

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur

Überprüfung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung

08.12.2021

Die EU-Kommission hat im Oktober 2021 eine Online-Konsultation zur Überarbeitung des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung gestartet. Die Zivilgesellschaft ist aufgefordert zu 11 Fragen Stellung zu beziehen. Kernforderungen des DGB sind:

- Der DGB setzt sich für eine grundlegende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein. Sowohl für die kurzfristige Stabilisierung der Gesamtwirtschaft als auch für die Finanzierung der sozialökologischen Reform ist eine Stärkung öffentlicher Investitionen zentral. Der DGB plädiert deshalb für eine goldene Regel für öffentliche Investitionen. Darüber hinaus fordert der DGB längere und flexiblere Schuldenanpassungspfade für hoch-verschuldete Eurozonenstaaten. Auch eine Erhöhung der Schuldenstandsquote hält der DGB für sinnvoll, um eine rigide Sparpolitik für hoch-verschuldete Mitgliedstaaten zu verhindern. Schließlich ist mehr Spielraum für eine antizyklische Wirtschaftspolitik notwendig. Der DGB schlägt dafür eine Reform der Konjunkturbereinigungsverfahren vor oder die Abschaffung der strukturellen Defizitgrenze von 0,5 Prozent zu Gunsten einer Ausgabenregel.
- Der DGB setzt sich für eine Neuausrichtung der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung ein. Insgesamt stellt der Fokus auf die Nachhaltigkeit der Finanzen und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten ein verkürztes Ziel der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung dar. Vollbeschäftigung und Gute Arbeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine Aufwärtskonvergenz von Arbeitsbedingungen und Einkommen sowie eine Stärkung des Sozialschutzes müssen in einem zukünftigen wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen stärker in den Mittelpunkt treten.
- Das Europäische Semester muss demokratisiert werden. Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament müssen bei der Formulierung länderspezifischer Empfehlungen ein Mitspracherecht haben. Die Sozialpartner und andere relevante Stakeholder sind effektiv in den wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozess einzubeziehen.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

**Dr. Dominika Biegon**  
Referatsleiterin europäische und  
internationale Wirtschaftspolitik

dominika.biegon@dgb.de

Telefon: 030-24060-469

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

www.dgb.de



Die DGB-Antworten auf die Fragen der EU-Kommission lauten wie folgt:

**1. Wie kann der fiskalpolitische Rahmen verbessert werden, um nachhaltige öffentliche Finanzen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten und dazu beitragen, bestehende makroökonomische Ungleichgewichte zu beseitigen und das Entstehen neuer Ungleichgewichte zu vermeiden?**

Makroökonomische Ungleichgewichte waren eine zentrale Ursache für die Eurozonenkrise nach 2010. Als Reaktion hatte die EU beschlossen, das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren einzuführen, um neben der Entwicklung der Staatshaushalte auch andere makroökonomische Faktoren wie Leistungsbilanzsalden, Entwicklung der Lohnstückkosten, Schulden des privaten Sektors, Veränderung der Immobilienpreise etc. besser zu überwachen.

Es ist richtig, dass die EU-Kommission die makroökonomische Entwicklung in den Mitgliedstaaten beobachtet und entsprechende Reformempfehlungen gibt. Für eine effektive Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik, wie sie in Art. 121 AEUV vorgesehen ist, muss die EU-Kommission sich ein umfassendes Bild über die wirtschaftspolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten verschaffen, um eine effektive Koordinierung im Rat zu ermöglichen. Zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte ist sowohl die Fiskal- als auch die Lohnpolitik zentral.

Das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren, das in den Verordnungen 1174/2011 und 1176/2011 umgesetzt wurde, sieht der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften hingegen aus verschiedenen Gründen sehr kritisch.

Der DGB kritisiert, dass das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren unausgewogen ist, weil es sich implizit an einem Wirtschaftsmodell orientiert, das einseitig auf preisliche Wettbewerbsfähigkeit setzt und vor allem darauf abzielt, Löhne und soziale Rechte zu schwächen. Das liegt am asymmetrischen Design des makroökonomischen Scoreboards und der Interaktion zwischen dem Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren und den fiskalpolitischen Vorgaben: Die Grenzwerte für Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite sind nicht symmetrisch. Länder mit Leistungsbilanzdefiziten müssen ab einem Defizit von 4 Prozent mit Sanktionen rechnen. Leistungsbilanzüberschüsse werden andererseits ab einer Marke von 6 Prozent als problematisch eingestuft. Ebenso problematisch sind die Grenzwerte für die Entwicklung der Lohnstückkosten. Mitgliedstaaten drohen Sanktionen, wenn die nominalen Lohnstückkosten über einen Drei-Jahres-Zeitraum um mehr als 9 Prozent steigen. Umgekehrt bleibt eine Politik der Lohnmoderation folgenlos, die makroökonomisch mindestens ebenso destabilisierend wirken kann wie eine möglicherweise zu expansive Lohnpolitik. Denn einen unteren Schwellenwert gibt es nicht. Forderungen wie die des DGB, eine erfolgreiche Exportentwicklung durch höhere öffentliche Investitionen sowie durch die Begünstigung von Lohn- und Konsumsteigerungen dauerhaft zu ergänzen, werden damit von dem makroökonomischen und fiskalpolitischen Regelwerk der EU blockiert.

