



COM(2020) 55

Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung (Economic Governance Review)

Zusammenfassung¹

In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union werden die allgemeinen Leitziele für die Wirtschaftspolitik mit der „Konvergenz ihrer Volkswirtschaften“ und dem „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung“ definiert. Das grundsätzliche Problem der Economic Governance ist, dass sie nicht auf die Konkretisierung und Steuerung dieser Ziele ausgerichtet ist, sondern in erster Linie auf die Vermeidung übermäßiger Budgetdefizite (und – seit dem Six-Pack – makroökonomische Ungleichgewichte), so als ob die eigentlichen Ziele trotz dezentraler Wirtschaftspolitik automatisch erreicht würden, wenn nur die öffentlichen Haushalte mittelfristig ausgeglichen bilanzierten. Dass dem nicht so ist, zeigte die Dynamik nach der Wirtschaftskrise 2008 folgend – und droht sich in der durch CoViD-19 ausgelösten Wirtschaftskrise erneut zu manifestieren.

Europa braucht eine **neuerliche Reform der Economic Governance, die die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen in den Mittelpunkt rückt und auf die modernen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zugeschnitten ist**. So wurden in den letzten 30 Jahren Arbeitslosigkeit und Erderwärmung drängende strukturelle Probleme; Und wenn wir heute von Preisstabilität sprechen, geht es dabei viel mehr um die Bekämpfung von Deflation als von Inflation. Insgesamt muss nun zunächst der richtige Rahmen gesetzt werden, basierend auf den Sustainable Development Goals (SDGs) und den Arbeiten der OECD bzw. WissenschaftlerInnen wie Joseph Stiglitz², die auf europäischer Ebene ua. zu Ratsschlussfolgerungen für eine „Economy of Wellbeing“³ führten. Mit der „Green-Deal“-Initiative geht die amtierende EU-Kommission bereits in die richtige Richtung, insbesondere mit ihrem neuen Vier-Dimensionen-Ansatz, der unserem Vorschlag für ein neues magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik ähnlich ist.⁴ Nun gilt es, diesen Ansatz noch kohärenter auf die Leitziele auszurichten, weiter zu konkretisieren und tatsächlich steuerungsrelevant werden zu lassen

– insbesondere in der länderspezifischen Phase im Europäischen Semester.

Budgetpolitik wird dabei weiterhin eine zentrale Rolle spielen, aber nicht länger reduziert auf die Vermeidung von „übermäßigen“ Defiziten, sondern als **wesentliches Instrument einer ausgewogenen wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und der Konjunktursteuerung im Speziellen. Regeln**, die der Einhaltung eines bestimmten Defizitwerts prioritären Status einräumen, sind hierbei kontraproduktiv und **sollten durch einen – nur *indikativ*, dafür umso klareren – Richtwert für die strukturelle Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ersetzt werden**. Dies erfordert eine Vertragsreform, die zugleich für eine formale Mitentscheidungskompetenz des EU-Parlaments bzw. einer Form von Eurozonen-Parlament, die Regelung der Eurogruppe sowie die Beseitigung einseitiger wirtschaftspolitischer Festlegungen (u.a. 119, 126, 123 und 125 AEUV) genutzt werden sollte. Gerade die gegenwärtige Krise zeigt uns erneut, wie gefährlich die Inflexibilität der Regelungen ist. Statt eine bestimmte Politik einzuzementieren, müssen die EU-Verträge Regeln bereitstellen, die eine demokratische Auseinandersetzung um die beste Lösung auf der Höhe der Zeit ermöglichen.

Mindestanforderungen an eine Reform sind:

1. **Vermögen und Schulden** sollen **symmetrisch** behandelt werden – wie beispielsweise durch eine **goldene Investitionsregel**, bei der die zulässigen Grenzen für die Neuverschuldung (= Schuldenaufbau) nur abzüglich den öffentlichen Nettoinvestitionen (= Vermögensaufbau) kontrolliert werden.
2. Die bisherigen **Flexibilisierungselemente** sind in der Praxis **großzügiger** anzuwenden,⁵ damit der **Schuldenabbau nicht zu Lasten anderer wichtiger Ziele** – wie Vollbeschäftigung oder Klimaschutz – geht. Das muss auch für Länder in einem Defizitverfahren gelten.

