MAKROSKOP
Magazin für Wirtschaftspolitik

Frische Mittel mit alten Methoden: Die neue EU-Wirtschaftspolitik

Von Dominika Biegon, Christel Degen und Susanne Wixforth | 4.5.2021

NextGenEU greift nicht nur den Mitgliedstaaten beim wirtschaftlichen Wiederaufbau unter die Arme. Eine neue Form der EU-Wirtschaftspolitik ist im Entstehen. Doch das alte Prinzip „Geld gegen Reformen“ gilt mehr denn je.

In rasantem Tempo haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union enorme Reformanstrengungen unternommen, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen. In Rekordzeit wurde das Wiederaufbaupaket „Next Generation EU“ in Höhe von 750 Milliarden Euro auf den Weg gebracht, dessen Kern der EU-Aufbaufonds, die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität, ist. Letztere soll einen Umfang von 672 Milliarden Euro haben und die Mitgliedstaaten beim wirtschaftlichen Wiederaufbau unterstützen. In diesen Tagen erreicht die Umsetzung des EU-Aufbaufonds eine weitere wichtige

Etappe: Die Mitgliedstaaten müssen bis Ende April ihre nationalen Aufbaupläne vorlegen, in denen sie darstellen, wofür sie die EU-Hilfen ausgeben wollen.

Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität wird ein bedeutender Schritt in Richtung Vertiefung der EU-Fiskalpolitik vollzogen. Insbesondere die Tatsache, dass die Finanzierung des Fonds über die Emission gemeinschaftlicher Anleihen erfolgt, ist – in diesem Ausmaß – eine erhebliche Neuerung und ein starkes Zeichen der europäischen Solidarität.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität leistet vieles, was progressive Ökonominnen und Ökonomen in Deutschland seit Langem fordern. Mit dem Fonds wird auf europäischer Ebene ein kreditfinanzierter Investitionstopf geschaffen, dessen Schwerpunkt darin liegen soll, die Mitgliedstaaten bei den Herausforderungen, die sich durch die sozial-ökologischen Transformation und die Digitalisierung ergeben, zu unterstützen.

Einen ähnlichen Vorschlag hat der DGB bereits vor 12 Jahren mit dem „Marshallplan für Europa“ gemacht. Das Volumen des Fonds spricht dafür, dass es sich bei dieser Initiative um mehr als nur um Symbolpolitik handelt. Andrew Watt und Sebastian Watzka vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) haben in einer Studie berechnet, dass der Fonds eine positive makroökonomische Wirkung entfalten und zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung und sogar zu einer stärkeren sozioökonomischen Konvergenz beitragen kann; vorausgesetzt die Mitgliedstaaten setzen die Gelder für neue Zukunftsinvestitionen ein. (Die Bundesregierung plant allerdings, die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität größtenteils nicht für *neue* Projekte, sondern zur Querfinanzierung bereits beschlossener Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket vom Juni 2020 zu verwenden.)

Schließlich leistet der Fonds einen Beitrag dazu, dass die europäische Fiskal- und Geldpolitik derzeit Hand in Hand gehen. Die Europäische Zentralbank hat mit dem Pandemie Anleihekaufprogramm (PEPP) schnell auf den wirtschaftlichen Einbruch reagiert. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie dem Aussetzen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird die Geldpolitik von einer expansiven Fiskalpolitik flankiert. Anders als nach der Finanz- und Wirtschaftskrise konnte so ein erneutes Aufflammen einer Eurokrise bislang verhindert werden.

Der Fonds wird nicht alle Probleme der Währungsunion lösen

Bei aller Euphorie über den Fonds bleibt jedoch häufig unbeleuchtet, dass der Fonds nicht alle Probleme der Währungsunion lösen wird. Zentrale strukturelle Probleme des Euro bleiben weiterhin bestehen.

Es bleibt beispielsweise das Problem, dass eine einheitliche Geldpolitik nur dysfunktional auf auseinanderlaufende Konjunkturzyklen reagieren kann. Das ist unter anderem deshalb der Fall, weil sich der einheitliche Nominalzins, der von der EZB gesetzt wird, bei auseinanderlaufenden Inflationsraten in unterschiedliche Realzinsen übersetzt. Die Zinsen sind dann zu niedrig für Mitgliedstaaten mit einer hohen Inflation und umgekehrt.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität schafft hier keine Abhilfe, denn so wie der Fonds angelegt ist, ähnelt er eher den Strukturfonds als einem Instrument zur Konjunkturanpassung (dazu unten mehr). Es bleibt zudem das Problem, dass es auch in Zukunft in der Eurozone keinen Kreditgeber der letzten Instanz geben wird. Ganz im Gegenteil: In den letzten Jahren wurden Maßnahmen ergriffen, um die Restrukturierung von Staatsanleihen zukünftig zu vereinfachen. Seit 2013 gelten verpflichtend Umschuldungsklauseln bei der Emission von Staatsanleihen des Euroraums. Sie bewirken, dass Gläubiger von Staatsanleihen zukünftig einfacher eine Änderung der Anleihebedingungen (etwa einen Forderungsverzicht) beschließen können.