Der tatsächliche Umgang mit den makroökonomischen Ungleichgewichten im Zuge der Eurozonenkrise hat darüber hinaus die Skepsis der Gewerkschaften in Deutschland gegenüber europäischen makroökonomischen Regelungsbefugnissen verstärkt. Für den effektiven Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone müssten eigentlich Überschussländer genauso in die Pflicht genommen werden wie Defizitländer. Die Geschichte hat jedoch gezeigt, dass es vor allem die Defizitländer sind, die von der Troika (Europäischer Zentralbank, EU-Kommission



und Internationaler Währungsfonds) verpflichtet wurden, die Last der Anpassung zu tragen. Unter dem Deckmantel der Wettbewerbsfähigkeit wurden in den sogenannten Programmländern (Griechenland, Spanien und Irland) Sozialstandards gesenkt und Löhne gedrückt.

Darüber hinaus sieht der DGB es als problematisch an, dass das Verfahren zu den makroökonomischen Ungleichgewichten die Überwachungs-, Kontroll- und Sanktionsbefugnisse der Kommission auf eine unbestimmte Reihe von nationalen Politikbereichen ausdehnt, ohne auf die Abgrenzung zwischen EU- und nationalen Zuständigkeiten einzugehen. Denn diejenigen Mitgliedstaaten, denen ein exzessives makroökonomisches Ungleichgewicht attestiert wird, müssen mit Sanktionen rechnen. Das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren liefert damit die Grundlage für einschneidende Eingriffe seitens der EU in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in einem weiten Sinne, also unter Einschluss der Steuer-, Arbeits- und Sozialpolitik.

Was die politische Steuerung angeht, ist es zudem problematisch, dass das Europäische Parlament zwar der Einrichtung dieses Verfahrens zugestimmt hat; bei der Ausübung der neuen Befugnisse der EU-Kommission im Rahmen des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens<sup>1</sup> ist diese dem Europäischen Parlament nicht rechenschaftspflichtig. Das heißt: Der Ermessensspielraum der EU-Kommission in der EU-Wirtschaftspolitik wurde erheblich ausgeweitet, ohne eine angemessene parlamentarische Kontrolle zu etablieren.

Aus Sicht des DGB muss deshalb eine Reform des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens folgende Elemente enthalten:

- 1) Symmetrische Ausrichtung der Indikatoren: Seit der vergangenen Eurozonenkrise ist klar, dass die Austeritätspolitik als wirtschaftspolitisches Rezept ausgedient hat. Eine zukunftsfähige europäische Wirtschaftspolitik muss wohlfahrtssteigernde Lösungsstrategien in den Mittelpunkt stellen. Dazu gehört insbesondere, dass Überschussländer als auch Defizitländer in die Pflicht genommen werden. Dafür muss der Schwellenwert des Indikators „Leistungsbilanzsaldo“ symmetrisch ausgerichtet werden. Bei dem Indikator „nominale Lohnstückkosten“ sollte bei den Schwellenwerten eine Untergrenze eingeführt werden.
- 2) Soziale Grundrechte und kollektives Arbeitsrecht vor makroökonomischer Anpassungspolitik schützen: Es muss effektiv ausgeschlossen werden, dass zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ein weiteres Mal soziale Grundrechte oder kollektive Arbeitsrechte in den Mitgliedstaaten eingeschränkt werden. Mit anderen Worten: Eine fehlgeleitete makroökonomische Stabilisierungspolitik darf nicht noch einmal zu Sozialabbau, zu Einschränkungen des nationalen kollektiven Arbeitsrechts und Lohnsenkungen führen. Das muss auch primärrechtlich verankert werden! Um soziale Schief lagen frühzeitig zu erkennen und die sozialen Folgen einer makroökonomischen Stabilisierungspolitik von Anfang an zu berücksichtigen, wurde nach 2018 das Social Scoreboard eingeführt. Das ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Das Social Scoreboard muss aber an entscheidenden Stellen reformiert werden. Um das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren durch ein „soziales Ungleichgewichtsverfahren“ zu flankieren sind folgende Punkte zentral:

---

<sup>1</sup> Die Bewertung der EU-Kommission über Korrekturmaßnahmen und Sanktionen im Kontext des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens gelten als angenommen, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit im Rat spricht sich dagegen aus (siehe Artikel 10 der VO 1176/2011 und Artikel 3 der VO 1174/2011). Der Abstimmungsmodus der umgekehrten qualifizierten Mehrheit erhöht erheblich den Ermessensspielraum der EU-Kommission in der EU-Wirtschaftspolitik.



