

Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU

13.07.2020

Kernforderungen

- Der DGB begrüßt das Volumen und die grundsätzliche Ausrichtung des von der EU geplanten, wirtschaftlichen Aufbauprogramms sowie dessen Einbindung in den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027.
- Nachbesserungen sind insbesondere bei der Ausgestaltung der sogenannten Aufbau- und Resilienzfazilität notwendig. Eine Verknüpfung mit dem Europäischen Semester lehnt der DGB bei der derzeitigen Ausgestaltung dieses wirtschaftlichen Koordinierungsprozesses ab. Die vorgeschlagene Einbindung in das Europäische Semester setzt eine grundlegende Reform der Fiskalregeln, eine Stärkung sozialer und ökologischer Indikatoren und die Einbettung in ein demokratisches Verfahren voraus. Ziel sollte eine wirtschafts- und industriepolitische Koordinierung der Transformation sein. Ähnlich wie bei den Strukturfonds sollten in der Verordnung Investitions- und Ausgabenprojekte definiert werden. Folgende Bereiche sollten dabei eine zentrale Rolle spielen: nachhaltige Mobilität, ökologischer Neu- und Umbau der Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur, Ausbau der erneuerbaren Energien, Energieeffizienzmaßnahmen, klimafreundliche Produktion und Gebäudesanierung, Kreislaufwirtschaft, Ausgaben zur Stärkung des öffentlichen Gesundheitssektors, Investitionen in Bildung und Weiterbildung sowie Ausgaben zur Stärkung der sozialen Sicherungssysteme. Auch das Partnerschaftsprinzip sollte in diesem neuen Fonds verankert werden.
- Sowohl für eine kurzfristige Stabilisierung der Gesamtwirtschaft als auch zur Finanzierung der sozial-ökologischen Transformation ist eine Reform der EU-Fiskalregeln notwendig. Der DGB fordert, dass die zulässige Höchstverschuldung an das makroökonomische Umfeld angepasst wird, die Defizitobergrenze durch eine Ausgabenregel ersetzt wird, öffentliche Investitionen gestärkt werden, die Konjunkturbereinigungsverfahren verbessert werden und der Fiskalpakt abgeschafft wird.
- Eine Reform des Beihilferechts ist als Antwort auf die neuen globalen Herausforderungen, etwa die Transformation zu einer langfristig klimaneutralen Wirtschaft, notwendig. Dies betrifft die Subventionspolitik gegenüber Drittstaaten, die Abwehr feindlicher Übernahmen

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik;
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik;
Abteilung Internationale und
Europäische Gewerkschaftspolitik

Dr. Dominika Biegon
Dr. Christel Degen
Jan Philipp Rohde
Susanne Wixforth

Kontakt:
dominika.biegon@dgb.de

Telefon: 030-24060-469

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



durch „Goldene Aktien“ der öffentlichen Hand sowie eine Reform der Bereichsausnahmen zur Stärkung der Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (Daseinsvorsorge).

- Eine konjunkturstabilisierende Wirkung erfordert die Stärkung automatischer Stabilisatoren. Der DGB bekräftigt deshalb seine Forderung nach EU-weiten Mindeststandards für die Grundsicherung und die nationale Arbeitslosenversicherung.
- Für einen solidarischen und nachhaltigen Wiederaufbau sind nicht zuletzt auch faire Löhne entscheidend. Der DGB begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission für ein Rechtsinstrument, mit dem jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer der Europäischen Union einen gerechten Mindestlohn erhalten soll.

Einleitung und Zusammenfassung

Die Europäische Union ist konfrontiert mit einem wirtschaftlichen Einbruch historischen Ausmaßes. Die Europäische Kommission rechnet in diesem Jahr mit einem Konjunkturreinbruch von durchschnittlich 8,3 Prozent in der EU.¹ Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie treffen viele Bürgerinnen und Bürger hart. In vielen Ländern kommt es zu Kurzarbeit sowie einem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Wegbrechende Steuereinnahmen und umfangreiche wirtschaftliche Stabilisierungsmaßnahmen treiben die Neuverschuldung der Mitgliedstaaten in die Höhe. Eine erneute Staatsschuldenkrise ist vorerst abgewendet, doch eine Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen ist für bestimmte Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen. Schon jetzt haben es die südeuropäischen Länder schwerer, die notwendigen Mittel aufzubringen, um die Wirtschaft ausreichend zu stabilisieren. Die fiskalpolitischen Reaktionen fallen daher in einigen südeuropäischen Eurozonenländern deutlich schwächer aus als in Deutschland.² Um ein weiteres Auseinanderdriften zwischen Nord- und Südeuropa zu verhindern, braucht es eine solidarische und starke europäische Antwort. Die Corona-Krise hat uns erneut vor Augen geführt, wie eng verflochten die europäischen Volkswirtschaften sind - der wirtschaftliche Aufbau muss daher europäisch gedacht werden!

In den letzten Wochen wurde deshalb eine Reihe von konkreten Vorschlägen für ein europäisches wirtschaftliches Aufbauprogramm gemacht. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das von der Europäischen Kommission vorgelegte Maßnahmenpaket „Next Generation EU“. In dieser Position nimmt der DGB eine erste grundsätzliche Bewertung der vorgelegten Vorschläge vor und skizziert darüber hinaus eine Reihe von Maßnahmen, die kurz- und mittelfristig umgesetzt werden sollten, um eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung zu ermöglichen. Aus unserer Sicht sind dabei folgende Punkte zentral:

- 1) Investitionen in die Zukunftsfähigkeit unserer Volkswirtschaften: Jetzt ist die Zeit für ein massives europäisches Investitionsprogramm, das zum einen die wirtschaftliche Erholung beschleunigt und zum anderen die sozial-ökologische Transformation der europäischen Volkswirtschaften vorantreibt. Klar ist, dass die Europäische Union schon vor der Corona-Krise vor enormen

¹ Europäische Kommission (2020): Summer economic forecast, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences_en#economic-forecast-documents.

² Bruegel datasets (2020): The fiscal response to the economic fallout from the Coronavirus, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>.



Strukturumbrüchen stand. Der Klimawandel, die Digitalisierung, die Energie- und Mobilitätswende erfordern massive Investitionen in die Zukunftsfähigkeit unserer Volkswirtschaften. Der DGB bekennt sich zu den nationalen, europäischen und internationalen Klimazielen und strebt einen ressourcenschonenden und gerechten Umbau der Wirtschaft an. Zur Finanzierung dieser notwendigen Investitionen ist dabei die Aufnahme von gemeinschaftlichen Schulden unerlässlich. Das Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission für den wirtschaftlichen Aufbau, das sie Ende Mai unter dem Titel „Next Generation EU“ veröffentlicht hat, ist aus Sicht des DGB ein richtiger Schritt. Es sind aber Nachbesserungen notwendig bei der Ausgestaltung der Aufbau- und Resilienzfähigkeit. Der DGB sieht insbesondere die vorgesehenen Entscheidungsprozesse der Fazität und die Verknüpfung mit dem Europäischen Semester kritisch. Im entsprechenden Verordnungsentwurf schlägt die Kommission vor, in bilateralen Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten weitestgehend autonom über die Mittelvergabe zu entscheiden. Eine solche Governance würde zu einer weiteren Schwächung des Demokratieprinzips auf EU-Ebene führen³ und ist aus Sicht des DGB inakzeptabel. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sollten bei der Frage der Mittelvergabe eingebunden werden. Zudem sollte das Partnerschaftsprinzip, wie es bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds verankert ist, als Blaupause für die Verwaltung der Fazität dienen. Eine Verknüpfung mit dem Europäischen Semester lehnt der DGB ab, stattdessen sollten im Verordnungsentwurf grobe Ausgabenkategorien und Investitionsfelder definiert werden (siehe Abschnitt 1.2.).