3. **Auf europäischer Ebene** sind **mehr Mittel** zur Verfügung zu stellen, die zu einer effektiven fiskal- bzw. wirtschaftspolitischen Steuerung beitragen (wie aktuell mit der neu geschaffenen Aufbau- und Resilienzfazilität).
4. Die **Kooperation** zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich gemeinsamer Ziele ist zu **stärken**: Sei es im engeren budgetpolitischen Sinne (ein konjunkturell passender Fiskalimpuls), ökologische Investitionen zu fördern oder um die Steuerleistung transnationaler Unternehmen zu gewährleisten; oder im weiteren Sinne, um Wohlstand und Wohlergehen nachhaltig zu mehren.
5. Die **Entscheidungen** müssen **demokratischer und transparenter** getroffen werden, weil damit eher die Interessen der Mehrheit Berücksichtigung fänden:
 - Sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik (einschließlich der einzelnen Prozessschritte des Europäischen Semesters) sollten vom Europäischen Parlament bzw. einer Form von Eurozonen-Parlament mitentschieden werden.
 - Die Eurogruppe soll transparenter werden: Zum einen, indem die Positionen der nationalen MinisterInnen veröffentlicht werden, und zum anderen, indem die Vorarbeiten der sogenannten Eurozonen-Arbeitsgruppe zumindest teilweise veröffentlicht werden.
 - Die wirtschaftspolitische Steuerung der Eurozone sollte zukünftig insbesondere auf eine Ex-ante-Einbindung der Sozialpartner setzen. Es braucht deshalb eine Form von makroökonomischem Dialog für die Eurozone sowie generell eine Stärkung des sozialen Dialogs. Darüber hinaus sollen zivilgesellschaftliche Gruppen allgemein – etwa in Form des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses – stärker eingebunden werden.

Die Position der AK

Die nun gestartete Evaluierung sollte für eine Reform genutzt werden, die eine aktivere, kostengünstigere, koordiniertere und demokratischere Economic Governance ermöglicht. Das gewachsene Bewusstsein dafür, dass es notwendig ist, ökologisch und sozial sinnvolle Investitionen zu setzen, die Wirtschaftspolitik auf Wohlstand und Wohlergehen zu fokussieren und die europäische Steuerung der Budgetpolitiken der Mitgliedstaaten stärker demokratisch zu legitimieren und schließlich auch die von der Kommission eingeleitete öffentliche Debatte selbst lässt darauf hoffen, dass die Debatte nicht neuerlich hinter den verschlossenen Türen der Eurogruppe entschieden wird.

Konsens: Bessere EU-Fiskalregeln gefragt

Es gibt viele gute Gründe für eine neuerliche Reform der europäischen Fiskalregeln – gerade in Krisenzeiten bei gleichzeitig historisch niedrigen Zinsen. Konsens besteht wohl dahingehend, dass die Vielzahl an nebeneinander bestehenden Detailregeln mit noch detaillierteren Ausnahmen reduziert, konjunktursensibler ausgestaltet und vereinfacht werden sollte. Weitgehende Einigkeit besteht auch dahingehend, die europäische Ebene zu stärken und öffentliche Investitionen besonders zu berücksichtigen, nachdem diese im letzten Jahrzehnt historische Tiefstände erreichten: Seit 2012 verzeichnete die Eurozone insgesamt einen negativen Wert bei den öffentlichen Nettoinvestitionen, sprich der Vermögensaufbau des öffentlichen Sektors kam zum Erliegen. Nicht zuletzt die Klimaziele erfordern jedoch deutlich höhere Investitionen.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass mit der Errichtung des Euroraums ein Verlust an nationaler wirtschaftspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten einherging. Die Budgetpolitik wurde zum zentralen auf nationalstaatlicher Ebene verbleibenden Instrument der europäischen Politik. Ausgehend von der Vorstellung, dass die Wirtschaft umso besser funktioniere, je stärker der Staat zurückgedrängt würde, wurde sie darauf reduziert, übermäßige Defizite im Haushalt zu vermeiden. Um die

entscheidenden Fragen, wie die Euro-Mitgliedstaaten in einer Wirtschaftskrise gegensteuern, wie sie ihre Budgetpolitik auf ein möglichst hohes und konvergentes Maß an Wohlstand und Wohlergehen koordinieren könnten oder wie die Parlamente ihre grundlegenden demokratischen Rechte ausüben können, ging es damals nicht. Heute zeigt sich, dass diese Themen jedoch für jede Form der Economic Governance zentral sind.

Was sind die Probleme dieser Art der Budgetpolitik?

Dieses Setting führte zu den erwartbaren Problemen. Erstens führen unerwartete Wirtschaftsabschwünge auch zu nicht intendierten kurzfristigen Überschreitungen der Fiskalregelgrenzen. Die in Folge oftmals beschlossenen Ausgabenkürzungen vertiefen dann die Wirtschaftsschwäche und belasten über ausbleibende Staatseinnahmen und höhere Kosten für die Arbeitslosigkeit die öffentlichen Haushalte zusätzlich. Prominentes älteres Beispiel war Deutschland ab dem Jahr 2001,⁶ dessen damalige Regierung (gemeinsam mit jener aus Frankreich) daraufhin eine gut begründete, wenn auch Komplexitätserhöhende Reform der EU-Fiskalregeln durchsetzte. Jüngere Beispiele waren die südlichen Mitgliedstaaten nach der „Großen Rezession“, die – nach einer grundvernünftigen ersten Reaktion mit nationalen Konjunkturpaketen mit aktiver Unterstützung der EU-Kommission – von Fiskalregeln, diskretionären Troika-Entscheidungen und ungezügelter Finanzmärkten zu einem harschen Sparkurs gezwungen wurden – mit fatalen wirtschaftlichen und sozialen Folgen.