- a) Bislang orientiert sich das Social Scoreboard am Durchschnitt der Mitgliedstaaten. Für eine Aufwärtskonvergenz in sozialen Belangen ist es wichtig, Zielwerte zu formulieren und die Mitgliedstaaten daran zu messen.
  - b) Ein schlechtes Abschneiden der Mitgliedstaaten bei bestimmten Indikatoren des Social Scoreboards sollte eine entsprechende länderspezifische Empfehlung zur Folge haben. Zusätzlich könnten den Mitgliedstaaten etwa im Rahmen der Strukturfonds finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, um identifizierte soziale Missstände zu beheben.
  - c) Schließlich sollten die Indikatoren des Social Scoreboards erweitert werden. Das Europäische Semester sollte entsprechend den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung neu ausgerichtet werden. Darüber hinaus sollte die Stärkung der Tarifvertragsysteme als zentrales Ziel dieses politischen Steuerungsprozesses festgeschrieben und entsprechende Indikatoren (z. B. Tarifbindung und Mitbestimmung) in das Social Scoreboard aufgenommen werden. Der Europäische Gewerkschaftsbund hat mit dem SDG8 Index für nachhaltiges Wachstum und Gute Arbeit<sup>2</sup> ein Indikatorenset für ein besseres Monitoring der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen entwickelt.
- 3) Regelungsbefugnisse in den EU-Verträgen beachten und politische Steuerung verbessern: Sanktionen im Rahmen des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens sollten nicht erlaubt sein. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Grenzwerte, sollte ein Dialogprozess auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten eingeleitet werden, in dem gemeinsam nach Lösungen gesucht wird. An den Empfehlungen im Rahmen des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens müssen alle makroökonomisch relevanten Akteure mitwirken: Dazu gehören auf Ebene des Euroraums die EZB, die EU-Kommission, alle Finanzminister\*innen der Mitgliedstaaten und die Vertreter\*innen der Sozialpartner. Der Makroökonomische Dialog, wie er auf EU-Ebene bereits besteht, könnte dafür das richtige Gremium sein. Es müsste entsprechend reformiert und durch Formate auf nationaler Ebene ergänzt werden. Gerade in volatilen, wirtschaftlichen Zeiten, wie wir sie derzeit erleben, stellt der Makroökonomische Dialog ein wichtiges Instrument dar, das zur Vertrauensbildung und einem wechselseitigen Verständnis verschiedener, makroökonomisch relevanter Akteure beitragen kann.
- 4) Ein automatischer Stabilisator für die Eurozone: Für die Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte müsste ein automatischer Stabilisator auf europäischer Ebene eingeführt werden, der fiskalische Impulse setzt und ein Auseinanderlaufen der Konjunkturzyklen in der Währungsunion verhindert. In diesem Zusammenhang setzt sich der DGB für eine Rückversicherung der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme innerhalb des gemeinsamen Währungsraums ein.

Insgesamt stellt der Fokus auf die Nachhaltigkeit der Finanzen und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten ein verkürztes Ziel der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung dar. Vollbeschäftigung und Gute Arbeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine Aufwärtskonvergenz von Arbeitsbedingungen und Einkommen sowie eine Stärkung des Sozialschutzes müssen in einem zukünftigen wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen stärker in den Mittelpunkt treten.

---

<sup>2</sup> ETUC approach to the sustainable development goals: [Sustainable Development Goals - Est Etuc](#)



## **2. Wie kann der Rahmen eine verantwortungsvolle Finanzpolitik gewährleisten, die langfristige Nachhaltigkeit sichert und gleichzeitig eine kurzfristige makroökonomische Stabilisierung ermöglicht?**

Der DGB setzt sich für pragmatische Reformen ein, die ohne eine Vertragsänderung möglich sind und die dennoch zu einer erheblichen Verbesserung des fiskalpolitischen Regelwerks beitragen würden. Wir unterstützen die Einigung auf folgende Reformvorschläge, die im Rahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zusammen mit den Arbeitgebern und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen erzielt werden konnte.<sup>3</sup> Demnach sollte sich eine Reform auf drei Bereiche konzentrieren:

- **Öffentliche Investitionen stärken:** Wir setzen uns für eine goldene Regel ein, die öffentliche Investitionen von den EU-Schuldenregeln ausnimmt. Es ist klar, dass der digitale und sozial-ökologische Wandel nur mit einer deutlichen Steigerung der öffentlichen Investitionen gelingen kann. Die im letzten Jahr neu geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität stellt hier einen ersten und wichtigen Schritt dar. Doch der Fonds ist zeitlich begrenzt und vermag es lediglich, drastische Einschnitte in der Investitionstätigkeit abzufedern. Um eine Trendwende bei den öffentlichen Investitionen einzuleiten, muss zusätzlich zum EU-Aufbaufonds der mitgliedstaatliche Spielraum der Kreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen erweitert werden. Eine goldene Regel könnte durch eine Reform des Sekundärrechts und zum Teil sogar durch eine flexiblere Interpretation der bestehenden Vorschriften umgesetzt werden.
- **Mehr Flexibilität bei den Schuldenabbaupfaden:** Für diejenigen Mitgliedstaaten, die einen Schuldenstand von über 60 Prozent des BIP aufweisen, sind im Sixpack starre Schuldenabbaupfade vorgeschrieben. Insbesondere die 1/20-Regel stellt hier ein Problem dar: Berechnungen des Europäischen Fiskalausschusses zeigen, dass eine Rückkehr zur 1/20-Regel insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 100 Prozent überfordern würde. Eine radikale Sparpolitik wäre die Folge. In Anlehnung an einen Vorschlag des Europäischen Fiskalausschusses plädiert der DGB für längere, länderspezifische und flexiblere Schuldenabbaupfade.
- **Auch eine Erhöhung der Schuldenstandsquote hält der DGB für sinnvoll, um eine rigide Sparpolitik für hoch-verschuldete Mitgliedstaaten zu verhindern.** Die 60 Prozent-Defizitgrenze könnte ohne Vertragsänderung mit Einstimmigkeit im Rat verändert werden.<sup>4</sup> Sie ist aktuell makroökonomisch nicht gerechtfertigt.<sup>5</sup>
- **Eine antizyklische Wirtschaftspolitik ermöglichen:** Die EU-Schuldenregeln haben sich in der Vergangenheit als prozyklisch erwiesen. Ein Grund dafür sind technische Probleme. Die

---

<sup>3</sup> EWSA (2021): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses über die Neugestaltung des haushaltspolitischen Rahmens der EU für einen nachhaltigen Aufschwung und einen gerechten Übergang, ECO 553.