Auf diese Weise soll im Fall der Zahlungsunfähigkeit eines Eurozonenmitglieds der Prozess der Umschuldung reibungsloser verlaufen. Mit der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die im November 2020 verabschiedet wurde, verpflichten sich die Mitgliedstaaten zu einer weiteren Vereinfachung dieser Umschuldungsverfahrens. Unter dem Titel „Marktdisziplin“ wird damit eine Staatsinsolvenz im Euroraum technisch weiter vorbereitet, statt sie auszuschließen.

Diese Entwicklung ist äußerst problematisch, da durch die Zulässigkeit eines Staateninsolvenzverfahrens die Staatanleihen ihren Status als sichere Anlagen verlieren würden. Gläubiger würden das erhöhte Ausfallrisiko einplanen und höhere Risikoaufschläge verlangen. Hoch verschuldetet Länder hätten noch größere Schwierigkeiten, sich zu refinanzieren (siehe auch DGB klartext).

In diesem Beitrag soll der Fokus aber nicht auf den makroökonomischen, sondern auf den politischen Auswirkungen des Fonds liegen. Denn er ist mehr als nur ein gut gefüllter Fonds, der den Mitgliedstaaten beim wirtschaftlichen Wiederaufbau unter die Arme greift. Die Analyse der Governance-Strukturen und

der Vergleich mit den europäischen Strukturfonds zeigen, dass hier eine neue Form der EU-Wirtschaftspolitik im Entstehen ist. Dabei sind drei Entwicklungen von besonderer Bedeutung:

1. Das europäische Semester erhält mehr Biss.
2. Die Europäische Kommission weitet ihren Einflussbereich auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik erheblich aus, während der EU-Gesetzgeber dem Europäischen Parlament nur wenig Kontroll- bzw. Mitspracherechte einräumt.
3. Die Europäischen Strukturfonds bekommen Konkurrenz.

Im Folgenden werden wir auf alle drei Punkte kurz eingehen**:**

1. Das Europäische Semester erhält mehr Biss

Um makroökonomische Ungleichgewichte und Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten frühzeitig zu vermeiden, wurde nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 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, welches im Jahr 2011 umgesetzt wurde. Im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht die EU-Kommission sowohl die Fiskalpolitik als auch weitere makroökonomische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus koordiniert sie deren Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Das Europäische Semester gipfelt jedes Frühjahr in den sogenannten „länderspezifischen Empfehlungen“, wobei es sich um Reformempfehlungen der EU-Kommission aus einer Vielzahl von Politikbereichen von der EU-Kommission an die Mitgliedstaaten handelt.

Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität gewinnt dieser wirtschaftspolitische Koordinierungsprozess an Bedeutung. Zwar sind die fiskalpolitischen und makroökonomischen Auflagen des Europäischen Semesters schon jetzt verbindlich, weil bei Nichteinhaltung dieser Auflagen Sanktionen drohen. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität hat die EU-Kommission jedoch ein zusätzliches Mittel in der Hand, um die Mitgliedstaaten zu bestimmten Strukturreformen zu bewegen.

Denn die EU-Hilfen aus dem Fonds fließen nur, wenn die Mitgliedstaaten die Reformauflagen der EU-Kommission aus dem Europäischen Semester umsetzten. Die Auszahlungen aus dem neuen Fonds sind so geregelt, dass sie

nicht einmalig, sondern in Raten erfolgen. Zwei Mal im Jahr wird die EU-Kommission bewerten, ob die Mitgliedstaaten die vereinbarten Maßnahmen und Reformen umgesetzt haben. Ist dies nicht der Fall, kann die EU-Kommission die Auszahlung der EU-Mittel aus dem Aufbaufonds stoppen. Das Ignorieren europäischer Strukturreformauflagen wird künftig nur noch schwer möglich sein, wenn Mitgliedstaaten die EU-Mittel aus dem EU-Aufbaufonds erhalten wollen. So werden „aus länderspezifischen Reformempfehlungen de facto Umsetzungsvorgaben“ (Becker 2020).

Der neue Fonds implementiert damit eine bereits bekannte Methode („Geld gegen Reformen“), die die Europäische Kommission in den letzten Jahren wiederholt versucht hat, umzusetzen. Seit Jahren ist die Europäische Kommission bestrebt, dem Europäischen Semester mehr Biss zu geben und hat dafür unterschiedliche Instrumente vorgeschlagen (siehe Biegon). Angefangen hatte die Diskussion bereits 2012/13 mit dem „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, gefolgt von einem Verordnungsentwurf für ein sogenanntes Reformhilfeprogramm im Jahr 2018. Als auch dieser Verordnungsentwurf scheiterte, schlug sie 2019 ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (das sogenannte BICC) vor. Alle Vorschläge wurden aufgrund massiver Kritik zurückgezogen.

