wirtschaftlichen Abschwungphasen geraten konjunkturstabilisierende Ausgabenposten, wie öffentliche Investitionen oder Ausgaben zur Stabilisierung der nationalen Arbeitslosenversicherung, nicht unter Kürzungsdruck.

Darüber hinaus setzen wir uns weiterhin für die Abschaffung des Fiskalpaktes ein. Dieser völkerrechtliche Vertrag verlangt von EU-Mitgliedstaaten, die ihn ratifiziert haben, dass Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild in den nationalen Verfassungen

verankert werden. Ziel war es, einen ausgeglichenen Haushalt irreversibel festzuschreiben. Der DGB bekräftigt seine Forderung nach einer Abschaffung des Fiskalpaktes. Es muss die Möglichkeit bestehen, Fiskalregeln zu ändern, wenn es politische Mehrheiten für eine expansivere Fiskalpolitik gibt oder sich das makroökonomische Umfeld radikal ändert. Auch die von der Europäischen Kommission angestrebte Umwandlung des Fiskalpaktes in EU-Recht lehnt der DGB ab.

Generell setzt sich der DGB für mehr Flexibilität bei der Beurteilung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik ein. Technokratisch und zum Teil willkürlich gesetzte Grenzwerte wie die 3-Prozent-Defizitgrenze und die 60-Prozent-Schuldenstandsgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts machen es den Mitgliedstaaten schwer, auf konjunkturelle Entwicklungen angemessen zu reagieren. Ein flexiblerer Umgang mit den Defizit- und Schuldenregeln wird den länderspezifischen und makroökonomischen

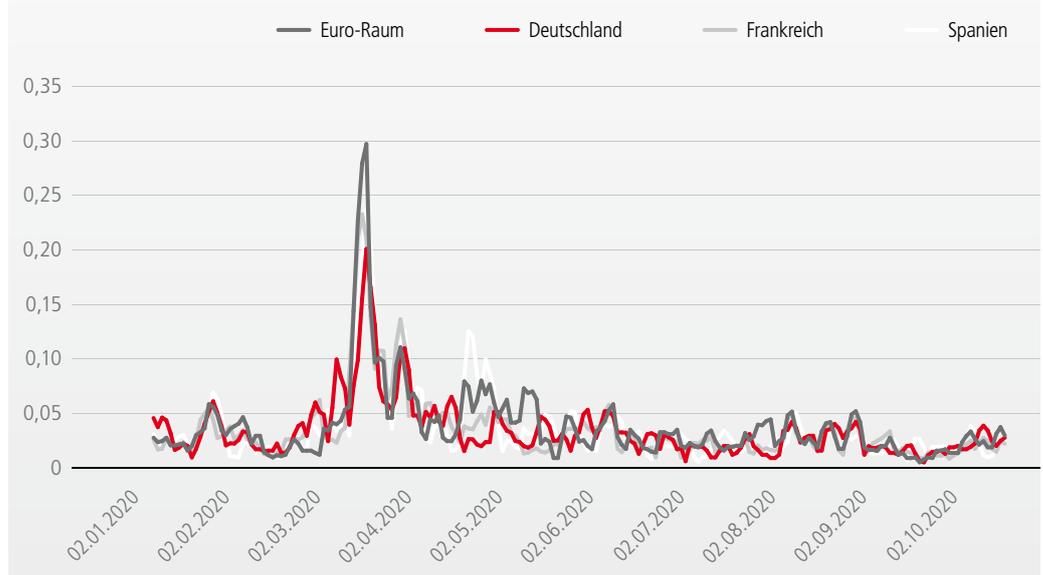
Herausforderungen in einer gemeinsamen Währungsunion stärker gerecht.

### 3.2 Mehr Stabilität mit Eurobonds

Wir haben einen einheitlichen Währungsraum, aber 19 verschiedene Staatsanleihen mit unterschiedlichen Zinssätzen, Kursen und Renditen. Das macht die Europäische Währungsunion auf Dauer instabil und anfällig für Spekulationen an den Finanzmärkten. Die aktuelle Wirtschaftskrise hat dies erneut gezeigt: Nachdem die wirtschaftliche Aktivität im Euroraum durch die zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie getroffenen Maßnahmen stark zurückgegangen ist, sind die Renditen von Staatsanleihen zum Teil beträchtlich gestiegen – vor allem in Ländern, die von der Pandemie besonders stark betroffenen waren (siehe Abb. 9). Das ist ein Schema,