<sup>4</sup> Dullien, Sebastian / Repasi, René / Paetz, Christoph / Watt, Andrew / Watzka, Sebastian (2021): EU-Fiskalregeln. Sinnvolle Reformen innerhalb des Maastricht-Rahmens. IMK Kommentar Nr. 5, Hans-Böckler-Stiftung.

<sup>5</sup> Dullien, Sebastian / Paetz, Christoph / Watt, Andrew / Watzka, Sebastian (2020): Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK-Report 159, Hans-Böckler-Stiftung.

Konjunkturbereinigungsverfahren der EU-Kommission sind ungeeignet. Potentialschätzungen werden in wirtschaftlichen Abschwungsphasen regelmäßig nach unten korrigiert, was den fiskalpolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten einschränkt. Der DGB fordert eine Reform der Konjunkturbereinigungsverfahren, etwa indem Potentialschätzungen weniger konjunktursensibel ausgestaltet werden oder indem sich die Schätzung des Potentials an dem Ziel der Vollbeschäftigung orientiert. Alternativ schlägt der DGB vor, die strukturelle Defizitregel, wie sie im Sixpack verankert wurde, ganz abzuschaffen und durch eine Ausgabenregel zu ersetzen. In Anlehnung an einen Vorschlag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) plädiert der DGB für eine Differenzierung zwischen laufenden Ausgaben und öffentlichen Investitionen.<sup>6</sup> Für laufende Ausgaben sollte eine Ausgabenregel (mittelfristige Wachstumsrate des Produktionspotentials + Zielinflationsrate der EZB) angewendet werden. Ausgaben über die festgelegte Obergrenze hinaus sollten zulässig sein, wenn sie haushaltsneutral sind, d. h., wenn die Ausgaben anderswo um denselben Betrag gekürzt werden oder wenn die Steuereinnahmen steigen. Im Kern handelt es sich um eine Kombination von Ausgabenregeln und Goldener Regel. Zinszahlungen sowie konjunkturabhängige staatliche Ausgaben (Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld etc.) würden nicht unter die Ausgabenregel fallen. Letzteres ist notwendig, damit die nationalen automatischen Stabilisatoren in wirtschaftlichen Abschwüngen ihre volle Wirkung entfalten können und eine effektive antizyklische Wirtschaftspolitik zukünftig besser umsetzbar ist.

- 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.

### **3. Wie kann der Rahmen Anreize für die Mitgliedstaaten schaffen, die wichtigsten Reformen und Investitionen durchzuführen, die zur Verwirklichung des "Green Deal" und die Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen von heute und morgen (wie z. B. die doppelte Umstellung) erforderlich sind, und gleichzeitig die Risiken für die Schuldentragfähigkeit zu vermeiden?**

Die Frage bezieht sich auf die Schaffung von Anreizen für die Umsetzung der „richtigen“ Investitionen und der „richtigen“ Reformen. Wir gehen auf beide Aspekte getrennt ein.

Um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten die richtigen Investitionen zur Verwirklichung des „Green Deal“ tätigen, sind eine klare Zweckbindung der Mittel, die Bereitstellung von Investitionsleitlinien und quantitative Vorgaben in bestimmten Investitionsfeldern von zentraler

---

<sup>6</sup> Dullien, Sebastian / Paetz, Christoph / Watt, Andrew / Watzka, Sebastian (2020): Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, IMK-Report 159, Hans-Böckler-Stiftung.



Bedeutung. Die quantitativen Vorgaben in der Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität, wonach 37 Prozent der EU-Investitionshilfen in den Klimaschutz und 20 Prozent in den Bereich Digitalisierung fließen sollten, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Die Investitionsleitlinien der EU-Kommission, wie sie in dem Arbeitsdokument SWD (2020) 205 final zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität formuliert wurden, begrüßt der DGB. Die darin enthaltene Definition von Investitionen als Kapitalbildung in Bereichen wie Anlagekapital, Humankapital und Naturkapital ist einerseits weit genug, um Investitionen in die sozial-ökologische Transformation zu unterstützen und andererseits klar genug, um sicherzustellen, dass die Mittel auch tatsächlich in die vorgesehenen Bereiche fließen.

Wird – wie vom DGB gefordert – in dem zukünftigen EU-Haushaltsrahmen eine goldene Regel für öffentliche Investitionen eingeführt, könnte man auf diese Prozesse, die im Kontext der Aufbau- und Resilienzfazilität geschaffen wurden, aufbauen. Die Mitgliedstaaten haben mittlerweile Übung bei der Bewertung der Nachhaltigkeit öffentlicher Investitionen. Zusätzlich könnte die EU-Taxonomie für nachhaltige Tätigkeiten bei der Umsetzung der goldenen Regel für öffentliche Investitionen eine wichtige Rolle spielen.

Prinzipiell ist es für den DGB zentral, dass Investitionsprojekte politisch so gesteuert werden, dass sie einen Beitrag für die Schaffung guter Arbeit leisten. Der DGB setzt sich deshalb für Tarifregelungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe und als Voraussetzung für die Gewährung staatlicher Beihilfen ein. Auch eine enge sozialpartnerschaftliche Beteiligung bei der Planung und Umsetzung von Investitionsvorhaben ist unerlässlich und trägt dazu bei, dass soziale Kriterien bei der Mittelvergabe stärker berücksichtigt werden (siehe auch Antwort auf Frage 6).