Zweitens führt der allgemeine Budgetdruck tendenziell zu einem Rückgang der kurzfristig am leichtesten zu verschiebenden bzw. zu kürzenden Ausgaben: den öffentlichen Investitionen. Diese sind jedoch gesamtwirtschaftlich besonders relevant und schaffen dauerhafte Vermögenswerte, die wesentlich zu kollektivem Wohlstand und Wohlergehen beitragen. Damit im Zusammenhang steht die Klimakrise und die diesbezüglich schrittweise Neuorientierung der Politik: Gesellschaftliche Ziele gehen weit über das

Wirtschaftswachstum hinaus und Budgetpolitik ist mehr als Verhindern übermäßiger Defizite.

Doch statt diese Fehler zu korrigieren, wurden die Fiskalregeln mit Six- und Two-Pack sogar noch verschärft. Zwar kam es ab Sommer 2013 aufgrund der offensichtlich negativen Auswirkungen der Austeritätspolitik zu einer graduellen Abkehr, die durch die ab Jänner 2015 flexibilisierte Handhabung der EU-Fiskalregeln⁷ verstärkt wurde. Doch ist dieser neue Pragmatismus unzureichend. Die weiterhin fehlorientierte fiskalpolitische Governance wurde zwar zwischenzeitlich vom gleichzeitig beginnenden Konjunkturaufschwung verdeckt, der die Defizite und Schuldenquoten dennoch sinken ließ. Mit der durch CoViD-19 ausgelösten Wirtschaftskrise wird das grundsätzliche Problem nun jedoch wieder drängend. Eine rasche Rückkehr zum Wachstumstrend ist nicht zu erwarten – und damit droht eine neue Welle der Austeritätspolitik, sobald die Anwendung der Ausnahmebestimmung beendet ist. Anstatt zu den bisherigen Regeln zurückzukehren, ist eine Umkehr in Form einer verbesserten Economic Governance notwendig.

1. Wie kann der Steuerungsrahmen verbessert werden, um nachhaltige Staatsfinanzen in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen, makroökonomische Ungleichgewichte zu beseitigen sowie das Entstehen von zukünftigen zu vermeiden?

Die sogenannte Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen ist ein verkürztes Ziel, das es zu erweitern gilt. Aufgabe der Staatsfinanzen ist im Allgemeinen eine stabile Staatstätigkeit, die sich an nachhaltigem Wohlstand und Wohlergehen für alle BürgerInnen ausrichtet, sowie im Speziellen die Stabilisierung der wirtschaftlichen Tätigkeit, allen voran der Beschäftigung und der Investitionstätigkeit. Die dafür notwendige Finanzierung gilt es sicherzustellen, in der Regel über ausreichende Einnahmen. Hier liegt das erste Problem der Economic Governance, weil sie zu sehr auf den Saldo fokussiert, die dafür aber ganz entscheidenden Besteuerungsmöglichkeiten weitgehend ausspart. Das gilt insbesondere für eine Sicherung der Steuerbasis bei gewinn- und vermögensbezogenen Steuern und die Eindämmung des internationalen Steuerwettbewerbs, allen voran des Wettbewerbs mit unlauteren Mitteln.

Die Vermeidung übermäßiger Defizite als Beitrag für eine günstige Finanzierungsmöglichkeit auf

den Kapitalmärkten ist als ein Ziel unter vielen durchaus sinnvoll, aber nicht mit absoluter Priorität losgelöst von aktuellen ökonomischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen. So geraten nämlich nicht nur andere Aspekte stabiler und stabilisierender Staatstätigkeit aus dem Blick, sondern auch, dass über negative Feedbackeffekte (wie Beschäftigungs- und Nachfragerückgänge durch Ausgabenkürzungen) das Ziel paradoxerweise auch dadurch gefährdet werden kann, wenn man es scheinbar besonders energisch bekämpft.

Im Zuge der letzten Governance Reform wurde dieser Analyse zwar partiell Rechnung getragen, indem makroökonomische Ungleichgewichte im Rahmen verankert wurden, doch hat sich die Art und Weise, wie mit diesen umgegangen wird, nicht bewährt: Ihre Definition bleibt unklar und in der Praxis – allen voran im Scoreboard – ist die Anwendung einseitig auf das empirisch fragwürdige Konzept der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und damit permanente Schwächung der aggregierten Lohnentwicklung – und somit auch der Nachfrageentwicklung in der Währungsunion insgesamt – fixiert.⁸ Dass das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in seiner jetzigen Form keine große Steuerungsrelevanz entfalten konnte, ist deshalb nicht nur negativ.