Abbildung 9

#### Zinsentwicklung 10-jähriger Staatsanleihen, 5-Tages-Standardabweichung



Quellen: Eurostat, Bundesbank, Banque de France, Banco de España



Foto: Pormezz/stock.adobe.com

das sich regelmäßig wiederholt: In wirtschaftlichen Krisenzeiten suchen Anleger den sicheren Hafen und investieren vermehrt in deutsche Staatsanleihen, während andere Anleihen, insbesondere von Ländern mit hohen Schuldenständen abgestoßen werden. Durch Finanzmarktspekulationen wird dieser Trend noch befeuert – wie die Eurokrise 2010/11 gezeigt hat. Damals hatten Finanzjongleure die griechische Regierung an den Rand der Zahlungsunfähigkeit gedrängt. Finanzielle Rettungsschirme mussten aufgespannt werden und die Kreditgeber setzten drakonische wirtschaftliche Anpassungsprogramme durch.

Eurobonds würden die Spekulationen gegen Anleihen einzelner Euroländer dauerhaft beenden und Chancengleichheit schaffen: Alle hätten die gleiche Zinsbelastung und könnten ihre Haushalte unter gleichen Bedingungen konsolidieren. Nur mit Eurobonds bekommen alle Länder der Eurozone die Möglichkeit, mit genügend Kraft gegen

die Wirtschaftskrise vorzugehen. Es geht also mitnichten um milliardenschwere Hilfszahlungen von Nord- nach Südeuropa, wie manche polemisch behaupten. Es geht darum, einen Konstruktionsfehler der Währungsunion zu beheben, der es vor allem südeuropäischen Ländern schwer macht, sich in Krisenzeiten günstig über Kredite zu finanzieren. Eurobonds können somit einen wichtigen Beitrag leisten für mehr Stabilität an den Anleihemärkten und eine robustere gemeinsame Währung.

Einige nationale Regierungen – insbesondere Dänemark, Schweden, Finnland und die Niederlande – wehren sich trotz der beschriebenen Vorteile gegen die Einführung gemeinschaftlicher Anleihen. Anstatt dessen sollen krisengeschüttelte Mitgliedstaaten mit zinsgünstigen Krediten versorgt werden. Die anfänglichen Krisenreaktionen der europäischen Regierungen im April 2020 gingen in diese Richtung: Mitgliedstaaten wurden zinsgünstige Kredite aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

in Aussicht gestellt. ESM-Kredite zur Bekämpfung der Corona-Krise greifen allerdings zu kurz, denn sie sind nur für wenige Mitgliedstaaten attraktiv, die allermeisten können sich günstiger über die Emission nationaler Anleihen finanzieren (Schäfer 2020). Zudem lösen sie nicht das Problem einer zunehmend auseinanderlaufenden Entwicklung der nationalen Schuldenstände und das sich daraus ergebende Risiko von Turbulenzen an den Anleihemärkten.

Mit dem EU-Aufbauprogramm „Next Generation EU“ soll die Europäische Union zur Aufnahme gemeinschaftlicher Anleihen am Kapitalmarkt in einer historisch einzigartigen Höhe von 750 Milliarden Euro ermächtigt werden. Die gemeinschaftliche Anleihe wird über den EU-Haushalt besichert. Die Mitgliedstaaten haften dafür anteilig mit ihren Beiträgen zum EU-Haushalt. Die Rückzahlung der EU-Anleihe soll zwischen 2028 und 2058 erfolgen. Es ist gut, dass mit dem EU-Aufbauprogramm der solidarische Weg einer EU-Anleihe gewählt wurde, der nationale Schuldenstände schont. Es ist richtig, dass wir mit dem Programm die Kosten für Zukunftsinvestitionen teilen, denn von einer modernen Infrastruktur, von mehr Investitionen in Bildung und Forschung und von einem breiten Angebot der öffentlichen Daseinsvorsorge profitieren wir alle.