Das Thema „Anreize für Reformen“ sieht der DGB hingegen kritisch, da damit die klare Kompetenzverteilung in den EU-Verträgen unterlaufen wird. Der zukünftige haushaltspolitische Rahmen der EU sollte nicht dazu führen, dass der Druck auf die Mitgliedstaaten noch weiter steigt, die von der EU-Kommission definierten Reformen in den Bereichen Lohn-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik umzusetzen. Die Methode „Geld gegen Reformen“ darf nicht weiter institutionalisiert werden. Es besteht das Risiko, dass damit Strukturreformen forciert werden, die ohne parlamentarische oder sozialpartnerschaftliche Beteiligung formuliert werden und die nicht im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU sind. Die Methode ist undemokratisch und gefährdet den Zusammenhalt in der EU, wenn die EU-Institutionen Reformauflagen in sensiblen Politikbereichen wie der Sozialpolitik machen, die sich einseitig auf die finanzielle Tragfähigkeit konzentrieren.

Reformauflagen im Zusammenhang mit EU-Investitionshilfen sind aus Sicht des DGB nur dann gerechtfertigt, wenn sie eine sachdienliche Funktion erfüllen und zu einem effektiven Mittelabfluss der EU-Investitionsmittel beitragen. Reformen, die zum Aufbau funktionierender Systeme der öffentlichen Auftragsvergabe führen oder eine ausreichende Personalausstattung in den Planungsämtern gewährleisten etc. gehören beispielsweise dazu. Die Macht des Geldbeutels sollte hingegen nicht genutzt werden, um Mitgliedstaaten zur Umsetzung bestimmter Strukturreformauflagen im Bereich der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik zu bewegen.

Gleichwohl unterstützt der DGB eine Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der EU auf dem Wege des sozialen Fortschritts. Eine Angleichung der mitgliedstaatlichen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik kann allerdings nur im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch die Setzung von sozialen Mindeststandards auf europäischer Ebene erfolgen. Der DGB setzt sich beispielsweise für EU-Mindeststandards der sozialen Grundsicherung



und EU-Mindeststandards der nationalen Arbeitslosenversicherung sowie für einen EU-Mindestlohn ein. Ziel einer solchen Politik ist es, eine soziale Aufwärtskonvergenz in den Mitgliedstaaten zu unterstützen.

#### **4. Wie kann man den EU-Rahmen vereinfachen und die Transparenz seiner Umsetzung verbessern?**

Die Abschaffung der strukturellen Defizitregel wie sie im Sixpack zu Gunsten einer Ausgabenregel verankert wurde, würde den haushaltspolitischen Rahmen wesentlich vereinfachen und zu mehr Transparenz beitragen. Die Berücksichtigung der Konjunkturkomponente bei der Berechnung des erlaubten Defizits ist eigentlich sinnvoll. Sie wird aber derzeit technisch schlecht umgesetzt. Die Konjunkturbereinigungsmethode der Europäischen Kommission ist intransparent und verstärkt darüber hinaus das Problem der Prozyklizität. Die von der Europäischen Kommission angewandte Methode zur Bestimmung des strukturellen Saldos hat sich als problematisch erwiesen, da die Berechnung des Produktionspotenzials stark von der aktuellen Wirtschaftslage beeinflusst wird. In Phasen des Konjunkturabschwungs beispielsweise wird das Produktionspotenzial rasch und stark nach unten korrigiert, obwohl dies nicht den realen Bedingungen entsprechen muss. Die Abwärtskorrektur des Produktionspotenzials hat schwerwiegende Folgen für das berechnete strukturelle Defizit und die dementsprechend ermittelten Konsolidierungsmaßnahmen. Eine geringere Abhängigkeit der Berechnung des Produktionspotenzials von Konjunkturschwankungen würde den Mitgliedstaaten einen größeren haushaltspolitischen Spielraum für eine antizyklische Wirtschaftspolitik eröffnen.

Trotzdem bliebe das Problem, dass die Berechnung sehr intransparent und für die EU-Bürgerinnen und Bürger kaum nachvollziehbar ist. Angesichts der technischen Probleme und der Intransparenz des Konzepts plädiert der DGB dafür, vom umstrittenen Konzept des strukturellen Defizits abzusehen und stattdessen eine Ausgabenregel in einem überarbeiteten haushaltspolitischen Rahmen anzuwenden (weitere Infos zum DGB-Vorschlag einer Ausgabenregel in Antwort auf Frage 2). Im Gegensatz zum konjunkturbereinigten Haushaltsdefizit lassen sich öffentliche Ausgaben in Echtzeit mitverfolgen und werden direkt vom Staat kontrolliert. Öffentliche Investitionen sollten durch eine Trennung zwischen laufenden Ausgaben und einem Investitionshaushalt gefördert werden, wobei nur die laufenden Ausgaben Beschränkungen in Bezug auf das nominale Ausgabenwachstum unterliegen sollten. Auf diese Weise könnte die goldene Regel mit einer Ausgabenregel kombiniert werden.