Parallel dazu versucht die EU-Kommission, den Europäischen Strukturfonds stärker an den Vorgaben des Europäischen Semesters auszurichten (siehe Karrass). Die Aufbau- und Resilienzfazilität steht in der Tradition dieser Instrumente, nur dass jetzt deutlich mehr Geld zur Verfügung steht. Zugegebenermaßen hat sich auch die Schwerpunktsetzung etwas geändert. Es geht vorranging darum, öffentliche Investitionen anzukurbeln, die Umsetzung von Strukturreformen hat nur eine ergänzende Funktion. Dennoch: Die Verordnung sieht explizit vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren Aufbauplänen auch Strukturreformvorschläge machen, die im Einklang mit den Vorgaben aus dem Europäischen Semester stehen.

Warum ist es problematisch, dass das Europäische Semester mehr Biss erhält? Die Notwendigkeit einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung, insbesondere für die Mitglieder der Eurozone steht außer Frage. Die konkrete, aktuelle Ausgestaltung des Europäischen Semesters ist aber aus zweierlei Gründen problematisch.

Zum einen, weil das Europäische Semester trotz der Reformen der letzten Jahre – die alle das Ziel hatten, die soziale Dimension dieses wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesses zu stärken (Einführung des sozialpolitischen Scoreboards, stärkere Ausrichtung an der Europäischen Säule sozialer Rechte und an den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen) – immer noch ein Prozess ist, bei dem der Fokus primär auf verengte Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit und die Reduzierung von öffentlichen Ausgaben gelegt wird. Die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Folgen dieser Reformvorschläge werden hingegen nicht genügend berücksichtigt. Das belegen mittlerweile auch eine Vielzahl von empirischen, wissenschaftlichen Studien (siehe etwa Hacker 2018, Jordan et al 2020, Haas et al. 2020).

Die Studie von Emma Clancy, in der sich eine einfache Auflistung der empfohlenen Strukturreformen findet, spricht Bände. Die Analyse aller länderspezifischen Empfehlungen seit 2011 zeigt: Die Europäische Kommission hat 105 Mal empfohlen, das Rentenalter zu erhöhen oder Kürzungen bei der Finanzierung der Altersvorsorge vorzunehmen. Sie hat 63 Mal vorgeschlagen Ausgaben im Gesundheitssystem zu kürzen oder Privatisierungen vorzunehmen und 50 Mal hat sie das zu rasante Lohnwachstum in den Mitgliedstaaten moniert.

Diese Auflistung spiegelt natürlich nur einen Teil der Wahrheit wider. In Deutschland beispielsweise drängt die Europäische Kommission die Bundesregierung seit Jahren dazu, Voraussetzungen für ein stärkeres Lohnwachstum zu schaffen und öffentliche Investitionen zu stärken (siehe etwa die länderspezifischen Empfehlungen an Deutschland aus dem Jahr 2019). Aus Sicht der Gewerkschaften fallen die Empfehlungen an Deutschland in den letzten Jahren weitestgehend positiv aus. Das liegt aber vor allem an der komfortablen fiskalpolitischen Situation in der sich Deutschland bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie befand und kann sich ändern, wenn jetzt der Schuldenstand auch in Deutschland steigen wird.

Dass die Reformempfehlungen aus dem Europäischen Semester aus Sicht der Beschäftigten durchaus problematisch sein können, zeigen schon die Verhandlungen zum deutschen Aufbau- und Resilienzplan. Aus internen Gesprächen und Zeitungsberichten haben wir erfahren, dass die Europäische Kommission die mangelnde Reformbereitschaft seitens der Bundesregierung anmahnt. Offensichtlich hat die EU-Kommission, mit Verweis auf die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Jahr 2019 die Bundesregierung aufgefordert, Maßnahmen einzuleiten, „um die langfristige Tragfähigkeit des

Rentensystems zu sichern“. Konkret hat die EU-Kommission wohl gefordert, die Riester-Rente zu reformieren, um die zweite Säule des Rentensystems zu stärken.

Die Bundesregierung hat diese Forderung weitestgehend ignoriert. Sie verweist in diesem Zusammenhang lediglich auf die Einführung der digitalen Rentenübersicht, die „auf einen verbesserten Kenntnisstand der Bürgerinnen und Bürger ab[zielt]“ (siehe deutscher Aufbau- und Resilienzplan, S. 28). Mittelbar – so die Bundesregierung – soll die digitale Übersicht zu einer Stärkung der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge beitragen. Inwiefern die EU-Kommission sich damit zufriedengibt, bleibt abzuwarten. Wahrscheinlich ist, dass die EU-Kommission die Bundesregierung in den nächsten Jahren weiter unter Druck setzen wird, konkrete Rentenreformen vorzulegen.