Um den Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung zukünftig zu verbessern, gilt es diese auf allgemeine Leitziele zu fokussieren. Zu nennen sind insbesondere die in der Präambel zu den Europäischen Verträgen angeführten Ziele „Konvergenz ihrer Volkswirtschaften“ und „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung“. Bei der Konkretisierung kann an den Arbeiten zur „Wellbeing Economy“, den SDGs oder jenen von Joseph Stiglitz und anderen (zuletzt im Rahmen der OECD) angeknüpft werden. Außerdem bietet sich auch die aktuelle Leitinitiative „Green Deal“ an. Insbesondere der neue vier-Dimensionen-Ansatz, der sich mit unserem Vorschlag für ein neues magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik weitgehend deckt, geht bereits in die richtige Richtung.

Magisches Vieleck



Quelle: AK

AK/APA-AUFTRAGSGRAFIK

Nun gilt es, dass dieser Ansatz noch kohärenter auf die Leitziele ausgerichtet, weiter konkretisiert und tatsächlich steuerungsrelevant wird – insbesondere in der länderspezifischen Phase im Europäischen Semester.

Budgetpolitik wird dabei weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Sie darf aber nicht länger reduziert sein auf die Vermeidung von „übermäßigen“ Defiziten, sondern als wesentliches Instrument einer ausgewogenen wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und der Konjunktursteuerung sowie einem hohen Investitionsniveau im Speziellen.

Entlang dieser Leitplanken für die inhaltliche Ausrichtung sind auch institutionelle Änderungen erforderlich.⁹ So sollten sämtliche wirtschaftspolitische Entscheidungen – etwa im Rahmen des Europäischen Semesters – zukünftig nicht mehr ohne Parlamente auf europäischer wie nationaler Ebene möglich sein. Fiskalräte sollten mit den Produktivitätsausschüssen zusammengeführt und zu Räte für die Nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen ausgebaut werden, wobei ihre Mitglieder nicht von den Regierungen, sondern von den Parlamenten und der Zivilgesellschaft – allen voran die Sozialpartner – nominiert werden sollen. Diese Änderungen würden den Prozess zwar nicht einfacher gestalten, aber transparenter und mit mehr Legitimität – und damit wahrscheinlich auch wirkungsvoller.

2. Wie kann eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik sichergestellt werden, die langfristig nachhaltig ist und kurzfristig Stabilisierung ermöglicht?

Wie in der Beantwortung der vorangegangenen Frage ausgeführt, ist der Beitrag der Fiskalpolitik zur langfristigen Nachhaltigkeit viel weiter zu fassen als die Einhaltung bestimmter Werte für den Schuldenstand oder den Saldo der öffentlichen Haushalte. Angesichts der immer drängenderen Frage der Erdüberhitzung und der Beschäftigungsperspektiven für alle ist ein ausreichendes Investitionsniveau bzw. ein wachsender öffentlicher Kapitalstock ein mindestens ebenso wichtiges Kriterium. Dass fiskalische Nachhaltigkeit hauptsächlich am Referenzwert für den Bruttoschuldenstand von 60 % des BIP gemessen wird, ist eine weitgehend willkürliche, zu restriktive Vorgabe, die es zu ändern oder zumindest zu erweitern und abzuschwächen gilt. Es war ein Kardinalfehler der letzten Governance Reform, dass dieser Referenzwert mit der sogenannten 1/20-Regel sogar noch aufgewertet wurde.

Die Frage ist zudem irreführend, weil ein trade-off zwischen Nachhaltigkeit und Stabilisierung suggeriert wird. Dabei kann es nachhaltige Staatsfinanzen nicht ohne ökonomischer Stabilität geben. Letztere muss daher prioritär behandelt werden. Hier ist die Fiskalpolitik besonders gefragt, weil auf nationaler Ebene Geld- und Währungspolitik für die

makroökonomische Steuerung nicht zur Verfügung stehen. Die Flexibilisierung der fiskalpolitischen Vorgaben in Abhängigkeit der ökonomischen Situation im Jahr 2015 war ein erster richtiger Schritt, wenngleich nicht ausreichend.

Die beste Lösung wäre, den Spielraum der nationalen Fiskalpolitik auszuweiten und nur durch einen einzigen klaren Richtwert für die strukturelle Ausgabenentwicklung – abhängig vom langfristigen durchschnittlichen realen Wirtschaftswachstum plus Zielinflation der EZB, korrigiert um diskretionäre Einnahmenentscheidungen sowie die Nettoinvestitionen – zu begrenzen (goldene Investitionsregel¹⁰). Dieser Richtwert sollte in der öffentlichen Debatte mit guten Argumenten hart verteidigt werden, aber nicht rechtlich verankert werden, weil dies eine ehrliche und qualifizierte Debatte konterkariert, wie die letzten Jahre eindrucksvoll gezeigt haben. Geplante Unterschreitungen, die für die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen auch ein Problem darstellen, sollten dabei ebenso thematisiert werden wie Überschreitungen. Angesichts des Drucks auf Beibehaltung strikter Fiskalregeln könnte als Kompromiss der Vorschlag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) aufgegriffen werden, der eine verbindliche Einhaltung der Obergrenze für das Wachstum der Staatsausgaben ab einem öffentlichen Bruttoschuldenstand jenseits von 90 % des BIP vorsieht.¹¹ In diesem Sinn muss Economic Governance auch im Rahmen der geplanten Debatte rund um die „Zukunft der EU“ auf die Tagesordnung gesetzt werden – Vertragsänderungen dürfen dabei kein Tabu sein. Kurzfristig gilt es, sich aber bereits der von uns vorgeschlagenen Richtwert-Lösung weiter anzunähern. Auch hier wurde mit dem stärkeren Fokus auf die Ausgabenregel Ende 2018 bereits ein Schritt in die richtige Richtung gesetzt. Weitere Schritte sollten folgende Maßnahmen umfassen¹²:

- Ein besserer Umgang mit Investitionen, indem generell nur mehr die Abschreibungen eingerechnet werden (anstelle der derzeitigen Berechnung mittels 4-Jahres-Durchschnitten der national finanzierten Investitionen).
- Expansive Maßnahmen zur Stabilisierung der Beschäftigung sollen nicht als strukturelle Ausgaben angesehen werden.
- Beim Aussetzen der Fiskalregeln aufgrund einer Rezession im gesamten Währungsgebiet oder der EU als Ganzes sollten Fiskalregeln zumindest erst dann wieder greifen, wenn die Arbeitslosigkeit signifikant zurückgeht. (Diese Änderung ist

angesichts der durch CoViD-19 ausgelösten Wirtschaftskrise besonders wichtig, um zu rasche und zu harsche Konsolidierungsschritte ab spätestens 2022 zu vermeiden.)

- Das Konjunkturbereinigungsverfahren sollte auf einfache langfristige Durchschnitte umgestellt werden, die zwar theoretisch weniger überzeugend, aber modellgetriebene Schocks verhindern und deutlich besser handhab- und kommunizierbar sind.
- In der ex-ante Überwachung der Haushaltspolitik sollte die Multiplikatorwirkung diskretionärer Maßnahmen berücksichtigt werden.

Abseits der Fiskalregeln sind zwei Schritte notwendig, um die Stabilisierung der Ökonomie und die Nachhaltigkeit der nationalen Staatsfinanzen zu verbessern: Erstens sind die fiskalpolitischen Handlungsspielräume auf europäischer Ebene auszuweiten. Die neue Recovery and Resilience Facility stellt ein Meilenstein in dieser Hinsicht dar, auch wenn die geplante Auszahlung zu langsam erfolgt, um Investitionen und Beschäftigung rasch zu stabilisieren. Zweitens ist die Refinanzierung der Staatsfinanzen besser abzusichern. Gerade in Krisenzeiten geraten die Finanzmärkte selbst in einen Krisenmodus – und sind damit denkbar ungeeignet für dann besonders wichtige stabile Finanzierungsmöglichkeiten. Die Europäische Zentralbank agiert in der aktuellen Krise einmal mehr rasch und richtig. Angesichts der Effizienzverluste durch das Verbot der Primärmarktintervention und ihres allgemein zu eng definierten Mandats wären mittelfristig entsprechende Vertragsänderungen anzustreben.

3. Welche Rolle kann der EU-Überprüfungsrahmen einnehmen, damit es Mitgliedstaaten ermöglicht wird, wichtige Reformen und Investitionen zu tätigen, um die aktuelle und zukünftigen Herausforderungen zu bewältigen und gleichzeitig das Verschuldungsrisiko zu minimieren?

Die Economic Governance sollte vor allem einen ehrlichen und gut informierten Diskussionsprozess über die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen fördern. Je breiter der Prozess organisiert wird und je mehr unterschiedliche Interessen zu einem mehrheitsfähigen Gesamtpaket gebündelt werden, desto erfolgversprechender.

In Folge brauchen die Mitgliedstaaten auch die materiellen Möglichkeiten, dies umzusetzen. Fiskalregeln – insbesondere in Form der vorgeschlagenen goldenen Investitionsregel – und Finanzierungsmöglichkeiten sind dabei zentral, Unterstützung aus dem EU-Budget ist hilfreich.

In dieser Hinsicht funktioniert die aktuelle Governance nur eingeschränkt:

- Anstatt den Fokus auf nachhaltigen Wohlstand und Wohlergehen – basierend auf einer umfassenden sozialen, ökologischen und ökonomischen Perspektive – zu rücken, steht oftmals eine einseitig auf BIP-Wachstum, Wettbewerb und Austerität ausgelegte Wirtschaftspolitik im Vordergrund.
- Der Prozess ist technokratisch und wenig partizipativ: Weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente spielen eine entscheidende Rolle. Sozialpartner und andere wichtige Interessengruppen werden bestenfalls angehört, abweichenden Meinungen wird oftmals zu wenig Raum gegeben. Im Mittelpunkt stehen die eigenen Analysen der EU-Kommission, die den Schein des objektiv einzig Richtigen wahren soll.
- In der länderspezifischen zweiten Semesterhälfte geht die gesamteuropäische Orientierung oftmals verloren, obwohl genau das ein besonderer Mehrwert der Länderberichte der EU-Kommission im Vergleich zu ähnlichen Analysen im jeweiligen Land selbst sein könnte. Beispielsweise kommt in den Länderanalysen selten vor, was im einzelnen Mitgliedstaat für eine für die Eurozone zu empfehlende Lohn-, Investitions- oder Budgetpolitik getan werden kann. Stattdessen bleibt die Darstellung oft darauf reduziert, wie das einzelne Land gemessen an den anderen Einzelstaaten oder bestimmten Vorgaben abschneidet.
- Punkto materieller Möglichkeiten war das EU-Budget bisher zu limitiert und statisch, um aktuelle spezifische Schwerpunkte in Gang setzen zu können. Gleichzeitig waren durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 folgend die nationalen Spielräume beschränkt – und durch das Setzen auf Marktdisziplin plus rigideren Fiskalregeln weiter eingengt. Auch wurde es verabsäumt, innovative Kooperationsprojekte anzuregen – beispielsweise, dass Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen verstärkt produktive Investitionsprojekte in Ländern mit hoher Auslandsverschuldung finanzieren (etwa für den Green Deal).

Die EU-Kommission hat mit ihrem Amtsantritt sowie nun in der durch CoViD-19 ausgelösten Wirtschaftskrise einige Schritte gesetzt, die in die richtige Richtung gehen. Diese gilt es, im nächsten Zyklus des Europäischen Semesters zu vertiefen.¹³ So ist der Green Deal noch stärker in den Mittelpunkt zu rücken und die Analyse stärker auf die SDGs auszurichten – gerade auch in der länderspezifischen Phase. Zur stärkeren Legitimation sollten Grundausrichtung und Empfehlungen vom EU-Parlament mitgestaltet werden. ECOFIN und Eurogruppe sollten transparenter werden, zum einen indem die Positionen der nationalen MinisterInnen veröffentlicht werden, zum anderen indem die Vorarbeiten der sogenannten Eurozonen-Arbeitsgruppe zumindest teilweise veröffentlicht werden. Darüber hinaus sollen zivilgesellschaftliche Gruppen – etwa in Form des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses – stärker eingebunden werden.

4. Wie kann der EU-Steuerungsrahmen vereinfacht und die Transparenz seiner Umsetzung verbessert werden?

Einen wesentlichen Ansatzpunkt für eine Vereinfachung bieten die Fiskalregeln. Wie bereits erwähnt sollten diese auf eine einzige Referenzgröße beschränkt werden, die sowohl für den korrektiven wie auch den präventiven Arm des SWP maßgebend sind. Deren Berechnung und Analyse ist kompliziert genug – wenn auch notwendig, um der jeweils spezifischen Umstände gerecht zu werden.

Punkto Transparenz sehen wir vor allem zwei Defizite: Erstens und besonders wichtig, die Entscheidungen in den Ratsgremien: Die Positionen der nationalen MinisterInnen müssen nachvollziehbar werden und die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe zumindest teilweise veröffentlicht werden, damit auf nationaler Ebene bereits vorab eine öffentliche Debatte stattfinden kann. Das gilt insbesondere für die Eurogruppe.

Zweitens die Auswahl und Gewichtung der länderspezifischen Probleme im Rahmen der Länderberichte bzw. des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten. Ausgehend von den SDGs bzw. eines Rahmens zur Bewertung der nachhaltigen Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen sollten zunächst europäische Problembereiche identifiziert und adressiert werden, die dann in der länderspezifischen Phase gemeinsam mit länderspezifischen Herausforderungen adressiert werden müssen. Transparenz ist vor allem durch

homogenes Vorgehen, Erläuterung und öffentliche bzw. parlamentarische Debatte zu erzielen.

5. Wie kann die Überwachung stärker auf Mitgliedstaaten mit drängenderen Herausforderungen fokussieren und dabei einen hochwertigen Dialog und Einsatz sicherstellen?

Im Europäischen Semester ist keine besondere Fokussierung auf einzelne Länder notwendig. Was fehlt ist der Fokus auf die europäische Ebene insgesamt und die Konkretisierung der nationalen Anteile, wenn es beispielsweise um die Umsetzung einer aus gesamteuropäischer Sicht empfehlenswerten Lohn- oder Budgetpolitik geht.

6. Wie kann der Steuerungsrahmen effektiv durchgesetzt werden? Welche Rolle sollen Sanktionen, Reputationskosten sowie positive Anreize spielen?

Die Economic Governance sollte vor allem einen ehrlichen und gut informierten Diskussionsprozess über die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen fördern. Finanzielle Sanktionen sind hierfür kontraproduktiv, weil sie eine ehrliche Debatte verhindern und darüber hinaus unrealistisch sind, weil Verstöße vor allem in schlechten Zeiten drohen, in denen niemand eine finanzielle Notlage weiter verschlechtern möchte. Ähnlich verhält es sich mit der Illusion der Marktdisziplin: In guten Zeiten wirkt sie wenig disziplinierend, in schlechten Zeiten wirkt sie zusätzlich destabilisierend.