Die Transparenz des haushaltspolitischen Rahmens ließe sich darüber hinaus erhöhen, wenn die wirtschaftspolitischen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten vereinfacht würden. Im Kontext des Europäischen Semesters und anderer wirtschafts- und klimapolitischer Koordinierungsprozesse sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in einer Vielzahl von Berichten Rechenschaft abzulegen. Diese Berichte werden von der EU-Kommission bewertet. Sie dienen als Grundlage für die länderspezifischen Reformempfehlungen. Zu den Berichten gehören etwa das nationale Reformprogramm, die Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme, die nationalen Energie- und Klimapläne, die Entwürfe für die Haushaltsplanung, die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne. Weitere Berichtspflichten kommen hinzu, wenn ein Mitgliedstaat sich in einem Exzessiven Defizitverfahren oder einem Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren befindet. Für die organisierte Zivilgesellschaft ist es kaum möglich, den Überblick über alle Prozesse zu behalten und sich effektiv einzubringen. Eine Vereinfachung und Bündelung der Berichtspflichten wäre





wünschenswert – auch damit wir als Gewerkschaften unsere politischen Prioritäten an der richtigen Stelle einbringen können.

Der Prozess könnte auch vereinfacht werden, wenn das Europäische Semester sich auf mittelfristige politische Herausforderungen in den Mitgliedstaaten konzentrieren würde. Die länderspezifischen Empfehlungen müssten nicht jedes Jahr aufs Neue von den EU-Institutionen formuliert werden, sie könnten für zwei bis drei Jahre ihre Gültigkeit bewahren.

**5. Wie kann sich die Überwachung auf die Mitgliedstaaten mit den dringlichsten politischen Herausforderungen konzentrieren und einen qualitativ hochwertigen Dialog und Engagement gewährleisten?**

Die makroökonomische und fiskalpolitische Überwachung hat mit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein ausuferndes Ausmaß angenommen, das sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die relevanten Stakeholder schwer nachvollziehbar ist. Der DGB würde es begrüßen, wenn diese Form des makroökonomischen Mikromanagements in einem zukünftigen System der wirtschaftspolitischen Steuerung zurückgefahren werden könnte. Es wäre ein Schritt in die richtige Richtung, wenn die EU-Kommission sich auf die dringlichsten politischen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten konzentrieren würde und entsprechende wirtschaftspolitische Empfehlungen formuliert. Was genau allerdings die dringlichsten politischen Herausforderungen sind, sollte in einem demokratischen Prozess und nicht in Expertenzirkeln entschieden werden.

**6. Inwiefern können Konzeption, Verwaltung und Betrieb der Aufbau- und Resilienzfazilität nützliche Erkenntnisse in Bezug auf die wirtschaftspolitische Steuerung durch verbesserte Eigenverantwortung, gegenseitiges Vertrauen, Umsetzung und das Zusammenspiel zwischen der wirtschaftlichen, der beschäftigungspolitischen und der steuerlichen Dimension liefern?**

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt die Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, denn die gemeinsame Schuldenaufnahme zur Finanzierung des wirtschaftlichen Aufbaus stellt eine solidarische Antwort auf die Corona-Krise dar. Der DGB setzt sich dafür ein, dass auf EU-Ebene ein permanentes Instrument der gemeinschaftlichen Schuldenaufnahme etabliert wird, um Zukunftsinvestitionen zu finanzieren.

Auf die Frage, was konkret aus der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität in Bezug auf die zukünftige wirtschaftspolitische Steuerung gelernt werden kann, wurde bereits in der Antwort auf Frage 3 eingegangen. Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität wurde ein sinnvoller Prozess des Screenings nachhaltiger öffentlicher Investitionen etabliert, auf den die zukünftige wirtschaftspolitische Steuerung aufbauen kann. Kritisch sieht der DGB hingegen die Kopplung zwischen der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem Europäischen Semester. EU-Investitionshilfen sollten nicht an die erfolgreiche Umsetzung von Strukturreformauflagen geknüpft werden.

Was die Frage der Eigenverantwortung angeht, ist der DGB der Überzeugung, dass gegenseitiges Vertrauen und eine bessere Umsetzung der EU-Vorgaben im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung nur durch eine Demokratisierung des Europäischen Semesters erreicht werden kann. Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament sollten bei der Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen ein Mitspracherecht haben. Die organisierte Zivilgesell-



schaft sollte effektiv und strukturiert in das Europäische Semester eingebunden werden. Momentan wird der DGB an zahlreichen Stellen des Europäischen Semesters involviert – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Jedoch ist meist nicht nachvollziehbar, welchen Effekt die diversen Konsultationen haben. Ergebnisse einer Konsultation sollten in einem gemeinsamen Dokument zwischen Regierungsbehörden und der organisierten Zivilgesellschaft festgehalten werden und im weiteren Prozess des Europäischen Semesters als Leitfaden dienen, um die Effektivität des Konsultationsprozesses zu erhöhen.

Bei der Umsetzung und der Überprüfung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne setzt sich der DGB für eine strukturierte, partnerschaftliche Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft ein. Das Partnerschaftsprinzip ist seit Jahren eine erfolgreich gelebte Praxis in der EU-Strukturpolitik und sichert allen relevanten Stakeholdern ein Mitspracherecht bei Prioritätensetzung und Verwaltung von großen EU-Investitionsvorhaben. Das Partnerschaftsprinzip sollte als Blaupause dienen für die zukünftige zivilgesellschaftliche Einbindung bei der Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne.