Der DGB begrüßt diese historische Wende in der europäischen Fiskalpolitik! Die Aufnahme gemeinschaftlicher Schulden zur Finanzierung von Zukunftsinvestitionen war längst überfällig. Aus Sicht des DGB ist es dringend notwendig, dass der EU-Aufbaufonds verstetigt und zu einem Investitionsfonds umgebaut wird, der eng mit den Green Deal verzahnt ist und sich über eine gemeinschaftliche Schuldenaufnahme finanziert (siehe Punkt 2.3.). Der Schuldendienst könnte über die Erschließung neuer EU-Eigenmittelquellen bedient werden. Für den DGB ist dabei wichtig, dass bei einer Reform der EU-Eigenmittelquellen das Problem der ungleichen Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums in Europa endlich angegangen wird!

### 3.3 Jenseits von Preisstabilität – zur Rolle der EZB bei der Finanzierung des europäischen Wiederaufbaus

Wenn es um die Finanzierung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der sozial-ökologischen Transformation geht, spielt schließlich auch die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank eine entscheidende Rolle. Ende 2015 begann die Europäische Zentralbank mit einem groß angelegten Kauf europäischer Staatsanleihen. Der unmittelbare Ankauf von staatlichen Schuldtiteln ist der Europäischen Zentralbank laut Art. 123 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verboten. Um eine direkte Staatsfinanzierung zu vermeiden, dürfen nur indirekt, also über den Markt gehaltene, staatliche Wertpapiere im Rahmen festgelegter Tranchen von der EZB bzw. den nationalen Notenbanken gekauft werden. Seit März 2015 sind mit Unterbrechungen bis Juni 2020 mit dem sogenannten Public Sector Purchase Programme (PSPP) insgesamt 2,9 Bio. Euro an Staatsanleihen in der Bilanz der EZB angehäuft worden.

Diese Ankaufspolitik von Staatsanleihen wurde unter der Präsidentschaft von Christine Lagarde geldpolitisch fortgeführt und erweitert (siehe Abb. 10). So wurde als Reaktion auf die steigende Staatsverschuldung infolge der Corona-Pandemie ein weiteres Notkaufprogramm (PEPP: Pandemic Emergency Purchase Programme) eingeführt. Im Rahmen des Corona-Notkaufprogramms will die EZB insgesamt (private und öffentliche) Schuldtitel in Höhe von 1850 Mrd. Euro bis März 2022 kaufen. Die EZB hat ihre Wertpapierkäufe im Rahmen des Corona-Notkaufprogramms deutlich flexibilisiert. Sie kann damit zielgerichtet und bedarfsgerecht Wertpapiere kaufen.

Mittlerweile greift die Europäische Zentralbank mit ihrer Geldpolitik massiv in den staatlichen Anleihemarkt ein. In der Corona-Krise hat die Europäische Zentralbank 71 Prozent aller neuen Staatsanleihen



gekauft. Sie hat damit aktiver in den Staatsanleihenmarkt eingegriffen als etwa die Bank of England (50 Prozent) oder die FED (57 Prozent).

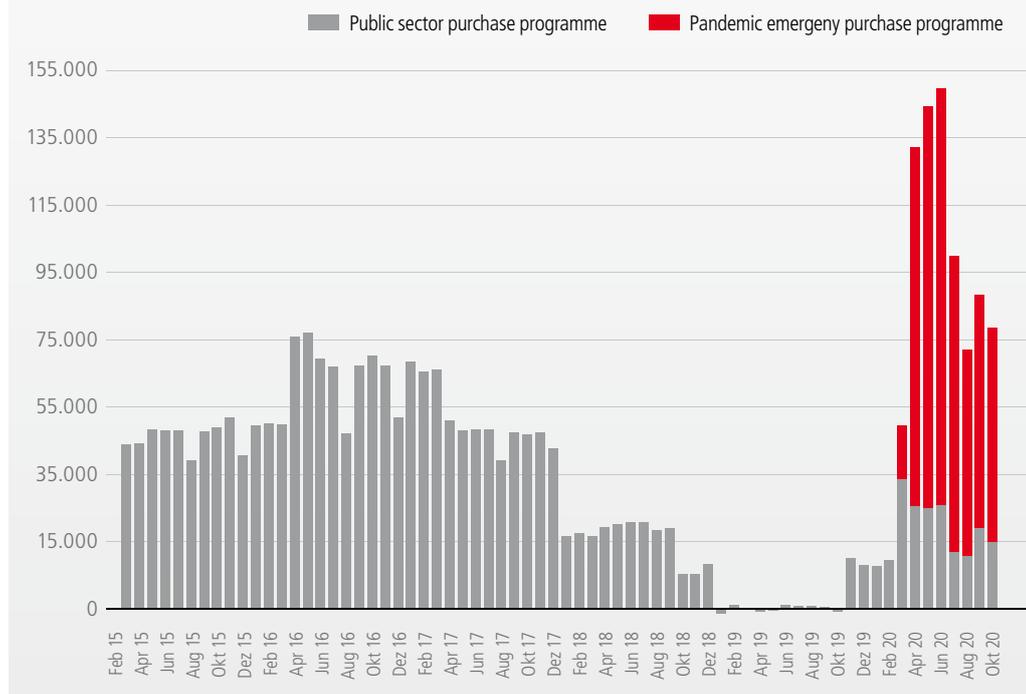
Mit diesen Anleihekäufen verfolgt die Europäische Zentralbank eine Politik, die weit über ihr primäres Mandat – also die Sicherung von Preisstabilität – hinausgeht. Die EZB trägt damit wesentlich zu einer wirtschaftlichen Erholung bei, weil sie die Zinsen auf staatliche Schuldtitel niedrig hält. Im Kontext der Corona-Pandemie konnte nachgewiesen werden, dass insbesondere das Zusammenspiel geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen – also die Ausweitung der Anleihekäufe der EZB und das Aussetzen der EU-Fiskalregeln – einen stabilisierenden Effekt auf die Anleihenmärkte gehabt hat (Bernoth et al. 2020).