- 2) Reform der EU Economic Governance: Des Weiteren ist eine Überarbeitung der EU-Fiskalregeln dringend notwendig. Selbst wenn auf europäischer Ebene ein Investitionsprogramm finanziert durch gemeinschaftliche Schulden zustande kommt, müssen die Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren mit einer deutlich höheren Staatsverschuldung umgehen. Hier müssen aus der Wirtschaftskrise nach 2008 die richtigen Lehren gezogen werden. So unterschiedlich die Ursachen von Euro-Krise und Corona-Krise auch sind. Die Erfahrung in einigen südeuropäischen Ländern hat gezeigt, dass eine zu rigide Sparpolitik nicht nur den wirtschaftlichen Erholungsprozess unmittelbar erschwert, sondern auch langfristig das Wachstumspotential der Wirtschaft negativ beeinträchtigt.⁴ Die gleichzeitige Vernachlässigung der Einnahmeseite des Staates hat zudem dazu geführt, dass betroffene Staaten weiterhin in Abhängigkeit spekulierender Finanzmärkte blieben und die Vermögensungleichheit anstieg. Ein nachhaltiges und solidarisches wirtschaftliches EU-Aufbauprogramm muss deshalb einhergehen mit einem grundlegenden Umbau und einem Dogmenwechsel in der Europäischen Wirtschaftsregierung (EU economic governance), insbesondere der europäischen Fiskalregeln (siehe Punkt 2).
- 3) Reform des EU-Beihilferechts: Viele Mitgliedstaaten haben im Zuge des Lockdowns heimische Unternehmen mithilfe von Krediten, Zuschüssen und Kapitalbeteiligungen gestützt. Das EU-Beihilfenrecht wird unter Verweis auf die Krisensituation entsprechend flexibel von der Europäischen Kommission ausgelegt. Des Weiteren wurde von der EU-Kommission eine Freistellung von ad-hoc Beihilfen bis zu 800.000 Euro eingeführt. Mittelfristig ist allerdings eine Reform des

³ Siehe auch Guttenberg, Lucas/Nguyen, Thu (2020): How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility, Policy Brief, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/20200610_How_to_spend_it_right_Guttenberg_Nguyen.pdf.

⁴ Gechert, Sebastian/Horn, Gustav A./Paetz, Christoph (2019): Warum die Bundesregierung ein Konjunkturprogramm vorbereiten sollte, <https://makronom.de/warum-die-bundesregierung-ein-konjunkturprogramm-vorbereiten-sollte-30021>.



Beihilfenrechts als Antwort auf die neuen globalen Herausforderungen erforderlich. Dies betrifft die Subventionspolitik gegenüber Drittstaaten, die Abwehr feindlicher Übernahmen durch „Goldene Aktien“ der öffentlichen Hand sowie eine Reform der Bereichsausnahmen zur Stärkung der Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (Daseinsvorsorge). Zudem erfordert die Umsetzung einer ambitionierten Energie- und Klimapolitik und die dafür notwendigen staatlichen Interventionsmaßnahmen eine Anpassung des Beihilferechts.

- 4) Soziale Mindeststandards und faire Löhne: Unabhängig von der Notwendigkeit einer ambitionierten europäischen Fiskalpolitik braucht es deutlich größere Handlungsspielräume einer nationalen Stabilisierungspolitik, um auf konjunkturelle Entwicklungen besser zu reagieren. So kann eine konjunkturstabilisierende Wirkung auch durch die Stärkung nationaler automatischer Stabilisatoren erzielt werden.⁵ Um zyklische Schocks in einzelnen Ländern besser abzufedern, sollten mittelfristig EU-weite Mindeststandards für die Grundsicherung und die nationale Arbeitslosenversicherung eingeführt werden.⁶ Wichtig ist bei der Einführung von Mindeststandards allerdings immer die Festlegung eines robusten Rückschrittverbots. Denn die Festlegung von Mindeststandards darf keinesfalls dazu führen, dass Mitgliedstaaten mit höheren Standards ihre Systeme absenken. Für einen nachhaltigen und solidarischen Wiederaufbau sind nicht zuletzt auch faire Löhne entscheidend. Der DGB begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission für ein Rechtsinstrument, mit dem jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer der Europäischen Union mindestens Anspruch auf einen gerechten Mindestlohn erhält. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte dazu genutzt werden, eine politische Einigung darüber zu erzielen. Um Gute Arbeit und gerechte Löhne zu schaffen, müssen deshalb auch von europäischer Ebene aus Tarifvertragssysteme gestützt und Tarifbindung gefördert werden. Wo es keine ausreichenden tarifvertraglichen Regeln gibt, können gesetzliche Mindestlöhne eine untere Grenze etablieren.

1. Investitionen in die Zukunftsfähigkeit unserer Volkswirtschaften

Die EU und ihre Mitgliedstaaten 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. Europäische Wirtschaftsimpulse müssen daher sowohl dafür sorgen, dass die stark verflochtenen Wertschöpfungsketten koordiniert hochgefahren als auch im Sinne der Nachhaltigkeit modernisiert werden. Dabei werden sich nicht alle Spannungen zwischen kurzfristiger Konjunkturstabilisierung und mittelfristiger Transformation vollständig auflösen lassen. Allerdings werden politische Maßnahmen, die den Zielen der Transformation nicht zuträglich sind, unter verstärkten Rechtfertigungsdruck geraten. Deshalb müssen sich alle kurzfristigen Politikmaßnahmen auch an ihren Wirkungen auf Digitalisierung und Klimaneutralität messen lassen und dürfen Klimaschutz weder konterkarieren noch zu Lock-in-Effekten führen.

⁵ Gechert, Sebastian/Paetz, Christoph/Villanueva, Paloma (2020): Die makroökonomischen Auswirkungen sozialer Sicherungssysteme, <https://makroном.de/die-makrooekonomischen-auswirkungen-sozialer-sicherungssysteme-36287>.

⁶ Siehe DGB (2019): Stellungnahme des DGB zur Einrichtung einer Fiskalkapazität für die Eurozone, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++b2eab0de-56c8-11e9-a0ad-52540088cada>, siehe auch DGB (2019): Stellungnahme des DGB zur Einführung europäischer Mindeststandards bei der Grundsicherung, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++9254c162-ee7a-11e9-8ad1-52540088cada>.



Für den DGB ist klar, dass es nach der Corona-Krise keine Rückkehr zum *status quo ante* 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 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. Die 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 hat sich der Finanzierungsbedarf noch einmal deutlich erhöht. 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. Diese Bedarfe stellen vor dem Hintergrund der einbrechenden Einnahmen viele europäische Länder vor konkrete Finanzengpässe. Umso wichtiger ist es, die europäische Solidarität mit neuem Leben zu füllen und Perspektiven für Beschäftigung und gutes Leben in allen Teilen Europas zu schaffen.

1.1. „Next Generation EU“: Der Vorschlag der Europäischen Kommission für ein wirtschaftliches Aufbauprogramm

Die Europäische Kommission hat Ende Mai ein Maßnahmenpaket mit dem Titel „Next Generation EU“ für den wirtschaftlichen Wiederaufbau vorgelegt. Angesichts des historischen wirtschaftlichen Einbruchs – ausgelöst durch die Corona-Pandemie – schlägt die Kommission vor, einmalig Anleihen am Kapitalmarkt zu emittieren und damit Finanzmittel in Höhe von 750 Milliarden Euro zu generieren, die sie vor allem in Form von Zuschüssen und Krediten an die Mitgliedstaaten weitergibt.

Das Volumen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 – 2027 soll dann insgesamt 1.850 Milliarden Euro umfassen und wird damit im Vergleich zum ersten Kommissionsvorschlag von 2018 um fast 70 Prozent erhöht. Von den 750 Milliarden Euro sollen 500 Milliarden Euro als Zuschüsse und 250 Milliarden Euro als Kredite an die Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Es ist vorgesehen, dass die Gelder aus der Anleihe in verschiedene Programmposten des Mehrjährigen Finanzrahmens fließen, die der wirtschaftlichen Erholung dienen. Der Großteil der Gelder (560 Milliarden Euro) soll aber in einen neuen wirtschaftlichen Aufbaufonds fließen (Aufbau- und Resilienzfazilität, Erläuterung und Bewertung siehe Punkt 1.2.). Darüber hinaus sollen die Strukturfonds um 55 Milliarden Euro aufgestockt werden. Auch der Just Transition Fonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Invest EU und einige weitere Fonds sollen mehr Mittel erhalten.

- Der DGB begrüßt grundsätzlich die Pläne der Europäischen Kommission. Der Vorschlag, den wirtschaftlichen Aufbau über gemeinschaftliche Schulden zu finanzieren und die generierten finanziellen Mittel größtenteils in Form von Zuschüssen an die Mitgliedstaaten weiterzugeben, ist richtig. Diese Form der Finanzierung ist der erstmalige Einstieg in eine solidarische Verteilung der Schuldenlast in Europa. Die nationalen Schuldenstände, die infolge



der Krise sehr strapaziert sind, werden so geschont. Ein weiteres Auseinanderdriften zwischen Nord- und Südeuropa und eine erneute Staatsschuldenkrise könnten so verhindert werden. Das ist ein erfreulicher Quantensprung in der europäischen Fiskalpolitik! Der DGB fordert schließlich schon seit Jahren ein gemeinschaftliches Schuldeninstrument auf EU-Ebene. Zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wäre ein auf Dauer angelegtes gemeinschaftliches Schuldeninstrument notwendig. Das Finanzierungsmodell der Europäischen Kommission stellt aber einen Schritt in die richtige Richtung dar.