**7. Gibt es Möglichkeiten, die nationalen finanzpolitischen Rahmen zu stärken und ihre Interaktion mit dem finanzpolitischen Rahmen der EU zu verbessern?**

Bedauerlicherweise hat die neue deutsche Bundesregierung eine investitionsfreundliche Reform der Schuldenbremse ausgeschlossen. Lediglich eine Reform der Konjunkturbereinigungsverfahren wird erwogen. Zur Finanzierung der dringend notwendigen Investitionen ist sie angewiesen auf neue Finanzierungsquellen. Im Koalitionsvertrag wird vorgeschlagen, über Sondervermögen, Eigenkapitalerhöhung und Kreditemächtigung von öffentlichen Unternehmen den finanziellen Spielraum für öffentliche Investitionen zu erweitern. Diese Finanzierungsquellen sind weitestgehend schuldenbremsenkonform möglich. Eine Reform der EU-Fiskalregeln sollte sicherstellen, dass diese Finanzierungsquellen nicht unter die strukturelle Defizitgrenze von 0,5 Prozent fallen, wie sie im Sixpack verankert wurde. Denn nach derzeitigem Recht wird der gesamte Sektor Staat und nicht nur der Kernhaushalt zur Berechnung des strukturellen Defizits herangezogen. Neue Finanzierungsmöglichkeiten für Zukunftsinvestitionen sollten – wenn sie unter der deutschen Schuldenbremse machbar sind – auch nach europäischem Recht möglich sein.

**8. Wie kann der Rahmen eine wirksame Durchsetzung gewährleisten? Welche Rolle sollten finanzielle Sanktionen, Reputationskosten und positive Anreize spielen?**

Das sanktionsbasierte System der wirtschaftspolitischen Steuerung, das mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt seinen Anfang nahm und nach der Eurozonenkrise schrittweise verschärft wurde, hat sich als wenig effektiv herausgestellt. Die Kommission verhängte keine Sanktionen, obwohl die Mitgliedstaaten wiederholt gegen Vorgaben verstießen. Aus Sicht des DGB sind finanzielle Sanktionen bei Nichteinhaltung der fiskalpolitischen und makroökonomischen Vorgaben nicht zielführend, da sie zu einem Reputationsverlust der EU-Institutionen führen können. Unter anderem aus diesem Grund hat der DGB sich auch wiederholt gegen die Einführung von makroökonomischen Konditionalitäten ausgesprochen, wie sie in der Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität und in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Strukturfonds eingeführt wurden.



Neben der Gefahr eines Reputationsverlustes der EU-Institutionen besteht zusätzlich das Problem, dass durch makroökonomische Konditionalitäten eine in den nächsten Jahren dringend notwendige expansive Fiskalpolitik unterbunden werden könnte: Nach Aussetzung der Ausweichklausel könnten die makroökonomischen Konditionalitäten einen kontraktiven Impuls auslösen und die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, ihre Ausgaben zu senken, um die haushaltspolitischen Ziele zu erreichen. Dies würde dem politischen Ziel des territorialen Zusammenhalts und den übergeordneten Zielen des Programms „NextGenerationEU“ zuwiderlaufen.

Auch aus demokratiethereoretischer Perspektive sind Sanktionen kritikwürdig. Durch das Androhen oder Verhängen von Sanktionen bei Nichteinhaltung der makroökonomischen oder fiskalpolitischen Vorgaben wird der Handlungsspielraum der EU-Institutionen auf sensible Politikbereiche der Mitgliedstaaten, wie der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik ausgeweitet.

Die zukünftige wirtschaftspolitische Steuerung der EU sollte möglichst auf Sanktionen verzichten und stattdessen stärker auf demokratische Verfahren setzen: Bei Nichteinhaltung der fiskalpolitischen und makroökonomischen Vorgaben sollten Verhandlungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten aufgenommen werden, bei denen beide Seiten gemeinsam und auf Augenhöhe nach Lösungen suchen.

Zu den finanziellen Anreizen: Seit einigen Jahren setzt die EU auf die Methode der finanziellen Anreize. Die Bewertung des DGB fällt hier je nach konkreter Ausgestaltung gemischt aus. Die Aufbau- und Resilienzfazilität stellt diesbezüglich ein negatives Beispiel dar, da EU-Investitions-hilfen auch an nicht-sachdienliche Reformauflagen des Europäischen Semesters geknüpft werden. Je nach finanzieller Lage der Mitgliedstaaten kann ein Entzug von EU-Investitions-hilfen bei Nichterfüllung der politischen Auflagen schnell wirken wie eine Sanktion und die Mitgliedstaaten hart treffen. Zweitens erhöht das System der finanziellen Anreize, wie es in der Aufbau- und Resilienzfazilität umgesetzt wurde, die politische Verbindlichkeit der länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters. Je nach finanzieller Situation der Mitgliedstaaten werden so aus „Empfehlungen“ de facto Umsetzungsvorgaben. Umso problematischer ist es, dass die länderspezifischen Empfehlungen bislang ohne parlamentarische Beteiligung formuliert werden. Drittens kann ein Entzug von Investitions-hilfen auch wirtschaftlich unerwünschte Folgen haben. Die Verschuldungsprobleme in den Mitgliedstaaten könnten sich so noch verschlimmern und das Erreichen der makroökonomischen und fiskalpolitischen Vorgaben stünde in Gefahr.

Finanzielle Anreize machen hingegen dann Sinn, wenn sie Reformprozesse in den Mitgliedstaaten unterstützen, auf die man sich in einem demokratischen Prozess geeinigt hat. Die Unterstützung von mitgliedstaatlichen Systemen der Kurzarbeit durch die Gewährung von EU-Krediten im Rahmen von SURE ist ein gelungenes Beispiel für finanzielle Anreize in jüngster Zeit.