In einem anderen Fall hat die Bundesregierung eine vernünftig klingende Empfehlung seitens der EU-Kommission in eine kritikwürdige Maßnahme übersetzt. Die Europäische Kommission verlangt von der Bundesregierung „Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung abzuschaffen“ (siehe länderspezifischen Empfehlungen 2019). Als Antwort auf diese Empfehlung schlägt die Bundesregierung vor, die Sozialversicherungsbeiträge bei 40% zu deckeln (siehe deutscher Aufbau- und Resilienzplan, S. 27). Das kritisieren die Gewerkschaften in Deutschland massiv, denn durch eine solche willkürliche Deckelung drohen spätestens 2022 massive Leistungskürzungen (siehe DGB 2021).

Interessant ist darüber hinaus, welche länderspezifische Empfehlungen sowohl von der EU-Kommission als auch von der Bundesregierung ignoriert werden. In den länderspezifischen Empfehlungen 2019 forderte die EU-Kommission, „die Voraussetzungen für die Förderung eines höheren Lohnwachstums zu stärken und dabei gleichzeitig die Rolle der Sozialpartner zu achten“. Diese Forderung ist den Gewerkschaften in Deutschland natürlich besonders wichtig. Doch genau an dieser Stelle zeigt die EU-Kommission keine Bereitschaft, die Bundesregierung zu mehr Reformeifer zu bewegen.

Auch die Bundesregierung ignoriert das Thema weitestgehend in ihrem Aufbauplan. Sie verweist in diesem Zusammenhang lediglich auf das Bildungsprogramm „Ausbildungsplätze sichern“, das kleine und mittlere Unternehmen darin unterstützt, Ausbildungsplätze anzubieten. Von

naheliegenden Reformvorschlägen zur Stärkung des Lohnwachstums, wie einem Bundestariftreuegesetz bei der öffentlichen Auftragsvergabe, einer Erhöhung des Mindestlohns oder Ähnlichem fehlt jede Spur.

Die Beispiele zeigen: Die Frage von Strukturreformauflagen im Kontext des EU-Aufbaufonds ist komplex. Welche konkreten Reformen tatsächlich umgesetzt werden, ist einerseits abhängig von Vorgaben der EU-Kommission, andererseits aber auch von der Interpretation der Vorgaben durch die Bundesregierung. Das Verfahren ist intransparent und die Verantwortlichkeiten sind nur schwer nachzuvollziehen. Fest steht: Es ist zumindest nicht auszuschließen, dass hier Strukturreformauflagen forciert werden, die nicht im Interesse der Beschäftigten sind.

In anderen Ländern tritt die EU-Kommission deutlich offensiver auf. In Spanien etwa erregte ein Interview des EU-Kommissars Valdis Dombrovskis unter den Gewerkschaftskolleginnen und -kollegen große Aufmerksamkeit. Offensichtlich fordert die EU-Kommission von der spanischen Regierung weitreichende Renten- und Arbeitsmarktreformen im Gegenzug für EU-Hilfen (siehe El Pais 2021). Die Verhandlungslage der spanischen Regierung ist dabei deutlich schlechter als die der deutschen. Spanien hat Anspruch auf deutlich mehr EU-Hilfen (ca. 70 Milliarden € an Zuschüssen) gleichzeitig ist die Möglichkeit den wirtschaftlichen Wiederaufbau durch eine Erhöhung der nationalen Kreditaufnahme zu finanzieren zweifellos eingeschränkter.

Neben der problematischen politischen Ausrichtung besteht das zweite Problem mit dem Europäischen Semester darin, dass es bislang ein weitestgehend intransparenter, technokratischer Prozess ist. 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 aber essentiell. Denn durch das Europäische Semester übt die EU-Kommission – wie bereits erläutert – Einfluss auf diverse Politikbereiche aus, die von der Investitions-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bis hin zur Bildungs- und Gesundheitspolitik reichen.

Damit grenzt das Europäische Semester den politischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von Politikfeldern ein. Die mitgliedstaatlichen Parlamente haben aber kein Mitspracherecht bei der Formulierung der

wirtschaftspolitischen Leitlinien des Europäischen Semesters und auch auf europäischer Ebene wurde dafür kein Ausgleich geschaffen. Hier offenbart sich deutlich ein Demokratiedefizit in der EU Economic Governance.