- Auch das geplante Volumen der EU-Hilfsgelder ist zufriedenstellend: Aus Sicht des DGB ist für die Bewältigung der enormen Herausforderungen ein Aufbauprogramm in Höhe von jährlich 2 Prozent des europäischen BIP notwendig, was etwa einem Volumen von 280 Milliarden Euro jährlich entspricht. Die derzeit von der Kommission vorgeschlagenen Hilfsgelder summieren sich auf 1.290 Milliarden Euro in den nächsten vier Jahren, was in etwa der vom DGB formulierten Zielmarke von zwei Prozent des BIP jährlich entspricht.⁷ Darunter fallen allerdings sowohl nicht-rückzahlungspflichtige Zuwendungen, Kredite als auch Garantien. Insgesamt begrüßt der DGB das geplante Volumen an Hilfsgeldern. Zusammen genommen könnten die Hilfsprogramme durchaus eine makroökonomische Wirkung entfalten und ein weiteres Auseinanderdriften zwischen Nord- und Südeuropa eindämmen. Entscheidend dafür ist allerdings, dass ein Großteil der Gelder, wie von der Kommission vorgesehen, als Zuwendungen und nicht als Kredite vergeben werden und die Relation von Zuwendungen und Krediten im weiteren Verlauf der Verhandlungen nicht weiter zugunsten von Krediten verschoben wird. Auch ist es wichtig, öffentliche Investitionen auf einem hohen Niveau zu verstetigen, denn die (Teil-)Finanzierung der ökologischen und digitalen Wende, die insbesondere mit dem Maßnahmenpaket „Next Generation EU“ erzielt werden soll, erfordert einen längeren Zeithorizont. Kritisch sieht der DGB auch den Vorschlag des Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 - 2027 weiter zu kürzen, um die Zustimmung einiger Regierungen zum EU-Aufbauprogramm sicherzustellen. Denn das bedeutet, dass nach Ablauf des Aufbauprogramms der Kohäsionspolitik mittel- und langfristig weniger Mittel zur Verfügung stünden, was der DGB ablehnt.
- Die generelle Ausrichtung des EU-Aufbauprogramms ist richtig: Ein Großteil der Mittel soll für die Förderung des sozial-ökologischen und digitalen Wandels aufgewendet werden. Wie die Verzahnung des Aufbauprogramms „Next Generation EU“ mit dem Green Deal konkret ausgestaltet wird, bleibt jedoch abzuwarten. Aus Sicht des DGB sollten die Investitionen den Zielen des Green Deals folgen, die Transformation stützen und tarifgebundene Beschäftigung sichern. Mittel aus dem EU-Aufbauprogramm sollten nur an Unternehmen gehen, die sich an Tarifverträge halten und entsprechend bezahlen. Klar ist, dass die Transformation langfristig zu einer klimaneutralen Wirtschaft für alle Sektoren massive Herausforderungen bedeutet. Das muss auch bei der im Green Deal angelegten europäischen Industriestrategie berücksichtigt werden. Für den DGB ist klar, dass wir auch weiter-

⁷ 750 Milliarden Euro durch das Maßnahmenpaket „Next Generation EU“ + 540 Milliarden Euro, die bereits im April beschlossen wurden, bestehend aus einer Pandemie Krisenhilfe des Europäischen Stabilitätsmechanismus, einem Garantiefonds der Europäischen Investitionsbank und dem Europäischen SURE-Programm.



hin eine zukunftsfähige Industrie in Europa brauchen, die durch Investitionen und Innovationen auch zur Dekarbonisierung in anderen Bereichen beiträgt. Europäische Klimaneutralität darf nicht zu De-Industrialisierung und Abwanderung von Produktion in Länder mit schlechteren Umwelt- und Sozialstandards führen.

- Gleichzeitig darf die Krise nicht dafür genutzt werden, die anstehenden Transformationsprozesse unverhältnismäßig zu verschleppen oder gar zu blockieren. Gerade jetzt gilt es, die Diskussion um Klimaziele zu erweitern und ökonomische Anforderungen – wie Gute Arbeit und nachhaltigen Wohlstand – in die Gestaltung der Transformation einzubeziehen. Mit konkreten Maßnahmen müssen jetzt die Voraussetzungen für die Transformation geschaffen werden, um eine notwendige und verhältnismäßige Ambitionssteigerung der Klimaziele zu gewährleisten.

Eine Investitionsoffensive in klimafreundliche Infrastrukturen und innovative Technologien schafft Arbeitsplätze, ermöglicht den Umstieg auf klimafreundliche Alternativen und bekämpft die drohende Rezession. Darüber hinaus gilt es, einen geeigneten Rahmen für private Investitionen in die Transformation zu schaffen. In vielen Bereichen stehen klimafreundliche Technologien zur Verfügung. Allerdings ist ihr Einsatz betriebswirtschaftlich häufig noch nicht rentabel, sodass eine Marktdurchdringung und Kostendegression durch Skaleneffekte nicht erfolgt. Durch die Krise wird der Spielraum für Investitionen der Unternehmen zudem eingeschränkt. Eine gezielte industriepolitische Flankierung kann Abhilfe schaffen. Dafür müssen Unternehmen in die Lage versetzt und geeignete Anreize geschaffen werden, zu investieren. Die Politik ist insbesondere dort gefordert, wo betriebswirtschaftliche Restriktionen oder Wettbewerbsnachteile auf Grund von unterschiedlichen internationalen Klimaschutzpolitiken die Einführung neuer Technologien bremsen, mit geeigneten Finanzierungsinstrumenten den Markthochlauf zu fördern, beispielsweise durch Carbon Contracts for Difference im Einklang mit dem EU-Beihilferecht.

- Die bestehenden Disparitäten zwischen den Regionen in Europa können durch die Treiber des Strukturwandels und die drohende Rezession weiter verschärft werden. Vor dieser Ausgangslage bekommt eine aktive europäische Strukturpolitik eine entscheidende Rolle. Dabei darf nicht vergessen werden, dass es in Europa viele Regionen gibt, die bereits tiefgreifende Strukturwandelprozesse durchgemacht haben und immer noch durchmachen. Die Regionen in Europa stehen vor unterschiedlichsten Herausforderungen. Es gilt, verlässliche Perspektiven und tragfähige Konzepte für alle betroffene Regionen, Branchen und Beschäftigte zu schaffen. Die Aufstockung des Mechanismus für einen gerechten Übergang (Just Transition Fonds) ist daher folgerichtig. Für den DGB ist es entscheidend, dass strukturschwache oder im Umbruch befindliche Regionen und solche, die besonders von den Auswirkungen der Corona-Krise betroffen sind, gleichermaßen unterstützt werden. Der Just Transition Fonds, so wie er im Green Deal angelegt ist, sieht eine verpflichtende Ko-Finanzierung durch Strukturfondsmittel des Europäischen Sozialfonds+ und Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung vor. Dadurch gerät das Ziel, den Ausgleich zwischen den Regionen in Europa zu schaffen, immer mehr in den Hintergrund. Daher ist es notwendig, die Mittel insgesamt zu erhöhen, statt sie lediglich im EU-Haushalt zwischen



verschiedenen Töpfen umzuschichten. Der DGB lehnt einen verpflichtenden Hebel zur Umschichtung ab. Für alle etwaigen Mitteleinsätze der EU müssen soziale und ökologische Kriterien angewandt und Kriterien „Guter Arbeit“ als Bedingung vorausgesetzt werden. Alle Maßnahmen des Green Deals und der „Next Generation EU“-Strategie müssen in eine übergeordnete Strategie für eine nachhaltige Entwicklung eingebettet werden. Nur durch eine aktiv von den Mitgliedsstaaten und der EU gestaltete Sozial-, Arbeitsmarkt-, Innovations-, Raumordnungs-, Struktur- und Industriepolitik können wir die enormen Herausforderungen meistern und Wertschöpfung, Arbeitsplätze und nachhaltigen Wohlstand in Europa erhalten und ausbauen.