**9. Wie kann der Rahmen - einschließlich des Stabilitäts- und Wachstumspakts, des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten und im weiteren Sinne des Europäischen Semesters - angesichts der weitreichenden Auswirkungen der COVID-19-Krise und der neuen befristeten politischen Instrumente, die als Reaktion darauf eingeführt wurden, am besten eine angemessene und koordinierte politische Reaktion auf EU- und nationaler Ebene gewährleisten?**

Für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise und eine gelungene sozial-ökologische Transformation muss eine Trendwende bei den öffentlichen Investitionen eingeleitet werden. Die im letzten Jahr neu geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität stellt hier nur ei-



nen ersten Schritt dar. Denn der Fonds ist zeitlich begrenzt und neuere Daten der EU-Kommission zeigen, dass die EU trotz der Aufbau- und Resilienzfazilität keine Trendwende bei den öffentlichen Investitionen erreichen wird. Der neue Fonds vermag es lediglich, drastische Einschnitte in der Investitionstätigkeit abzufedern. In den nächsten Jahren wird die EU, laut Schätzungen der EU-Kommission, nicht einmal das Investitionsniveau von vor der Finanzkrise erreichen. Deshalb muss zusätzlich zum EU-Aufbaufonds der mitgliedstaatliche Spielraum der Kreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen erweitert werden.

**10. Wie sollte die zukünftige wirtschaftspolitische Steuerung die Dimension der Eurozone und die Agenda zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigen?**

Für die Stabilität der Währungsunion spielt die Geldpolitik eine zentrale Rolle. Sie sollte deshalb bei einem Reformprozess zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion ebenfalls auf der Agenda stehen. Die Schuldenstände sind in vielen Mitgliedstaaten im Zuge der wirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen deutlich angestiegen. Um makroökonomische Ungleichgewichte in naher Zukunft zu vermeiden, ist es essentiell, dass die EZB weiterhin eine konstruktive Rolle spielt und für angemessene und sich angleichende Finanzierungsbedingungen für die Staaten im Euroraum sorgt. Das Pandemie-Notfall Ankaufprogramm (PEPP), das die EZB frühzeitig im Frühjahr 2020 startete, war ein wichtiger Schritt und hat Turbulenzen an den Anleihemärkten vermieden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich dafür ein, dass die Europäische Zentralbank ihre innovativen, geldpolitischen Instrumente zur Stabilisierung der Währungsunion beibehält und neue Instrumente (etwa eine stärkere Abweichung vom Kapitalschlüssel bei den Anleihekaufprogrammen, um gezielt diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, denen Refinanzierungsschwierigkeiten drohen) entwickelt, um die europäischen Volkswirtschaften bei ihrem anstehenden Transformationsprozess zu unterstützen. Sie kann den Green Deal sinnvoll flankieren durch neue Vorgaben bei Wertpapierkäufen sowie der Vergabe von Krediten an Banken. Das Ziel der Preisstabilität sollte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen, etwa Klimaneutralität und Vollbeschäftigung, in Einklang gebracht werden. Dafür ist letztlich eine Erweiterung des Mandats notwendig. Doch auch ohne eine Änderung der EU-Verträge sind hier Reformen möglich, etwa durch stärkere politische Vorgaben seitens des Europäischen Parlaments bei den Sekundärzielen der EZB. Insgesamt ergeben sich durch die veränderte Rolle der EZB in der EU-Wirtschaftspolitik erhöhte Anforderungen an ihre politische Steuerungsarchitektur.

**11. Gibt es in Anbetracht der Tatsache, dass die COVID-19-Krise unsere Volkswirtschaften verändert hat, noch andere Herausforderungen, die der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung über die bisher ermittelten hinaus berücksichtigen sollte?**

Neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, stellt mittelfristig die sozial-ökologische Transformation die zentrale Herausforderung unserer Zeit dar. Dafür ist



eine Verstärkung von öffentlichen Investitionen auf einem höheren Niveau in der EU notwendig. In einer Folgenabschätzung<sup>7</sup> zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit geht die EU-Kommission davon aus, dass bis 2030 zusätzliche Investitionen in Höhe von 470 Milliarden Euro jährlich notwendig sind, damit die EU ihre selbst gesteckten Klimaziele erreicht. Der Großteil dieser Investitionen muss von Unternehmen selbst gestemmt werden. Doch die Erhöhung öffentlicher Investitionen spielt dabei eine zentrale Rolle, nicht zuletzt um private Investitionen anzukurbeln. Darvas und Wolff<sup>8</sup> schätzen, dass das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Investitionen bei 1:4 bis 1:5 liegen sollte. D. h., selbst nach konservativen Schätzungen ist eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen in der EU um 100 Milliarden Euro jährlich bis 2030 in der EU notwendig. Der zukünftige Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung sollte diese Investitionserfordernisse genügend berücksichtigen.

Schließlich ist es wichtig, dass die zukünftige EU-Investitionspolitik stärker mit einer progressiven Gleichstellungspolitik verbunden wird. Der DGB fordert die Integration der Geschlechterperspektive als auch die Umsetzung eines Gender Budgeting und die Einbindung der EU-Gleichstellungsstrategie in allen Phasen der wirtschaftspolitischen Steuerung. Die Kommission sollte dazu klarstellen, wie die Gleichstellungsstrategie im Sinne des Gender Mainstreaming integriert wird und evaluieren, in welchem Maße die Geschlechter vom EU-Haushalt profitieren.

---

<sup>7</sup> Europäische Kommission (2020): Identifying Europe's recovery needs. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. SWD (2020)98 final.

<sup>8</sup> Darvas, Zsolt und Wolff, Guntram B. (2021): A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation, Policy Contribution 18/2021, Bruegel.