AK EUROPA

Positionspapier
Januar 2022
Wirtschaft

EU Economic Governance Review

COM(2021) 662

Zusammenfassung

Die Europäische Union braucht eine neuerliche **Reform der Economic Governance, die die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen in den Mittelpunkt rückt.** Die übergeordneten Ziele müssen konkretisiert und tatsächlich steuerungsrelevant werden – insbesondere in der länderspezifischen Phase des Europäischen Semesters.

Budgetpolitik wird dabei weiterhin eine zentrale Rolle spielen – aber nicht länger reduziert auf die Vermeidung von „übermäßigen" Defiziten, sondern als **wesentliches Instrument zur Erreichung dieser Ziele 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 **indikativen**, dafür aber umso klareren – um Investitionen bereinigten **Richtwert für die strukturelle Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ersetzt werden.**

Mindestanforderungen an eine Reform sind:

- **Vermögen und Schulden** sollen **symmetrisch** behandelt werden – wie beispielsweise durch eine **goldene Investitionsregel**, bei der die zulässigen Grenzen für die Neuverschuldung (= Schuldenaufbau) nur abzüglich der öffentlichen Nettoinvestitionen (= Vermögensaufbau) kontrolliert werden.
- Die bisherigen **Flexibilisierungselemente sind in der Praxis großzügiger anzuwenden**, damit der **Schuldenabbau nicht zu Lasten anderer wichtiger Ziele** – wie Vollbeschäftigung oder Klimaschutz – geht. Das muss auch für Länder in einem Defizitverfahren gelten.
- **Auf europäischer Ebene** sind **mehr Mittel** zur Verfügung zu stellen, die zu einer effektiven fiskal- bzw. wirtschaftspolitischen Steuerung beitragen (wie aktuell mit der Aufbau- und Resilienzfazilität [RRF]).
- Die **Kooperation** zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich gemeinsamer Ziele ist zu **stärken.**
- Die **Entscheidungen** müssen **demokratischer und transparenter** getroffen werden, weil damit eher die Interessen der Mehrheit Berücksichtigung finden:
- Sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik (einschließlich der länderspezifischen Phase des Europäischen Semesters) sollten vom Europäischen Parlament bzw. einer Form von Eurozonen-Parlament mitentschieden werden.
- Die Eurogruppe muss transparenter werden: Sowohl die Positionen der nationalen Minister:innen als auch die Vorarbeiten der sogenannten Eurozonen-Arbeitsgruppe sollen zumindest teilweise veröffentlicht werden.
- Die wirtschaftspolitische Steuerung der Einbindung der Sozialpartner setzen. Es braucht 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 10 konkreten Reformvorschläge der AK für die EU Economic Governance:

1. Economic Governance auf die übergeordneten Ziele der (Wirtschafts-)Politik fokussieren
2. Die übergeordneten Ziele müssen konkretisiert und tatsächlich steuerungsrelevant werden
3. Institutionelle Änderungen vorantreiben – insbesondere Parlamente aufwerten
4. Nur einen einzigen indikativen Richtwert für die strukturelle Ausgabenentwicklung kombiniert mit einer goldenen Investitionsregel verwenden
5. EU-weit günstige Refinanzierung sichern
6. Transparente, klare und breite Entscheidungen gewährleisten
7. EU-Fiskalkapazitäten für Krisen und Investitionen schaffen
8. Räte für nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen einsetzen
9. Protokoll für den sozialen Fortschritt implementieren
10. Bankenunion durch Strukturreform vollenden – mit Schaffung eines „safe asset"

Die Position der AK

In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union werden die übergeordneten Ziele der 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 übergeordneten Ziele ausgerichtet ist, sondern in erster Linie auf die Vermeidung übermäßiger Budgetdefizite (und – seit dem Six-Pack – makroökonomischer 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 nach der Wirtschaftskrise 2008 folgende Dynamik – insbesondere im Vergleich zu jener in der durch CoViD-19 ausgelösten Wirtschaftskrise, der konsequent expansiv begegnet wurde.