- Rückführung der Kredite durch neue Eigenmittel: Nach Plänen der Europäischen Kommission sollen die Anleihen zwischen 2028 und 2058 zurückgezahlt werden. Ab 2028 müssten dann über 30 Jahre jährlich etwa 30 Milliarden Euro an Zins- und Tilgungszahlungen aufgebracht werden. Es ist richtig, dass die EU hier die Erschließung neuer eigener Einnahmequellen vorschlägt. Andernfalls drohten enorme Ausgabenkürzungen in zukünftigen Förderperioden oder eine deutliche Erhöhung der mitgliedstaatlichen Beiträge. Eine Reform der Einnahmenseite sollte das Problem der ungleichen Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums in Europa angehen.
- Schließlich ist es positiv zu bewerten, dass der wirtschaftliche Wiederaufbau über eine temporäre Erhöhung des Volumens des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 – 2027 finanziert wird. Die Besicherung der gemeinschaftlichen Anleihen über den EU-Haushalt gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament bei der Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung der Mittelvergabe eingebunden sind. Das ist ein Meilenstein und sichert einen demokratischen Entscheidungsprozess ab. Die Vergabe europäischer Gelder muss aber an die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien in den Mitgliedstaaten geknüpft sein.⁸
- Kritisch sehen wir hingegen die geplanten Kürzungen beim ESF+: Der jüngste Vorschlag der Kommission sieht eine weitere Kürzung von 3,4 Prozent vor. Bleibt es dabei, würde der ESF in Deutschland gegenüber dem bisherigen Kommissionsvorschlag vom Mai 2018 einen dreistelligen Millionenbetrag verlieren. Eine derartige zusätzliche Kürzung des ESF, der soziale Probleme abfangen, Beschäftigungsfähigkeit sichern und einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten soll, ist auch angesichts des Strukturwandels parallel zu den Folgen der COVID-19-Pandemie nicht zu rechtfertigen. Auch abzulehnen sind die vorgesehenen Kürzungen der EU-Kofinanzierungssätze. Sie sind nicht akzeptabel und für die bestehenden Fördersysteme schwer zu verkraften. Viele Begünstigte können unter den derzeitigen Förderbedingungen die Gegenfinanzierung schon kaum beibringen. Zudem werden für die im Rahmen von REACT-EU bereitgestellten Mittel, die in ESF, EFRE und EHAP geleitet werden können, Kofinanzierungssätze bis zu 100 Prozent möglich (Art. 1, 11 REACT-EU-Verordnung). Allerdings müssen bei vielen Programmen, die der Beihilfe unterliegen, die Förderhöchstsätze der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) beachtet werden.

⁸Der Europäische Ausschuss der Regionen hat dazu eine ausgewogene Stellungnahme beschlossen, siehe Ausschuss der Regionen (2020): Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – ein Konzept für das weitere Vorgehen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR3730&from=EN>.



Um diese Möglichkeit nutzbar zu machen, muss daher unbedingt eine Ausnahmeregelung für die Förderhöchstsätze der AGVO herbeigeführt werden.

- Darüber hinaus kritisieren wir die fehlende Geschlechterperspektive beim EU Maßnahmenpaket „Next Generation EU“. Der DGB setzt sich dafür ein, dass bei der Haushaltsplanung das Prinzip des „gender budgeting“ umgesetzt wird. Zumindest sollte von der Kommission evaluiert werden, in welchem Maße die Geschlechter von den EU-Hilfsgeldern profitieren. Zudem bedauert der DGB, dass die Kommission nicht klarstellt, wie die EU-Gleichstellungsstrategie im Sinne des Gender Mainstreaming in das Maßnahmenpaket eingebunden wird.

1.2. Die Aufbau- und Resilienzfazilität

Dieser neue Fonds stellt den Kern des Aufbauprogramms der Europäischen Kommission dar. Er soll einen Umfang von 560 Milliarden Euro haben, der den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht. Von den 560 Milliarden Euro sollen 310 Milliarden Euro als Zuschüsse und 250 Milliarden Euro als Kredite an die Mitgliedstaaten vergeben werden. Hier sieht der DGB folgenden Nachbesserungsbedarf:

- Eine Verknüpfung mit dem Europäischen Semester lehnt der DGB bei der derzeitigen Ausgestaltung dieses wirtschaftlichen Koordinierungsprozesses ab. Die vorgeschlagene Einbindung in das Europäische Semester setzt eine grundlegende Reform der Fiskalregeln, eine Stärkung sozialer und ökologischer Indikatoren und die Einbettung in ein demokratisches Verfahren voraus. Ziel sollte eine wirtschafts- und industriepolitische Koordinierung der Transformation sein. Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Aufbau- und Resilienzfazilität⁹ sieht vor, dass Mittel aus dem Fonds vor allem zur Finanzierung von Reformen und öffentlichen Investitionen verwendet werden, die im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlen werden. Hier versucht die Kommission zum wiederholten Mal, ein Instrument zu etablieren, um die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, die Strukturreformvorschläge der Kommission effektiver umzusetzen. Ähnliche Vorschläge seitens der Kommission, wie das Reformhilfeprogramm¹⁰ oder das Haushaltsinstrument für Wettbewerb und Konvergenz (Budgetary Instrument for Competitiveness and Convergence, BICC) wurden in der Vergangenheit vom DGB abgelehnt. Wie unter 2.4. ausgeführt, kritisiert der DGB die grundlegende Ausrichtung des Europäischen Semesters, das trotz jüngster Reformen, insbesondere der Einführung des Social Scoreboards, noch immer ein weitestgehend technokratischer Prozess ist, in dem der Fokus primär auf verengte Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit und die Reduzierung von öffentlichen Ausgaben gelegt wird.
- Definition der Ausgabenprojekte: Ähnlich wie bei den Strukturfonds sollten nach Ansicht des DGB die Projekte, die durch die Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, konkret benannt und von den Mitgliedstaaten mit Leben gefüllt werden. Hier könnten im Verordnungsvorschlag Ausgabenkategorien festgelegt werden. Der DGB sieht vor allem öffentliche Investitionsbedarfe in folgenden Bereichen: nachhaltige Mobilität, ökologischer Neu- und Umbau der

⁹ Com (2020) 408 final.

¹⁰ Siehe DGB (2018): Stellungnahme des DGB zum Vorschlag der Europäischen Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++4fd46f5e-cafe-11e8-9647-52540088cada>.



Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur, Ausbau der erneuerbaren Energien, Energieeffizienzmaßnahmen, klimafreundliche Produktion und Gebäudesanierung, Kreislaufwirtschaft, Ausgaben zur Stärkung des öffentlichen Gesundheitssektors und Investitionen in Bildung und Weiterbildung. Schließlich wäre es aus Sicht des DGB wünschenswert, wenn Mitgliedstaaten durch die Fazilität finanziell unterstützt werden, sollten sie sich dazu entscheiden, ihre nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme zu stärken und ihre sozialen Grundsicherungssysteme auszubauen (siehe Punkt 4.1. und 4.2.).

- Demokratische Entscheidungsprozesse: Die bislang von der Kommission vorgesehenen Entscheidungsprozesse der Fazilität sind tendenziell undemokratisch: Hier will sich die Kommission eine weitgehende politische Autonomie sichern und schlägt vor, dass sie über die konkrete Mittelvergabe in Form eines Durchführungsrechtsaktes beschließt. Dies lehnt der DGB ab. Denn die Entscheidung darüber, mit welchen Investitionen und Reformen der wirtschaftliche Aufbau in den Mitgliedstaaten erfolgen soll, ist höchst politisch. Dies gilt umso mehr als die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten enorme finanzielle Mittel in Aussicht stellt.¹¹ Die Einbindung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bei der Mittelvergabe ist vor diesem Hintergrund unerlässlich. Darüber hinaus sollten bei der Verwaltung der Fazilität das Partnerschaftsprinzip, wie es bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds verankert ist, als Blaupause dienen: Die Partnerschaft ist ein seit langem geltender Grundsatz bei der Umsetzung der gemeinsam verwalteten Finanzmittel der Europäischen Union. Der Grundsatz der Partnerschaft impliziert eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten sowie Sozialpartnern und Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten. Partnerschaften bieten einen klaren Mehrwert bei der Verbesserung der Effektivität der Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität wird die Europäische Kommission die Investitionsvorhaben der Mitgliedstaaten in naher Zukunft entscheidend beeinflussen. Umso wichtiger ist es, dass bei den Kriterien der Mittelvergabe und den Entscheidungsprozessen der Fazilität nachgebessert wird.
- Das Verhältnis zu den Europäischen Investitions- und Strukturfonds klären: Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität würde ein Fonds geschaffen werden, der fast so groß ist wie alle Strukturfonds zusammen und der auch die gleiche Zielsetzung hat, nämlich die sozioökonomische Konvergenz zu fördern und Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaften anzukurbeln. Der entscheidende Unterschied ist, dass die Sozialpartner und die Regionen bei der Verwaltung der Aufbau- und Resilienzfazilität kein Mitspracherecht haben würden. Der DGB fordert die Kommission auf, das Verhältnis und den Mehrwert der Aufbau- und Resilienzfazilität gegenüber den Europäischen Investitions- und Strukturfonds zu klären. Einen weiteren Fonds neben den Strukturfonds mit der gleichen Zielsetzung aber ohne sozialpartnerschaftliche Mitbestimmungsrechte lehnt der DGB ab. In eine ähnliche Richtung zielt auch die Kritik der „Cohesion Alliance“ an der Fazilität.¹²

¹¹ Der Verordnungsentwurf der Kommission sieht einen Verteilungsschlüssel für die Zuweisung der Gelder vor. Demnach stünden etwa Bulgarien und Griechenland Gelder in Höhe von über 10 Prozent des jeweiligen BIPs zur Verfügung. Siehe Klartext 20/2020: EU-Konjunkturprogramm: Eine neue europäische Fiskalpolitik, <https://www.dgb.de/themen/++co++d2bc4f8e-a6f5-11ea-9014-52540088cada>.