Aus Perspektive des DGB ist es richtig, dass die EZB so flexibel mit ihrem Mandat umgeht. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag für die Stabilität der Eurozone. Allerdings sollte eine solche Geldpolitik zukünftig auch auf ein solides rechtliches Fundament gestellt werden. Der DGB setzt sich deshalb für eine Mandatserweiterung der EZB ein. Das Ziel der Preisstabilität sollte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen, etwa Klimastabilität und Vollbeschäftigung, in Einklang gebracht werden.

Abbildung 10

### Monatliche Anleihekäufe der EZB nach Programm, in Mio. Euro

(hier nur Programme mit Staatsanleihen)



Quelle: EZB



## Demokratische Verfahren anstatt Technokratie und Regelbindung



Foto: misu/stock.adobe.com

Die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik wurde nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 deutlich. Seitdem ist die wirtschaftspolitische Integration in der EU, insbesondere in der Eurozone, rasant vorangeschritten. Mit dem Wiederaufbaupaket der EU und der gemeinschaftlichen Schuldenaufnahme erleben wir aktuell einen weiteren, bedeutenden Integrationsprung in diesem Politikfeld.

Formal verfügt die EU nur über eine begrenzte wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union spricht in Art. 119 lediglich von einer „engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“, beruhend auf „dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele“. Seit der Finanzkrise hat insbesondere die Europäische Kommission diesen rechtlichen Rahmen wirksam ausgeschöpft und damit ihren Handlungsspielraum deutlich ausgeweitet (Seikel 2018). Das gilt insbesondere fürs Europäische Semester (siehe Punkt 2.2.).

Im Rahmen des Europäischen Semesters üben die Europäische Kommission und der Rat über die

sanktionsbasierte erste (fiskalpolitische) und zweite (makroökonomische) Säule des Europäischen Semesters Einfluss auf diverse Politikbereiche aus, die von der Lohn- über die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bis hin zur Bildungs- und Gesundheitspolitik reichen (für eine Übersicht siehe etwa Clancy 2020: 32). Denn von fiskalpolitischen und makroökonomischen Korrekturvorgaben können im Prinzip alle Politikbereiche betroffen sein. Damit grenzt das Europäische Semester den politischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von Politikfeldern ein.

Ein wichtiges Anliegen des DGB ist es deshalb, das Europäische Semester nicht nur wirtschaftspolitisch neu auszurichten, etwa durch eine Überarbeitung der Fiskalregeln, eine europäische Investitionsagenda und eine Stärkung der dritten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Säule. Notwendig ist es auch, die Entscheidungsprozesse grundlegend zu überarbeiten und eine demokratische Mitbestimmung zu ermöglichen. Denn durch europäische fiskalpolitische und makroökonomische Grenzwerte und Regeln wird die Möglichkeit der demokratischen Mitbestimmung der nationalen Parlamente in vielen Politikfeldern