Zudem zeigten die Folgejahre der Großen Rezession, dass monetäre Sanktionen oft jene Regierungen treffen, die sich gerade bemühen, die Situation zu verbessern. Es ist eine unsinnige Illusion zu glauben, Staaten wie einen neoklassischen Homo Öconomicus durch Anreize oder Sanktionen beeinflussen zu können. Die Sanktionierung von unfähigen Regierungen steht in Demokratien ausschließlich den WählerInnen zu – und je besser dieser Mechanismus in Europa wirkt, umso höher wird die Wahrscheinlichkeit mit europäischen Sanktionen, die Falschen – nämlich gerade neu gewählte Regierungen – zu schädigen. Damit kann es nämlich sogar den Effekt haben, dass ausgerechnet jene Parteien, die für etwaige Fehler davor verantwortlich waren, wieder zu Regierungsverantwortung verholfen wird.

Um den Diskussionsprozess wirksamer zu gestalten, sind bilaterale Zusätzungen zwischen EU-Kommission und nationalen Regierungen zu vermeiden. Dafür braucht es mehr europäische Stimmen in den nationalen öffentlichen Debatten, gut begründete Entscheidungen unter Einbeziehung der Parlamente und der Sozialpartner bzw. anderer zivilgesellschaftlichen Akteure und der Wissenschaft sowie verstärkte Debatten über nationale Politiken im Rat selbst. Erfolgreiche Politiken tragen mittelfristig Früchte und fördern weitere Schritte – zusätzlich finanzielle Anreize braucht es nicht, aber mitunter Anschlagfinanzierung.

7. Besteht ein Spielraum, nationale Finanzpolitiken zu stärken und ihr Zusammenspiel mit dem Europäischen Finanzrahmen zu verbessern?

Aufgabe der Staatsfinanzen ist im Allgemeinen eine stabile Staatstätigkeit, die sich an nachhaltigem Wohlstand und Wohlergehen für alle BürgerInnen ausrichtet, sowie im Speziellen die Stabilisierung der wirtschaftlichen Tätigkeit, allen voran der Beschäftigung und der Investitionstätigkeit. Statt einer weiteren Verengung nationaler Fiskalpolitik sollten auf beiden Ebenen die Rahmenbedingungen so geändert werden, dass diese Aufgaben besser erfüllt werden können, etwa durch die bessere Verankerung dieser Ziele im Rechtsrahmen und in den politischen Prozessen sowie mittels neuer Institutionen wie Räten für die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen.

Diese Räte für die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen sollten Fiskalräte und Produktivitätsausschüsse ersetzen, beide Themen aber als integralen Bestandteil wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik umfassend behandeln. Auf europäischer Ebene sollte es ebenfalls ein solches beratendes Gremium geben, dessen Analyse den Abschluss des vergangenen sowie den informellen Auftakt für das neue Europäische Semester darstellen könnte. Wiewohl die Mitglieder des Rates WissenschaftlerInnen sein sollen, so sollten sie ein thematisch breites Spektrum abdecken und von EWSA und Europäischem Parlament nominiert werden.

8. Wie soll der Steuerungsrahmen die Dimension der Eurozone und die Agenda zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigen?

Die Analyse für die EU bzw. den Euroraum im Speziellen sollte in den Mittelpunkt gerückt werden und der länderspezifische Teil sich strikter daran orientieren. Das gilt insbesondere für die Empfehlungen für die Fiskalpolitik, bei denen die Summe der länderspezifischen Empfehlungen dem für den Euroraum insgesamt empfohlenen fiskalischen Impuls entsprechen soll. Ein ähnlich konkreter Abstimmungsprozess ist für die anderen Politikfelder anzustreben, etwa den CO₂-Reduktionszielen, der lohnpolitischen Koordinierung oder der Rückführung des aggregierten Leistungsbilanzsaldos.

Bezüglich der Agenda zur Vertiefung der WWU sind Lehren aus der aktuellen Krise zu ziehen, etwa indem Instrumente wie die Aufbau- und Resilienzfazilität insofern verstetigt werden, als dass sie bei ähnlich schweren Krisen wieder zur Verfügung stehen – und zwar mit weniger politischen Konflikten. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, eine Investitionsstabilisierungsfunktion zu schaffen, die im Rahmen des EU-Haushalts dauerhaft höhere Investitionen zur Förderung einer nachhaltigen und konvergenten Entwicklung von Wohlstand und Wohlbefinden in der EU sorgt.