¹² Die Cohesion Alliance ist ein Zusammenschluss von nationalen Regierungen, Regionen, NGOs etc., organisiert vom Europäischen Ausschuss der Regionen. Die Mitglieder setzen sich für eine Stärkung der Europäischen Kohäsionspolitik ein, <https://aer.eu/cohesion-and-partnership-must-be-the-driving-force-for-european-recovery/>.

2. Reform der EU Economic Governance

Selbst wenn auf europäischer Ebene ein gemeinschaftliches Schuldeninstrument geschaffen wird, das die Mitgliedstaaten bei der Finanzierung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus unterstützt, werden die Mitgliedstaaten wohl dennoch einen Großteil der Kosten selbst schultern müssen. Die Europäische Kommission rechnet damit, dass die Staatsschuldenquote in der Eurozone coronabedingt von durchschnittlich 86 Prozent in Relation zum BIP im Jahr 2019 auf 102 Prozent in Relation zum BIP im Jahr 2020 ansteigen wird, wobei Italien (158,9 Prozent) und Griechenland (196,4 Prozent) die Spitzenreiter sind. Es war richtig, dass die Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Kommission schon im März 2020 beschlossen haben, den Stabilitäts- und Wachstumspakt eine Zeitlang auszusetzen. Unklar ist, wie lange die Fiskalregeln suspendiert werden. Träten Sie nach einer Übergangszeit unverändert in Kraft, wären die Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren mit einer rigiden Sparpolitik konfrontiert. Eine Reform der EU-Fiskalregeln ist nicht nur in den nächsten Jahren für eine kurzfristige Stabilisierung der Gesamtwirtschaft notwendig. Auch in einer mittel- und langfristigen Perspektive ist eine Überarbeitung der Regeln geboten, da sonst öffentliche Investitionen, wie sie im Rahmen des Europäischen Grünen Deals notwendig sind, schlicht nicht finanzierbar wären. Die im Februar 2020 von der Europäischen Kommission angekündigte Überarbeitung der EU Economic Governance¹³ bietet aktuell eine Chance, die geltenden Fiskalregeln grundlegend zu überdenken.

Darüber hinaus ist eine umfassende Neuausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur überfällig. Seit 2011 werden im Rahmen des Europäischen Semesters die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten koordiniert. Die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung dieser Politiken steht in der EU außer Frage. In seiner aktuellen Ausgestaltung ist das Europäische Semester allerdings ein vorwiegend technokratisches Instrument, das in der Vergangenheit den Fokus primär auf verengte Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit, Reduzierung öffentlicher Ausgaben und Liberalisierung und Deregulierung legte.¹⁴ Wenn, wie von der Kommission geplant, zukünftig EU-Hilfsgelder für den wirtschaftlichen Aufbau daran geknüpft werden, ob die Mitgliedstaaten die Reformempfehlungen der EU im Rahmen des Europäischen Semesters umsetzen,¹⁵ wird dieser wirtschaftspolitische Steuerungsprozess deutlich an politischer Bedeutung gewinnen. Umso wichtiger ist ein Paradigmenwechsel, durch den das Europäische Semester stärker auf soziale und ökologische Ziele ausgerichtet wird und auf ein demokratisches Fundament gestellt wird.

2.1. Zulässige Höchstverschuldung an neue Realität anpassen

Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Zielwerte für die Staatsschulden (60 Prozent des BIP) wurden willkürlich gewählt und entsprechen dem damaligen makroökonomischen Umfeld. Die Tragfähigkeit von Staatsschulden ist abhängig von der realen Wachstumsrate des BIP, dem jährli-

¹³ European Commission (2020): Economic Governance Review, COM (2020) 55 final.

¹⁴ Siehe Crespy, Amandine und Vanheuverzwijn, Pierre (2019): What "Brussels" means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity? in: Comparative European Politics 17 (1), 92-111, siehe auch: Haas, Jörg S./D'Erman, Valerie/Schulz, Daniel F. und Verdun, Amy (2020). Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention? Journal of European Integration, 42(3), pp. 327-344.

¹⁵ Siehe Verordnungsvorschlag der Kommission zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, Com (2020) 408 final.



chen Primärsaldo und den Realzinsen für ausstehende Staatsschulden. Zur Zeit des Maastricht-Vertrags lag der Realzins im Euroraum über der realen Wachstumsrate. Mittlerweile hat sich das Verhältnis allerdings umgekehrt. Seit der Finanzmarktkrise 2008/2009 lag die reale BIP-Wachstumsrate im Euroraum immer höher als der Realzins, was bedeutende Implikationen hat, denn eine höhere Schuldenquote ist so dauerhaft tragfähig.¹⁶ Wenn das Wachstum höher ist als die Zinsen, die für die bestehenden Staatsschulden gezahlt werden, können die Mitgliedstaaten aus den Schulden „herauswachsen“.¹⁷ Fiskalpolitische Zielwerte sollten das erwartete Wirtschaftswachstum und die Realzinsentwicklung stärker berücksichtigen. Das heißt auch, dass für Länder der Eurozone, die sich über Jahre in einer Situation der wirtschaftlichen Stagnation befinden, eine Senkung der realen Zinslast sowie eine Stärkung des Potentialwachstums durch eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen angestrebt werden sollte (siehe Punkt 2.2). Insgesamt sollten die fiskalpolitischen Zielwerte sowie die Etappenziele des Konsolidierungspfads so gewählt werden, dass eine soziale und ökologisch nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht wird.

2.2. Defizitobergrenze durch Ausgabenregel ersetzen

Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Obergrenze des Staatsdefizit auf 3 Prozent des BIP sowie der im Fiskalvertrag verankerte Richtwert eines maximalen strukturellen Defizits von 0,5 Prozent haben sich als nicht brauchbar erwiesen. Die restriktiven Richtwerte haben nicht nur zu einer sträflichen Vernachlässigung des öffentlichen Kapitalstocks geführt, sie haben sich auch als pro-zyklisch erwiesen, was sich nach der Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat. EU-Mitgliedstaaten insbesondere in Südeuropa waren gezwungen, in wirtschaftlichen Abschwungsphasen Ausgaben zu kürzen, was sich nicht nur als rezessionsverschärfend erwiesen hat, sondern auch das Ziel einer Stabilisierung des Schuldenstandes im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung in weite Ferne gerückt hat.

Der DGB schlägt vor, die Defizitobergrenzen abzuschaffen und durch eine Ausgabenregel zu ersetzen um langfristig eine Stabilisierung des Schuldenstandes zu erreichen. Demnach sollten die staatlichen Ausgaben, jedes Jahr maximal um die Potentialwachstumsrate der eigenen Volkswirtschaft plus der Zielinflationsrate der EZB von zwei Prozent steigen.¹⁸ Zusätzlich sollen nur konjunkturunabhängige Ausgaben unter die Ausgabenregel fallen, d. h. Ausgaben für Grundsicherung und Arbeitslosenunterstützung wären ausgenommen. Zudem sollte auch bei einer Ausgabenregel prinzipiell eine Erhöhung der Staatsquote gewährleistet sein. Es muss sichergestellt werden, dass eine Abweichung von der Ausgabenregel nach oben bei einer entsprechenden Gegenfinanzierung möglich ist.

¹⁶ Dullien, Sebastian/Paetz, Christoph/Watt, Andrew/Watzka, Sebastian (2020): Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK report 159, Juni 2020, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8945. Die Autoren schlagen eine Staatsschuldenobergrenze von 90 Prozent des BIP vor.

¹⁷ Theodoropoulou, Sotiria (2018): Managing public debt: an introductory guide. ETUI, Brüssel, <https://www.etui.org/publications/guides/managing-public-debt-in-europe-an-introductory-guide>.

¹⁸ Dullien, Sebastian/Paetz, Christoph/Watt, Andrew/Watzka, Sebastian (2020): Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK report 159, Juni 2020, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8945, siehe auch: Alvarez, Nacho et al. (2019): Towards a progressive EMU fiscal governance, <https://www.etui.org/publications/working-papers/towards-a-progressive-emu-fiscal-governance>.