beschnitten, ohne auf europäischer Ebene einen Ausgleich zu schaffen. Im Moment ist kein Parlament – weder in einem Mitgliedstaat noch das Europäische Parlament – an der Formulierung der europäischen wirtschaftspolitischen Leitlinien im Rahmen des Europäischen Semesters beteiligt. Eine Stärkung des demokratischen Fundaments dieses wirtschaftspolitischen Steuerungsprozesses ist umso wichtiger, da die Auszahlung diverser EU-Fonds (die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die Aufbau- und Resilienzfazilität) daran geknüpft ist, ob die Mitgliedstaaten die länderspezifischen Empfehlungen, die im Kontext des Europäischen Semesters formuliert werden, einhalten. Damit sind die wirtschaftspolitischen Empfehlungen von Rat und Europäischer Kommission mehr als nur unverbindliche Ratschläge. Wenn die Auszahlung von EU-Fonds an die Umsetzung der Empfehlungen gekoppelt ist, werden daraus de facto Umsetzungsvorgaben.

Das Europäische Parlament fordert deshalb seit Jahren stärker als Mitgesetzgeber über die wirtschaftspolitischen Prioritäten des Europäischen Semesters einbezogen zu werden. Das Mitspracherecht des Europäischen Parlaments bei der Formulierung der wirtschaftspolitischen Leitlinien könnte durch eine interinstitutionelle Vereinbarung gestärkt werden (Repasi 2017). Darüber hinaus sollten auch nationale Parlamente in den Prozess einbezogen werden, etwa indem sie über die nationalen Reformhilfeprogramme abstimmen (Crum 2018). Auch die Sozialpartner müssen in diesem Prozess gestärkt werden. Die Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Nichtregierungsorganisationen werden zumindest in Deutschland in verschiedenen Stadien des wirtschaftlichen Koordinierungsprozesses konsultiert. Die Effektivität dieser Konsultation muss allerdings verbessert werden, etwa indem gemeinsam über eine strategische Prioritätensetzung entschieden wird und die Ergebnisse der Konsultation in einem verbindlichen Konsultationsdokument festgehalten werden.

Darüber hinaus ist es wichtig, die Mitbestimmungsrechte der Parlamente und der Sozialpartner bei neuen EU-Fonds zu stärken. Das gilt insbesondere für den neuen EU-Aufbaufonds. Denn angesichts der Summe an EU-Geldern, über die der Fonds verfügt, ist eine demokratische Beteiligung bei der Verwaltung des Aufbaufonds unbedingt geboten. Denn mit welchen Investitionen und Reformen der wirtschaftliche Aufbau in den Mitgliedstaaten erfolgen soll, kann und darf nicht Expertengremien obliegen. Darüber muss in den Parlamenten – im Europäischen Parlament und auf nationaler Ebene – gestritten und entschieden werden. Die Sozialpartner sollten dabei ein Mitspracherecht haben. Beispielhaft sind die EU-Strukturfonds, die rund ein Drittel des EU-Haushalts ausmachen. Bei der Verwaltung dieser Fonds haben die Gewerkschaften zusammen mit Arbeitgebern sowie öffentlicher Verwaltung auf verschiedenen Ebenen eine tragende Rolle. Hier gilt das Partnerschaftsprinzip: Man entscheidet gemeinsam über die strategische Prioritätensetzung der Fonds. Zum Teil sind die Sozialpartner auch bei der Entscheidung über förderfähige Projekte beteiligt, etwa zur Weiterbildung von Beschäftigten. Ähnlich sollte die Beteiligung der Sozialpartner beim EU-Aufbaufonds aussehen.

Die Grundvoraussetzung für eine Neuausrichtung der EU Wirtschaftspolitik ist eine umfassende Demokratisierung: Über die Einbindung der Parlamente und der Sozialpartner in das Europäische Semester und die Aufbau- und Resilienzfazilität kann eine kritische Öffentlichkeit hergestellt werden. Die Auswirkungen der fiskalpolitischen und makroökonomischen Vorgaben der Kommission auf die Arbeitsmarkt-, Sozial- und Gesundheitspolitik der Mitgliedstaaten würde stärker in den Blickpunkt geraten. Ziel- und Verteilungskonflikte könnten thematisiert werden. Technische, fiskalpolitische und makroökonomische Vorgaben könnten so in einem breiteren, gesellschaftlichen Zusammenhang diskutiert werden.