Für die demokratische Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten ist zudem die Regelgebundenheit der europäischen Fiskalpolitik problematisch. Bestimmte fiskalpolitische Grenzwerte sind im Primärrecht und im Völkerrechte festgelegt. Das führt dazu, dass auch bei einer radikalen Änderung des makroökonomischen Umfeldes (etwa niedrige Zinsen) oder einem Wechsel der politischen Mehrheiten die EU-Fiskalpolitik nur schwer änderbar ist. Die 3%-Defizitgrenze und die 60%-Verschuldungsregel sind im EU-Primärrecht seit dem Vertrag von Maastricht 1992 im Protokoll Nr. 12 der EU-Verträge definiert.

Eine Änderung dieser Grenzwerte ist nur als Vertragsänderung im Rahmen des Verfahrens nach Art 48 EUV möglich und bedarf der Einstimmigkeit im Rat. Diese fiskalpolitischen Grenzwerte sind als Antwort auf die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrags, dem sogenannten Fiskalpakt, außerhalb der europäischen Verträge verschärft worden. Damit ist eine Änderung dieser Grenzwerte schwierig, weil Supermajoritäten gefunden werden müssen. Der Sanktionsprozess bei der Überschreitung bestimmter Grenzwerte hat schwerwiegende Folgen. Im Rahmen des Verfahrens wegen übermäßigen Defizits können Geldstrafen in Höhe von 0,2% des BIP verhängt werden. Die Geldbußen können auf maximal 0,5% steigen, wenn Statistikbetrug aufgedeckt wird. Auch können die Strafen eine Aussetzung der EU-Regionalförderung beinhalten.

Natürlich muss es in einer Währungsunion Spielregeln geben, an die sich alle Mitgliedstaaten halten. Insbesondere bei der Staatsverschuldung ist es unerlässlich, dass alle Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen, um die Stabilität der gemeinsamen Währung nicht zu gefährden. Hier muss allerdings das richtige Verhältnis gefunden werden zwischen regelgebundener und diskretionärer Politik. Mit der Schuldenbremse, dem Fiskalpakt und dem Sixpack ist in der Vergangenheit das Pendel zu stark in Richtung Regelgebundenheit ausgeschlagen und hat damit den demokratischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zu sehr eingeschränkt.

Eine kluge Reform der EU-Fiskalregeln müsste hier ansetzen: Die EU-Fiskalregeln brauchen mehr Flexibilität (siehe auch EWSA 2020), um es Mitgliedstaaten zu ermöglichen, angemessener auf Konjunkturverläufe,

dringender Investitionsbedarfe, Veränderungen der makroökonomischen Bedingungen etc. zu reagieren. Begründete Abweichungen von vorgegebenen Schuldenabbaupfaden sollten in einem gewissen Rahmen möglich sein, wenn sich in einen Land, die politische Mehrheiten und damit die wirtschaftspolitischen Programme radikal ändern. Andernfalls drohen Regelverstöße zur Norm zu werden oder Mitgliedstaaten werden andere innovative Möglichkeiten finden (Schattenhaushalte etc.), um sich einen größeren fiskalpolitischen Spielraum zu verschaffen.

2. Die Europäische Kommission weitet ihren Einflussbereich im Gebiet der Wirtschaftspolitik aus; dem Europäischen Parlament wird nur Bericht erstattet.

Im Kontext des Europäischen Semesters ist die Europäische Kommission zum zentralen Akteur der europäischen Wirtschaftspolitik aufgestiegen. Mit ihren Empfehlungen greift sie in Kompetenzen ein, die ihr im Rahmen der EU-Verträge nicht eingeräumt wurden (Schmidt 2020, Becker 2020). Die entsprechenden Artikel zur gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik (insbesondere Art. 119, 121, 126 und 136 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sind eigentlich eindeutig und schreiben der Europäischen Kommission lediglich eine koordinierende Funktion zu. So auch im Europäischen Semester: Formell macht die Europäische Kommission wirtschaftspolitische Empfehlungen, die vom Rat gebilligt werden müssen. Die Beschlussfassung über Sanktionen fällt also dem Rat zu.

Ein Blick hinter die Kulissen zeigt jedoch, dass ein Autonomiegewinn der Europäischen Kommission in Fragen der Wirtschaftspolitik stattgefunden hat. Dieser ist insbesondere im veränderten Abstimmungsmodus der umgekehrten qualifizierten Mehrheit begründet, wie es im Sixpack beschlossen wurde (Seikel 2018). Die Vorgaben der Kommission, die im Kontext des Europäischen Semesters formuliert werden, gelten nach der Sixpack Verordnung als angenommen, es sei denn eine qualifizierte Mehrheit der Eurogruppen-Länder spricht sich dagegen aus. Zudem strukturiert die EU-Kommission den Prozess in entscheidender Weise durch Agendasetting an zentralen Stellen im Europäischen Semester. So ist es die Kommission, die die Leitlinien der Europäischen Wirtschaftspolitik im Jahreswachstumsbericht definiert und die Länderberichte verfasst.