Der entscheidende Vorteil einer Ausgabenregel gegenüber einer Defizitregel ist, dass erstere antizyklischer wirkt: Die Ausgaben müssten in guten Zeiten eingeschränkt werden (weil das Potentialwachstum nicht so stark steigt wie das tatsächliche BIP) und in Abschwungzeiten könnten sich automatische Stabilisatoren weitgehend frei entfalten. Gleichzeitig bleibt auch bei einer Ausgabenregel der Nachteil, dass für die Berechnung derselben die Potentialwachstumsrate berechnet werden muss, was mit Problemen verbunden ist. In Kombination mit der goldenen Regel für öffentliche Investitionen (siehe Punkt 2.3.) würde eine Ausgabenregel allerdings eine deutliche Verbesserung des fiskalpolitischen Spielraums der Mitgliedstaaten bewirken.

2.3. Öffentliche Investitionen stärken

Die derzeitigen europäischen Fiskalregeln führen systematisch zu einer Vernachlässigung öffentlicher Investitionen.¹⁹ Es ist derjenige Ausgabenposten, der in wirtschaftlichen Krisenzeiten häufig als Erster gekürzt wird.

Diese Tendenz ist fatal, denn der Multiplikatoreffekt von öffentlichen Investitionen ist besonders hoch, eine Kürzung von öffentlichen Investitionen hat daher besonders negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Gerade bei Konjunkturerinbrüchen und Rezessionen sind Kürzungen von öffentlichen Investitionen besonders schädlich.²⁰ Doch auch langfristig betrachtet, identifizieren viele Studien öffentliche Investitionen als Wachstumsverstärker.

Öffentliche Investitionen sollten daher generell von den Kürzungsvorgaben, die sich durch die Einhaltung der EU-Fiskalregeln ergeben, geschützt werden. Der DGB fordert daher seit langem, dass das EU-Fiskalregelwerk durch die Einführung einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen ergänzt wird.²¹ Am konsequentesten ließe sich eine solche Regel durch die Einführung eines „Investitions-Protokolls“ mittels des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 des EUV umsetzen. Doch auch unterhalb der Schwelle einer Vertragsänderung können öffentliche Investitionen innerhalb der bestehenden EU-Fiskalregeln gestärkt werden.²² So könnte etwa die sogenannte Investitionsklausel²³ weiter ausgelegt werden als bisher. Das derzeitige fiskalpolitische Regelwerk sieht eine gewisse Flexibilität bei der Beurteilung der Frage vor, in wie fern die Mitgliedstaaten

¹⁹ European Fiscal Board (2019): Assessment of EU fiscal rules. With a focus on six and two-pack legislation, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf, S. 70.

²⁰ Gechert, Sebastian/Rannenber, Ansgar (2014): Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis. IMK working paper, No. 139, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_139_2014.pdf.

²¹ Truger, Achim (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Working Paper AK Wien, https://www.arbeiterkammer.at/info-pool/wien/Studie_Golden_Rule_for_public_investment.pdf.

²² Seikel, Daniel/Truger, Achim (2019): Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion: Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen Handlungsspielräumen, *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (1), 43-65.

²³ In ihrer Mitteilung „Making the best use of the flexibility with in the existing rules of the stability and growth pact“ Com (2015) 12 final, erläutert die Europäische Kommission die im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte Investitionsklausel: Demnach ist es den Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen gestattet, vom Konsolidierungspfad abzuweichen, um öffentliche Investitionen zu tätigen. Diese Bedingungen sind aber sehr restriktiv. Mehrausgaben für öffentliche Investitionen sind denjenigen Mitgliedstaaten vorbehalten, die sich im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts befinden, vorausgesetzt die Produktionslücke ist größer als 1,5 Prozent des BIP und die 3 Prozent Defizitgrenze wird nicht überschritten.



dem vereinbarten Konsolidierungspfad folgen. Insbesondere Mehrausgaben für öffentliche Investitionen können positiv berücksichtigt werden. Diese Flexibilität ist aber sehr begrenzt und unterliegt bestimmten Bedingungen. Nach Auffassung des DGB sollten sämtliche von der EU-kofinanzierten Investitionsprojekte ohne weitere restriktive Bedingungen nicht auf die Haushaltsdefizite angerechnet werden. Auch andere Investitionsprojekte, die Wachstum fördern und zu einem ressourcenschonenden Umbau der Wirtschaft beitragen, könnten analog zum Vorgehen der Kommission beim Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) nicht auf die Haushaltsdefizite angerechnet werden.

2.4. Einsatz besserer Konjunkturbereinigungsverfahren

Durch eine Reform der von der EU-Kommission verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren könnte der fiskalpolitische Spielraum der Mitgliedstaaten nach einer Rezession deutlich verbessert werden. Hierbei handelt es sich um eine eher technische Maßnahme, die aber eine durchaus relevante Wirkung entfalten könnte.

In den EU-Fiskalregeln ist festgelegt, dass regelmäßig mittelfristige Budgetziele definiert werden, um den Schuldenstand der Mitgliedstaaten auf unter 60 Prozent des BIP zu senken. Grundsätzlich sehen die EU-Budgetregeln ein maximales jährliches strukturelles Defizit von 0,5 Prozent des BIP vor (bei einigen Ausnahmen und Zusatzbestimmungen). Zur Berechnung des strukturellen Defizits wird geschätzt, an welcher Stelle sich eine Volkswirtschaft im aktuellen Konjunkturzyklus gerade befindet. Der relevante Indikator ist die sogenannte Produktionslücke, also der Unterschied zwischen dem tatsächlichen BIP und dem BIP, das bei Normalauslastung der Volkswirtschaft potentiell möglich wäre. Ist die Produktionslücke nur gering, wird davon ausgegangen, dass die Produktion mit normaler Kapazität läuft und der fiskalische Spielraum des Staates eingeschränkt wird. Ist die Produktionslücke hingegen größer, erhält der Mitgliedstaat mehr Spielraum für ein fiskalpolitisches Gegensteuern. Das Problem ist: Studien zeigen, dass die Berechnungsmethode der Produktionslücke dazu neigt, im Aufschwung dessen Ausmaß zu unterschätzen und im Abschwung das Maß der Unterauslastung klein zu rechnen. Bei einer Rezession führt das im Ergebnis dazu, dass die Produktionslücke systematisch kleingerechnet wird.

Die Folgen: Träten die EU-Fiskalregeln nach einer Übergangszeit unverändert wieder in Kraft, so droht Deutschland und anderen EU-Mitgliedsländern, die einen Schuldenstand von über 60 Prozent des BIP haben, eine strikter Austeritätskurs. Dieser könnte zumindest abgemildert werden, wenn die Kommission sich für eine Reform ihrer Konjunkturbereinigungsverfahren entschiede. Für Deutschland ergäbe sich für 2021 ein zusätzlicher fiskalpolitischer Spielraum von 25 Milliarden Euro, wenn die Kommission bei der Berechnung der Produktionslücke vom Herbst 2019 bliebe und diese im Jahr 2020 nicht nach unten korrigieren würde.²⁴ Zudem wird es aufgrund der kleingerechneten Produkti-

²⁴ 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>.



onslücken in den Folgejahren schwerer, erneut die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu aktivieren, um aufgrund einer gesamtwirtschaftlichen Notlage die Kreditaufnahme zu erhöhen.²⁵

Das Konjunkturbereinigungsverfahren der Europäischen Kommission wird auch zur Berechnung des strukturellen Defizits im Rahmen der Schuldenbremse verwendet, die in der deutschen Verfassung verankert ist (die Schuldenbremse begrenzt die Kreditaufnahme des Bundes auf ein strukturelles Defizit von max. 0,35 Prozent des BIP). Eine technische Anpassung dieses Verfahrens könnte also dem Bund in den nächsten Jahren – auch unter den Bedingungen der Schuldenbremse – einen größeren fiskalpolitischen Spielraum verschaffen.

Bei der Forderung nach einem besseren Einsatz der Konjunkturbereinigungsverfahren handelt es sich um eine pragmatische Maßnahme, die schnell umgesetzt werden könnte. Sie ersetzt aber nicht eine umfassendere Reform der EU-Fiskalregeln, die notwendig sein wird, um einen nachhaltigen und solidarischen wirtschaftlichen Aufbau in der EU zu gewährleisten.

2.5. Fiskalpakt abschaffen

Der im Jahr 2012 von einem Großteil der EU-Mitgliedstaaten ratifizierte Fiskalvertrag hat zu einer Verschärfung der EU-Fiskalregeln geführt. Insbesondere wurde darin festgelegt, dass die Regel des ausgeglichenen Staatshaushalts (d. h. ein strukturelles Defizit von maximal 0,5 Prozent) in den nationalen Verfassungen verankert wird. Ziel war es, einen ausgeglichenen Haushalt als Leitplanke der nationalen Fiskalpolitik irreversibel festzulegen. 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.