Stefan Körzells Gastbeitrag in der Frankfurter Rundschau:

**Beim Wiederaufbau nach Corona auch die Gewerkschaften beteiligen!**

<https://bit.ly/3cUHTc3>

# Literaturhinweise

---

- Bernoth, Kerstin / Clemens, Marius / Dany-Knedlik, Geraldine / Gebauer, Stefan (2020): *Wirtschaftspolitische Maßnahmen gegen die Corona-Krise in Europa wirken vor allem im Zusammenspiel*, DIW Wochenbericht Nr. 23, 388-397.
- Clancy, Emma (2020): *Disziplin und Strafe. Das Ende des Weges für den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU*. Studie im Auftrag der Fraktion GUE/NGL. April 2020, <https://www.martin-schirdewan.eu/wp-content/uploads/2020/05/DuS.pdf>.
- Creel, Jérôme / Holzner, Mario / Saraceno, Francesco / Watt, Andrew / Wittwer, Jérôme (2020): *How to spend it. A proposal for a European Covid-19 recovery programme*. IMK policy brief no. 92, June 2020, [https://www.boeckler.de/en/faust-detail.htm?sync\\_id=8938](https://www.boeckler.de/en/faust-detail.htm?sync_id=8938).
- Crum, Ben (2018): *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?* in: *Journal of European Public Policy*, 25(2), 268-286.
- Dullien, Sebastian (2010): *Ungleichgewichte im Euroraum. Akuter Handlungsbedarf auch für Deutschland*. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07696.pdf>.
- Dullien, Sebastian / Paetz, Christoph / Watt, Andrew / Watzka, Sebastian (2020): *Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance*, IMK Report 159, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_159\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_159_2020.pdf).
- Europäische Kommission (2020): *Autumn Economic Forecast, Overview*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin\\_forecast\\_autumn\\_2020\\_overview\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_forecast_autumn_2020_overview_en.pdf).
- Fries, Jan/ Garnadt, Niklas / Grimm, Veronika / Nöh, Lukas (2020): *Europa in der Corona-Krise: Europäische Lieferketten müssen europäisch wiederbelebt werden*, in: *Wirtschaftsdienst* 2020 (6), 410-415.
- 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.
- Hacker, Björn (2018): *Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest*, IEP Research Paper Nr. 02/18, Institut für Europäische Politik, Berlin, [http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2018/09/RP0218-Hacker\\_final.pdf](http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2018/09/RP0218-Hacker_final.pdf).
- Heimberger, Philipp / Truger, Achim (2020). *Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise*, Makronom, <https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125>.
- Jordan, Jamie / Maccarrone, Vincenzo / Erne, Roland (2020): *Towards a Socialization of the EU's New Economic Governance Regime? EU Labour Policy Interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania (2009–2019)*, *British Journal of Industrial Relations*, online preview: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/bjir.12522>.
- Koll, Willi / Watt, Andrew (2018): *Vertiefung und Konvergenz der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion durch konzeptionelle und institutionelle Reformen der makroökonomischen Koordinierung*, IMK study, Nr. 61, Juni 2018, Hans-Böckler-Stiftung, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_study\\_61\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_61_2018.pdf).
- Lindner, Fabian / Stephan, Sabine / Zwiener, Rudolph (2018): *Dringend gebraucht – aktive Wirtschaftspolitik, um Außenhandelsüberschüsse abzubauen*, in: *Wirtschaftsdienst* 2018 (9), 644-650.
- Repasi, René (2017): *Constitutional implications of a reform of the eurozone governance with attention to the democratic scrutiny of the euro group and the possibility of an IIA on the European*

*Semester*. Expertenanhörung des Ausschusses für konstitutionelle Fragen im Europäischen Parlament (AFCO), 21. November 2018.

Seikel, Daniel (2018): *Patterns of pooling and delegation after the crisis: old and new asymmetries*. *Journal of European Integration* 41 (6), 693-709.

Schäfer, Hans-Bernd (2020): *ESM-Kredite zur Bekämpfung der Corona-Krise greifen zu kurz*. *Wirtschaftsdienst*, 2020 (5), 351-355.





## NEWSLETTER

Abonnieren Sie unseren Newsletter KLARTEXT  
unter [www.dgb.de/service/newsletter](http://www.dgb.de/service/newsletter)



## ONLINE

Für weitere Informationen zu diesen und weiteren Themen  
besuchen Sie uns auf [www.dgb.de/wfs](http://www.dgb.de/wfs)



[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