Auch gilt es die Legitimation der Entscheidungen durch eine Einbindung des Europäischen Parlaments bzw. einer Form von Eurozonen-Parlament zu stärken. Da die jetzigen vertraglichen Grundlagen der EU-Wirtschaftspolitik (insb Art 121 und 126 AEUV) die Mitentscheidung des EU-Parlamentes nicht explizit vorsehen, muss es für eine vollwertige Mitentscheidungsmöglichkeit zu einer Änderung der Verträge kommen. Mit der Vertiefung muss weiters eine Stärkung der sozialen Dimension Hand in Hand gehen, etwa mit einem „Protokoll für den sozialen Fortschritt“ auf der Ebene des EU-Primärrechts. Dazu zählen beispielsweise der Vorrang sozialer Grundrechte, einschließlich Gewerkschaftsrechten, vor den Marktfreiheiten, die Festigung des Prinzips des gleichen Entgelts und gleicher Arbeitsbedingungen für die gleiche Arbeit am gleichen Ort, insbesondere im Zusammenhang mit der effektiven Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping sowie die Sicherstellung der Autonomie der Sozialpartner. Für eine demokratische Wirtschafts- und Budgetpolitik auf EU-Ebene müssen darüber hinaus alle neoliberalen Festlegungen (u.a. 119, 126, 123 und 125 AEUV) in den Verträgen gestrichen werden. Gerade die

gegenwärtige Krise zeigt uns erneut, wie gefährlich die Inflexibilität dieser Regelungen ist. Statt eine bestimmte Politik einzuzementieren, müssen die EU-Verträge Regeln bereitstellen, die eine demokratische Auseinandersetzung um die beste Lösung auf der Höhe der Zeit ermöglichen.

Die Vollendung der Bankenunion stellt einen wichtigen Baustein für eine stabile WWU dar und hilft, fiskalische Risiken der Mitgliedstaaten zu reduzieren. Der an sich sinnvolle Weg zur einer gemeinschaftlichen Einlagensicherung setzt allerdings eine Bankenstrukturreform voraus, um zu verhindern, dass Einlagensicherungsinstrumente für Investmentbankrisiken eingesetzt werden. Gefährlich ist zudem die Idee der Risikogewichtung der Staatsanleihen, da so das Ziel sicherer und damit günstiger Anleihen unterlaufen werden könnte (siehe letzter Absatz der Antwort zu Frage 2). Anstatt dessen wäre es sinnvoll, ein europäisches „safe asset“ zu schaffen, das einen entscheidenden Schritt zu einer Europäisierung des Bankenmarktes bedeuten und zudem ein wichtiges Instrument für die gemeinsame Geldpolitik darstellen könnte.

9. Wie können die Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung (SGPs) und die Indikatoren für Makroökonomische Ungleichgewichte (MIP) besser in das Europäischen Semester eingebunden werden, um die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten verbessern zu können?

Wie bereits ausgeführt sollten beide in einem breiteren Rahmen aufgehen, der auf die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen fokussiert.

Fußnoten

- 01** Die Positionierung basiert weitgehend auf dem ETUI Working Paper „Towards a progressive EMU fiscal governance“ (<https://www.etui.org/publications/working-papers/towards-a-progressive-emu-fiscal-governance>), das gemeinsam mit gewerkschaftsnahen ÖkonomInnen aus den Euroraum-Schwergegewichtigen Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien sowie weiters Griechenland und Irland erarbeitet wurde.
- 02** Etwa die Arbeiten der OECD “High Level Expert Group on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”: <https://www.oecd.org/statistics/measuring-economic-social-progress/>
- 03** Siehe Ratschlussfolgerungen: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13171-2019-INIT/en/pdf>
- 04** Siehe ETUI Policy Brief 2/2017: <https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/from-growth-to-well-being-a-new-paradigm-for-eu-economic-governance>
- 05** Vgl. die sieben Optionen für eine expansive Finanzpolitik und höhere öffentliche Investitionen von Seikel/Truger (2019): <https://awblog.at/euro-krisenfest-machen-finanzpolitischer-pragmatismus/>
- 06** Siehe Truger et al. (2010): Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession. <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC15130131/29/>
- 07** Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=ES>
- 08** Vgl. Feigl/Zuckerstätter (2013): Wettbewerbs(des)orientierung. WWWforEurope Policy Paper 2: <https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/main.jart?content-id=1454619331110&publikation-id=46674&detail-view=yes>
- 09** Für eine ausführlichere Darstellung siehe AK EUROPA Policy Brief 2/2020 (insbesondere Übersicht auf S. 2): Economic Governance: Focus on Sustainable Development of Well-Being. https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2020-03/PB_Economic%20Governance%20Focus%20on%20the%20Sustainable%20Development%20of%20Well-Being.pdf
- 10** Truger (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. <https://emedien.arbeiterkammer.at/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-498240>
- 11** Dullien et al. (2020): Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance. IMK Report 159: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_159_2020.pdf
- 12** Vgl. Álvarez et al. (2019): Towards a progressive EMU fiscal governance. <https://www.etui.org/publications/working-papers/towards-a-progressive-emu-fiscal-governance>
- 13** vgl. AK EUROPA Policy Brief 2/2020, <https://www.akeuropa.eu/de/policy-brief-economic-governance-focus-sustainable-development-well-being>.



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Georg Feigl

T +43 (0) 1 501 651 2636
georg.feigl@akwien.at

In Brüssel:

Peter Hilpold

T +32 (0) 2 230 62 54
peter.hilpold@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.