Durch die Aufbau- und Resilienzfazilität gewinnt die Europäische Kommission noch weiter an wirtschaftspolitischer Autonomie. Sie prüft die nationalen Aufbaupläne und kann die Entscheidung im Rat über die Auszahlung der Mittel maßgeblich beeinflussen. Bei der Bewertung und Prüfung der nationalen Aufbaupläne hat die Europäische Kommission einen enormen Ermessensspielraum, weil die genannten Prüfkriterien in der Verordnung sehr vielfältig sind und zum Teil sehr vage formuliert wurden.

Darüber hinaus wurden in Artikel 10 der Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität sogenannte „makroökonomische Konditionalitäten“ eingeführt. Hier gilt ebenfalls der Entscheidungsmodus der umgekehrten qualifizierten Mehrheit. Das heißt, wenn ein Mitgliedstaat gegen die EU-Verschuldungsregeln verstößt oder ihm erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte attestiert werden, kann die EU-Kommission nach einem komplexen Verfahren dem Rat vorschlagen, die Auszahlung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität auszusetzen. Diese Entscheidung gilt als angenommen, es sein denn eine qualifizierte Mehrheit im Rat spricht sich dagegen aus.

Das ist ein weiteres scharfes Schwert, das die Europäische Kommission da in die Hand bekommt. Solange die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aktiviert bleibt (voraussichtlich bis Ende 2022) kann der Artikel wohl nicht angewendet werden. Danach allerdings könnte er von der Europäischen Kommission zur Durchsetzung einer Austeritätspolitik genutzt werden.

Dem Autonomiegewinn der Europäischen Kommission stehen keine entsprechenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments gegenüber. Die Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität hätte hier einen Politikwechsel einleiten können. Gute Änderungsanträge des Europäischen Parlaments wurden nicht übernommen. Es hatte beispielsweise vorgeschlagen, sich das Recht vorzubehalten, Kommissionsentscheidungen zur Mittelvergabe in Frage zu stellen (mit einem sog. delegierten Rechtsakt). In einer Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments hat Ben Crum eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Stärkung des Demokratieprinzips bei der Aufbau- und Resilienzfazilität gemacht, die leider alle nicht aufgegriffen wurden. Um eine zügige Auszahlung der EU-Mittel nicht zu gefährden wurde hier eine Chance verpasst, das Demokratieprinzip in der EU Economic Governance zu stärken.

3. Die Strukturfonds bekommen Konkurrenz

Ein bislang wenig beachteter Aspekt in der Debatte um den EU-Wiederaufbau ist das Verhältnis zwischen der Aufbau- und Resilienzfazilität und den Strukturfonds. Formal betrachtet hat die Aufbau- und Resilienzfazilität nicht viel mit einem Instrument zur makroökonomischen Stabilisierung zu tun. Der Fonds ähnelt in seiner Ausgestaltung eher den EU-Strukturfonds. Die Rechtsgrundlage der Verordnung für die Aufbau- und Resilienzfazilität ist Art. 173 (3) AEUV, in dem die EU ermächtigt wird, zusätzlich zu den Strukturfonds „spezifische Aktionen“ im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu beschließen, um die Ziele des territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu erreichen.

Folgerichtig wird die Zielsetzung der Kohäsion im Verordnungsentwurf unterstrichen. Sowohl bei den Strukturfonds als auch bei der Aufbau- und Resilienzfazilität geht es darum, durch öffentliche Investitionen die Kohäsion in der EU zu stärken. Konkret soll ein Großteil der Gelder aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in Projekte fließen, die der sozial-ökologischen (37%) und digitalen Transformation (20%) dienen. Auch mit den Strukturfonds sollen Projekte mit einer ähnlichen Zielsetzung finanziert werden.

Der Verteilungsschlüssel der Fazilität ist so aufgebaut, dass wirtschaftlich schwache Mitgliedstaaten bevorteilt werden (ähnlich wie bei den Strukturfonds, nur dass bei letzteren eine Differenzierung nach Regionen vorgenommen wird). Im ursprünglichen Kommissionsentwurf hatte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf eine noch viel prominentere Rolle gespielt. Der Rat hat darauf gedrungen, die Konjunktur im Verteilungsschlüssel stärker zu berücksichtigen und den Einbruch der Wirtschaftsleistung nach zwei Jahren als Indikator für den Verteilungsschlüssel aufzunehmen. Die Zuweisung der Gelder erfolgt im Vergleich zu einem automatischen Stabilisator vergleichsweise unflexibel und ist damit nicht variabel einsetzbar. Um ein Konjunkturglättungsinstrument zu sein, müsste der Anstieg der Arbeitslosenquote oder die Tiefe des Konjunktureinbruchs eine viel stärkere Rolle im Verteilungsschlüssel spielen. Auch müssten die Mittelzuweisungen flexibler gehandhabt werden, um variabel auf Konjunkturverläufe reagieren zu können.

Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität wird also ein Fonds geschaffen, der – betrachtet man nur die Zuschüsse (312 Milliarden €, in 2018er Preisen) – fast so groß ist wie alle Strukturfonds zusammen und eine ähnliche Zielsetzung verfolgt. Viele gehen davon aus, dass die Aufbau- und Resilienzfazilität verstetigt wird und

auf Dauer in einen kreditfinanzierten Investitionstopf umgewandelt wird. Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Fonds zumindest als Präzedenzfall für zukünftige Krisen fungieren wird. Das ist einerseits aus den eingangs genannten Gründen wünschenswert, denn die Investitionsbedarfe in der Europäischen Union sind enorm und die mitgliedstaatliche Handlungsfähigkeit wird durch hohe Schuldenstände nach der Krise eingeschränkt sein. Andererseits ist zu befürchten, dass die Europäischen Investitions- und Strukturfonds auf Dauer unter Kürzungsdruck geraten und anstatt dessen die Aufbau- und Resilienzfazilität (oder deren Nachfolgefonds) zum Dreh- und Angelpunkt der europäischen Investitionspolitik ausgebaut wird.

Aus gewerkschaftlicher Perspektive wäre eine solche Entwicklung unvorteilhaft. Denn bei den Europäischen Strukturfonds sind Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen laut der Dachverordnung, die die gemeinsamen Bestimmungen zu den Strukturfonds regelt, in die Verwaltung der Mittel formal eingebunden. Das liegt insbesondere an der rechtlichen Verankerung des Partnerschaftsprinzips. Durch Sozialpartneranhörungen, Partnerschaftsvereinbarungen, Begleitausschüsse u.ä. wurde hier über Jahrzehnte ein Prozess aufgebaut, bei dem wir auf Augenhöhe mit Regierungsbehörden auf unterschiedlichen Ebenen über die konkrete Prioritätensetzung der Fonds und die Mittelverwendung mitdiskutieren und -gestalten.

Die Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität sieht als ersten Schritt lediglich eine Berichterstattung über den Prozess der Sozialpartnereinbindung vor. Diesem Schritt müssen weitere Folgen, indem die verfahrensrechtliche Einbindung als Anhörungs- und Beteiligungsrecht formalisiert wird. Ziel sollte es sein, auch bei diesem neuen Fonds das Partnerschaftsprinzip zu verankern oder zumindest eine Form der Stakeholderkonsultation zu etablieren, die nicht hinter derjenigen zurückfällt, die wir von den Strukturfonds kennen. Wenig überraschend offenbart eine Untersuchung der Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Einbindung der Sozialpartner und anderer Stakeholder bei der Erstellung der nationalen Aufbaupläne deutliche Mängel bei der Praxis der Sozialpartnereinbindung: In den meisten EU-Mitgliedstaaten wurden zwar mit verschiedenen Stakeholdern Gespräche geführt; diese hatten allerdings kaum politische Auswirkungen.

Eine kritische Bewertung der Aufbau- und Resilienzfazilität ergibt also ein gespaltenes Bild: Aus makroökonomischer Perspektive bietet der Fonds einiges,

was die EU dringend benötigt, etwa den Einstieg in eine gemeinschaftliche Teilung der Schuldenlast und eine Förderung von öffentlichen Investitionen zur Gestaltung der digitalen und sozial-ökologischen Wende. Aus politischer Perspektive hingegen steht zu befürchten, dass die Aufbau- und Resilienzfazilität das Demokratiedefizit der EU Economic Governance noch weiter verschärft und eine EU-Wirtschaftspolitik etabliert, in der der Mechanismus „Geld gegen Reformen“ zu einer zentralen Regierungsmethode avanciert.

Reformoptionen

Was ist also zu tun? Wie muss die Governance des EU-Aufbaufonds verändert werden, um demokratischen Ansprüchen zu genügen und eine Wirtschaftspolitik zu unterstützen, die ein sozial und ökologisch nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglicht?

Eine politische Kernforderung muss weiterhin darin liegen, den EU-Aufbaufonds (und die Strukturfonds) vom Europäischen Semester zu entkoppeln. Um zu garantieren, dass die EU-Investitionsmittel auch tatsächlich dafür verwendet werden, wofür sie vorgesehen sind – also für die Förderung von öffentlichen Investitionen für die sozial-ökologische und digitale Transformation – ist eine Kopplung der EU-Mittel an Strukturreformauflagen nicht notwendig. Eine enge Definition der Ausgabenkategorien und eine regelmäßige Überprüfung seitens der Kommission, ob die Gelder in den Mitgliedstaaten auch tatsächlich in die Projekte fließen, die den Vorgaben entsprechen, reichen dafür aus.