2.6. Ein Europäisches Semester des sozialökologischen Fortschritts

Die Reform des fiskalpolitischen Regelwerks ist die zentrale Stellschraube, um die einseitige Fokussierung des Europäischen Semesters auf das Ziel der Budgetkonsolidierung aufzubrechen und sozialen und ökologischen Zielsetzungen ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Denn nur durch eine Kehrtwende in der europäischen Fiskalpolitik werden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die finanziellen Mittel aufzubringen, die notwendig sind für einen solidarischen und nachhaltigen wirtschaftlichen Wiederaufbau.

Darüber hinaus kann die Stärkung der sozialen und der ökologischen Dimension des Europäischen Semesters nur gelingen, wenn entsprechende Zielsetzungen in den zentralen Dokumenten des Euro-

²⁵ Konkrete technische Vorschläge zur Verbesserung des Konjunkturbereinigungsverfahrens finden sich bei 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>. Siehe auch Álvarez et al. (2019): Towards A progressive EMU fiscal governance. ETUI Working Paper 2019.13, <https://www.etui.org/sites/default/files/WP%202019.13%20EMU%20fiscal%20governance-Web%20version-2.pdf>.



päischen Semesters – dem Jahreswachstumsberichts, den Länderberichten, den nationalen Reformprogrammen und den länderspezifischen Empfehlungen – klar benannt und Fortschritte zur Erlangung dieser Ziele regelmäßig überprüft werden.²⁶ Dazu gehört auch die Auswahl geeigneter Indikatoren. Die Europäische Kommission hat mittlerweile – auch auf Druck der Gewerkschaften – die fehlende soziale Dimension des Europäischen Semesters als Achillesferse erkannt. Nach der Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte hat sie deshalb ein sogenanntes Social Scoreboard – eine Indikatorenliste zur Kenntlichmachung sozialer Missstände – entwickelt. Dieses Social Scoreboard ist im Europäischen Semester 2017/2018 erstmalig zur Anwendung gekommen. Seit dem diesjährigen Semesterzyklus sind die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen ebenfalls Bestandteil des Europäischen Semesters. Allerdings hatte diese Neuerung bislang wenig konkrete Auswirkungen.

Die Einführung des Social Scoreboards ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings haben dadurch mitnichten soziale und ökologische Zielsetzungen eine Aufwertung erfahren. Es bleibt bei einer Dominanz budgetärer und wettbewerbsbezogener Zielsetzungen im Europäischen Semester.²⁷

Für einen ausbalancierten wirtschaftspolitischen Steuerungsprozess sind deshalb weitere Reformen notwendig:

- Die Indikatoren des Social Scoreboard orientieren sich am Durchschnitt der Mitgliedstaaten. Für eine Aufwärtskonvergenz in sozialen Belangen ist es wichtig, Zielwerte zu formulieren und die Mitgliedstaaten daran zu messen.
- Ein schlechtes Abschneiden im Social Scoreboard bleibt bislang politisch folgenlos. Das Social 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. Um ein Beispiel zu nennen: Diejenigen Mitgliedstaaten, die eine hohe Armutsgefährdungsquote aufweisen, könnten im Rahmen der Strukturfonds zusätzliche Mittel zugewiesen bekommen, um Projekte im Bereich der Armutsbekämpfung zu finanzieren. Daher wäre es fatal, den ESF in der Pandemie mit weniger Mitteln auszustatten, statt sie zu erhöhen, um den Herausforderungen gerecht zu werden.
- Die Indikatoren des Social Scoreboards müssen erweitert werden. Das Europäische Semester sollte entsprechend den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung neu ausgerichtet werden. Darüber hinaus sollte die Stärkung der Tarifvertragssysteme als zentrales Ziel dieses politischen Steuerungsprozesses festgeschrieben und entsprechende Indikatoren (z. B. Tarifbindung) in das Social Scoreboard aufgenommen werden.

²⁶ Feigl, Georg/Soukup, Nikolai (2019): EU-Politik neu ausrichten: Sieben Vorschläge für Schritte zu einem Europäischen Semester des sozial-ökologischen Fortschritts, <https://awblog.at/eu-politik-neu-ausrichten/>.

²⁷ Hacker, Björn (2018): Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest, Institut für Europäische Politik, Research Paper no. 2/18., http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2018/09/RP0218-Hacker_final.pdf.



- Schließlich ist es zentral, dass das Europäische Semester auf ein solides demokratisches Fundament gestellt wird. Die Stärkung der demokratischen Legitimität des Europäischen Semesters kann nur durch eine Parlamentarisierung des Prozesses und durch eine stärkere Einbindung der Sozialpartner erreicht werden. Nur so kann eine kritische Öffentlichkeit hergestellt werden. Technische fiskalpolitische und makroökonomische Vorgaben könnten so einem breiteren gesellschaftlichen Zusammenhang diskutiert 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. Die Mitspracherechte des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses könnten z. B. bei der Formulierung der wirtschaftspolitischen Leitlinien im Jahreswachstumsbericht durch eine interinstitutionelle Vereinbarung gestärkt werden. Nationale Parlamente könnten über die nationalen Reformhilfeprogramme abstimmen sowie über die länderspezifischen Empfehlungen debattieren.

3. Reform des EU-Beihilferechts

Mit Ausbruch der COVID-19-Krise setzte die EU-Kommission im März 2020 zur raschen Ermöglichung von Rettungsmaßnahmen zugunsten der Realwirtschaft das Beihilfenverbot des Art. 107 AEUV vorübergehend aus. In ihrer Mitteilung über einen befristeten Rahmen zur Stützung der Wirtschaft²⁸ stellt sie für verschiedene Instrumente ein beschleunigtes Verfahren zur Verfügung: Danach sind direkte Zuschüsse bis 800.000 Euro, vergünstigte staatliche Garantien für Bankdarlehen, öffentliche und private Darlehen mit vergünstigten Zinssätzen, Maßnahmen zur Steuerstundung, Aussetzung der Sozialversicherungsbeiträge und Lohnzuschüsse für Beschäftigte sowie staatliche Rekapitalisierungsmaßnahmen für Unternehmen zulässig. Wohl ist ein derartiger Notfallrahmen begrüßenswert, um einen durch den dreimonatigen Lockdown verursachten Nachfrage- und Produktionsausfall abzufedern und den Verlust von Millionen Arbeitsplätzen zu verhindern. Doch inzwischen kommt klar zutage, dass dadurch die wirtschaftlichen Ungleichheiten im Binnenmarkt auf die Dauer verstärkt werden: Mitgliedstaaten mit budgetärem Notstand können bei einem solchen Beihilfenwettbewerb nicht mithalten. Sie werden aus der Krise noch mehr geschwächt hervorgehen, ihre Unternehmen werden aus dem Markt gedrängt oder übernommen, während auf europäischer Ebene ein adäquater Ausgleichsmechanismus fehlt, der diese ökonomischen Ungleichheiten abfedern könnte.

Das EU-Beihilfenrecht der Zukunft muss nationale Beihilfen dahingehend steuern, dass gemeinsame europäische Strategien (etwa zur Erreichung der Klimaneutralität) unterstützt werden. Gleichzeitig müssen europäische Unternehmen gegenüber wettbewerbsverzerrenden Subventionen aus Drittstaaten geschützt werden.²⁹ Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass strategisches Eigentum zu wenig gegen feindliche Übernahmen gesichert ist, dass strategisch wichtige Produktionszweige (beispielsweise im Gesundheitswesen) nach Europa zurückgeholt bzw. von Abwanderung abgehalten werden sollten und dass Rekapitalisierungsmaßnahmen ein wichtiges Instrument zur Stärkung der europäi-

²⁸Europäische Kommission (2020): Mitteilung er Kommission. Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft, angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19), https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_as_amended_3_april_and_8_may_2020_de.pdf.

²⁹ Weißbuch der EU Kommission: Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten (COM (2020) 253



schen Wettbewerbsfähigkeit sein können. Eine wesentliche Neuerung muss es bei den Konditionalitäten der Beihilfemaßnahmen geben: Sie müssen die EU-Ziele und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des sozial-ökologischen und digitalen Wandels unterstützen. Des Weiteren muss eine Beschäftigungs- und Standortgarantie für die Beschäftigten Mindestvoraussetzung sein. Darüber hinaus dürfen Aktionäre keine Dividenden erhalten solange eine staatliche Beteiligung besteht, ebenso müssen Bonuszahlungen für das Management ausgesetzt werden. Diese und ähnliche Bedingungen, wie zum Beispiel Tariftreue und die Einhaltung der Regeln der Unternehmensmitbestimmung, müssen bereits vorab in Leitlinien und nicht erst von Einzelfall zu Einzelfall festgelegt werden.

Diese oben genannte Gesichtspunkte sollten bei den folgenden Maßnahmen der Europäischen Kommission berücksichtigt werden: Weißbuch zu Auslandsbeihilfen, die Reform der Mitteilung zu wichtigen Projekten von gemeinsamem Europäischen Interesse (IPCEI), die Konditionalitäten für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, die Reform des Beihilfenpakets betreffend Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (z. B. öffentliche Daseinsvorsorge) sowie die Beihilfeleitlinien betreffend Umweltschutz und Energie. Auch sollte eine Demokratisierung des Beihilfenrechts erwogen werden, indem wichtige Grundsätze des Beihilfenrechts nicht in Form von Leitlinien und Mitteilungen der EU-Kommission, sondern durch Richtlinien im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens festgelegt werden.

4. Soziale Mindeststandards für die nationalen Arbeitslosen- und Grundsicherungssysteme und faire Löhne

Für einen solidarischen und nachhaltigen Wiederaufbau ist schließlich eine Stabilisierung der Nachfrage unerlässlich. Ein erster Vorschlag der Europäischen Kommission zur Stützung der Einkommen wird derzeit erfolgreich umgesetzt: Mit der SURE-Verordnung wird für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit geschaffen, günstige Darlehen von der EU zu bekommen, um Kurzarbeiterregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ähnliche Maßnahmen für Selbständige zu finanzieren. Der DGB begrüßt grundsätzlich den Verordnungsvorschlag der Kommission, da durch Kurzarbeiterregelungen unnötige Entlassungen und Einkommenseinbußen vermieden werden und Produktionskapazitäten und das Personal der Unternehmen erhalten werden können. Es sind jedoch weitere Reformen zur Stabilisierung der Masseneinkommen und der Kaufkraft notwendig. Insbesondere fordert der DGB:

4.1. Nationale Arbeitslosenversicherungssysteme stärken durch EU-Mindeststandards

Die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme sind als Folge des Lockdowns stark unter Druck geraten. Die Arbeitsmarktprognosen der Europäischen Kommission zeichnen ein düsteres Bild: In vielen Ländern wird es bis Ende des Jahres zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen. Besonders betroffen sind hier die südeuropäischen Staaten. In Griechenland und Spanien etwa rechnet die Europäische Kommission mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf fast 20 Prozent. Für eine Stabilisierung der Einkommen und zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung sollten die EU und die Mitgliedstaaten eine Stärkung der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme vorantreiben. Obwohl die nationalen Systeme sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, könnten EU-Mindeststandards hier einen wichtigen Beitrag leisten. Einheitliche verbindliche Mindeststandards auf



Grundlage von Art. 153 AEUV erlauben es zum einen, die historisch gewachsene unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialsysteme zu bewahren und andererseits im Sinne einer sozialen Aufwärtskonvergenz ein einheitlich hohes Schutzniveau zu sichern. Mögliche Kriterien, an denen die Mindeststandards anknüpfen könnten, sind z. B. die Nettoersatzrate, die Leistungsdauer und die Abdeckungsquote. Zudem sollte in der Richtlinie ein Anspruch auf Weiterbildung und Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung verankert werden, da Strukturwandel und andere Herausforderungen, wie z. B. die Digitalisierung, eine fortlaufende Weiterbildung erfordern.

4.2. EU-Rahmenrichtlinie für Mindeststandards in der sozialen Grundsicherung

Ein europäisches wirtschaftliches Aufbauprogramm muss eine starke soziale Komponente aufweisen. Mit Blick auf die nach wie vor gravierende Armutssproblematik in fast allen EU-Mitgliedstaaten müssen in der EU bestehende Grundsicherungssysteme gestärkt werden, um ein menschenwürdiges Leben oberhalb der Armutsschwelle zu ermöglichen. In Griechenland beispielsweise wurde erst im Jahr 2017 ein System der Mindestsicherung eingeführt und Italien vollzog den Übergang von einem regionalen lückenhaften zu einem landesweiten System erst im Jahr 2019. Durch die Corona-Krise werden die nationalen Grundsicherungssysteme europaweit unter Druck geraten. Dabei spielen solide und teilhabeorientierte Mindesteinkommenssysteme aus Sicht des DGB eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung ist man hier in den Vorarbeiten viel weiter. Von Ratsempfehlungen über die offene Methode der Koordinierung hat man auf europäischer Ebene schon viele Maßnahmen unternommen, um die wachsende Armut in Europa zu bekämpfen und die Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten zu stärken – leider bisher immer ohne Rechtsverbindlichkeit. Die Debatte bekommt durch die Europäische Säule sozialer Rechte gerade neuen Schwung, da der Grundsatz Nr. 14 angemessene Grundsicherungssysteme festlegt und nicht zuletzt auch die aktuelle Bundesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung einen europäischen Rahmen für die Grundsicherung fordert.

Um die nationalen Systeme zu stärken und wo nötig aufzubauen, setzt sich der DGB deshalb für europäische Mindeststandards in der Grundsicherung in Form einer Rahmenrichtlinie für ein adäquates Mindesteinkommen ein. Verbindliche europäische Mindeststandards sollten die herkömmlichen Instrumente ergänzen und die Angemessenheit aller Grundsicherungssysteme sicherstellen. Mindeststandards sollten zum einen an der mindesten Leistungshöhe ansetzen, aber auch Aspekte wie etwa den einfachen und diskriminierungsfreien Zugang, das Recht auf aktive Eingliederung und Anpassungsmechanismen miteinbeziehen. Es gibt eine Reihe von Studien, die mögliche Kriterien vorschlagen, nicht zuletzt durch das EMIN-Netzwerk in 2017 und darauf aufbauend auch der DGB³⁰. Einzelheiten der Ausgestaltung sowie Verfahren und Finanzierung der Systeme blieben weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.

4.3. Faire Löhne

Schließlich sollte die EU die Mitgliedstaaten und Sozialpartner darin unterstützen, eine Aufwärtskonvergenz bei den Löhnen zu erreichen. Eine Politik der Drosselung von Lohnkosten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit muss auf europäischer Ebene ein Ende haben! Dabei geht es vor allem da-

³⁰ DGB (2019): Stellungnahme des DGB zur Einführung europäischer Mindeststandards bei der Grundsicherung, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++9254c162-ee7a-11e9-8ad1-52540088cada>.



rum, Tarifvertragssysteme zu stärken. Die Entwicklung der Tarifbindung sollte im Rahmen des Europäischen Semesters als Teil des Social Scoreboards überprüft werden. Darüber hinaus könnte die Europäische Kommission Wege aufzeigen, um die Tarifbindung zu erhöhen, z. B. im Bereich des Vergaberechts. Öffentliche Aufträge, Zuschüsse, Subventionen und Mittel aus den Strukturfonds sollten in Zukunft nur noch an Unternehmen gehen, die sich an Tarifverträge halten und entsprechend bezahlen. Außerdem sollte sich die EU darum bemühen, dass Tarifsysteme in Ländern (wieder) aufgebaut werden, wo es im Rahmen der Anpassungsprogramme zu Zeiten der Euro-Krise massive Eingriffe in bestehende Systeme mit teilweise katastrophalen Auswirkungen gegeben hat.

Der DGB begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission für ein Rechtsinstrument, mit dem jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer der Europäischen Union mindestens einen gerechten Mindestlohn erhält. Für den DGB ist eine EU-Richtlinie dafür das angemessene Rechtsinstrument, denn nur durch eine Richtlinie können verbindliche Vorgaben umgesetzt werden. Die Mindestlöhne sollten mindestens 60 Prozent des nationalen Medians eines Vollzeitbeschäftigten erreichen. In Ländern, in denen die allgemeine Lohnentwicklung zu niedrig ist, muss dieser Schwellenwert ggf. überschritten werden. Für solche Sachlagen muss ein ergänzendes Korrektiv in Zusammenarbeit mit den nationalen Sozialpartnern eingeführt werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte dazu dienen, eine politische Einigung darüber zu erzielen.

Um Gute Arbeit und gerechte Löhne zu schaffen, müssen Tarifvertragssysteme gestützt und Tarifbindung gefördert. Die Politik der EU kann hier einen wichtigen Beitrag leisten. Wo es keine ausreichenden tarifvertraglichen Regeln gibt, können gesetzliche Mindestlöhne eine untere Grenze etablieren.

Nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Systeme und Ausgangslagen in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten ist eine enge Einbeziehung der Sozialpartner bei entsprechenden Initiativen unabdingbar.