Mit anderen Worten: Eine klare Zweckbindung der Mittel ist unerlässlich. Darüber hinaus gehende politische Konditionalitäten sind hingegen abzulehnen (das war auch eine der Kernforderungen des DGB für die Aufbau- und Resilienzfazilität). Der Erfolg des Kurzarbeiterprogramms SURE zeigt, dass EU-Hilfsgelder effektiv verwendet werden auch ohne Strukturreformauflagen.

Auf der anderen Seite sollte man sich keinen Illusionen hingeben. Die Entkopplung des EU-Aufbaufonds vom Europäischen Semester war in den politischen Verhandlungen im letzten Jahr nicht mehrheitsfähig und wird es wohl auch in den nächsten Jahren nicht sein, wenn die Frage der Verstetigung des EU-Aufbaufonds wieder auf der politischen Agenda steht. Die Kopplung von europäischen Fonds an das Europäische Semester wurde – wie oben skizziert – seit Jahren von der Europäischen Kommission vorbereitet und ist nur schwer zurückzudrehen.

Deshalb muss eine alternative Reformoption darin liegen, das Augenmerk verstärkt auf das Europäische Semester zu legen und diesen wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozess grundlegend neu auszurichten. Zwei Schritte sind dafür essentiell:

- a) Das europäische Semester muss auf ein demokratisches Fundament gestellt werden. Dazu gehört die Einbindung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, sowie die Konsultation der Sozialpartner. Was die Einbindung der Sozialpartner betrifft, leistet die Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität hier in Artikel 18 Abs. 4 lit. q einen ersten Schritt. Denn die Mitgliedstaaten sind verpflichtet zu berichten, wie die Stakeholder in den Prozess der Erstellung des Aufbauplans involviert wurden. Weitere Schritte sind aber dringend notwendig: Das Partnerschaftsprinzip sollte dort Anwendung finden, wo EU-Investitionsmittel dem Ziel eingesetzt werden die Kohäsion in der EU zu stärken (egal aus welchen Fonds die Gelder stammen).
- b) Darüber hinaus muss das Europäische Semester auch wirtschaftspolitisch neu ausgerichtet werden. Dabei reicht die Aufnahme von sozialen Indikatoren nicht aus. Durch eine effektiveres Monitoring von sozialen Indikatoren und eine engere Verknüpfung zwischen dem Europäischen Semester und der Europäischen Säule sozialer Rechte kann die EU den Mitgliedstaaten zwar einen Kompass bieten und soziale Missstände aufdecken. Um progressive Reformvorhaben aber tatsächlich zu ermöglichen, müssen die EU-Fiskalregeln reformiert werden. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hat dazu jüngst wichtige Vorschläge gemacht. Die Reform der EU-Fiskalregeln ist die zentrale Stellschraube an der gedreht werden muss, um die soziale Dimension des Europäischen Semesters zu stärken. Denn in einem engen fiskalpolitischen Korsett droht jede soziale europäische Agenda zur reinen Symbolpolitik zu werden.

Bei den Aufbauplänen die derzeit von den nationalen Regierungen erstellt werden, ist es zentral, dass sich Gewerkschaften, Sozial- und Umweltverbände sowie progressive Parteien zusammenschließen und von der Kommission und den nationalen Regierungen die Umsetzung der „richtigen“ Reformvorhaben einfordern. Es sollten Reformen unterstützt werden, die ein sozial und ökologisch nachhaltiges Wachstum in den Mitgliedstaaten ermöglichen. In Deutschland gehören dazu etwa Reformen zur Stärkung der Tarifbindung, zur Überwindung des Gender Pay Gaps und zur Verringerung der Einkommens- und

Vermögensungleichheit. Auf keinen Fall sollten durch den EU-Aufbaufonds Reformen forciert werden, die auf Marktliberalisierung und Deregulierung, eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte oder auf sogenannte Effizienzsteigerungen der sozialen Sicherungssysteme abzielen.

Mittelfristig müssen weitere Reformen an der Währungsunion vorangetrieben werden. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität werden die europäischen Volkswirtschaften durch öffentliche Investitionen gestärkt, insbesondere 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 Konjunktureinbrüche schneller und besser reagieren zu können.

Eine Europäische Arbeitslosenrückversicherung könnte eine solche konjunkturstabilisierende Funktion erfüllen und nationale Arbeitslosenversicherungssysteme in Krisenzeiten stärken. Unverzichtbare Bestandteile einer Europäischen Arbeitslosenrückversicherung sollten dabei sowohl eine steuerbasierte Finanzierung als auch die flankierende Einführung europäischer Mindeststandards für die Arbeitslosenversicherungssysteme sein.