Die nun gestartete Evaluierung sollte für eine Reform genutzt werden, die eine aktivere, ausgewogenere, koordiniertere und demokratischere Economic Governance ermöglicht. Die EU 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 Erderhitzung zu drängenden strukturellen Problemen; und wenn heute von Preisstabilität gesprochen wird, geht es dabei nicht nur um die Bekämpfung von Inflations-, sondern auch von Deflationsgefahren. Insgesamt muss nun der richtige Rahmen gesetzt werden, basierend auf den Sustainable Development Goals (SDGs) und den Arbeiten der OECD bzw. Wissenschafter:innen wie Joseph Stiglitz, die auf europäischer Ebene ua. zu Ratsschlussfolgerungen für eine „Economy of Wellbeing" führten. Mit dem Green Deal geht die EU-Kommission bereits in die richtige Richtung – insbesondere mit ihrem neuen Vier-Dimensionen-Ansatz, der dem AK Vorschlag für ein neues magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik ähnlich ist. Nun gilt es, diesen Ansatz noch kohärenter auf die übergeordneten Ziele auszurichten, weiter zu konkretisieren und tatsächlich steuerungsrelevant werden zu lassen – insbesondere in der länderspezifischen Phase im Europäischen Semester.

Das gewachsene Bewusstsein dafür, dass es notwendig ist, ökologisch und sozial sinnvoll öffentlich zu investieren, die Wirtschaftspolitik auf die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen zu fokussieren und die europäische Steuerung der Budgetpolitiken der Mitgliedstaaten stärker demokratisch zu legitimieren sowie schließlich auch die von der Kommission eingeleitete öffentliche Debatte selbst, lassen darauf hoffen, dass die neuerliche Reform echte Fortschritte bringt – und sie nicht wieder hinter den verschlossenen Türen der Eurogruppe versandet.

Konsens: bessere EU-Fiskalregeln gefragt

Es gibt viele gute Gründe für eine neuerliche Reform der europäischen Fiskalregeln – gerade in Zeiten großer Herausforderungen 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 in der Eurozone von 2012 bis 2018 insgesamt netto negativ waren, sprich der Vermögensaufbau des öffentlichen Sektors zum Erliegen kam. Nicht zuletzt die Klimaziele erfordern deutlich höhere Investitionen.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass mit der Errichtung des Euroraums ein Verlust an nationalen wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten einherging. Die Budgetpolitik wurde zum zentralen, auf nationalstaatlicher Ebene verbleibenden Instrument. Ausgehend von der Vorstellung, dass die Wirtschaft umso besser funktioniere, je stärker der Staat zurückgedrängt würde, wurde die Budgetpolitik aber in der Economic Governance darauf reduziert, übermäßige Defizite in den Haushalten

zu vermeiden. Entscheidende Fragen blieben damit ausgespart: Wie können die Euro-Mitgliedstaaten in einer Wirtschaftskrise gegensteuern? Wie können sie gemeinsam ihre Budgetpolitik auf ein möglichst hohes und konvergentes Maß an Wohlstand und Wohlergehen ausrichten? Wie üben die Parlamente ihre grundlegenden Budgetrechte aus? Heute zeigt sich, dass diese Fragen jedoch für jede Form der Economic Governance zentral sind.

Was sind die Probleme dieser Art der Budgetpolitik?

Dieses Governance-Setting führte zu den erwartbaren Problemen. Erstens führen unerwartete Wirtschaftsabschwünge auch zu nicht intendierten kurzfristigen Überschreitungen der Fiskalregelgrenzen. Die – zumindest bis zum Ausbruch der Pandemie – in Folge oftmals beschlossenen Ausgabenkürzungen vertieften dann die Wirtschaftsschwäche und belasteten über ausbleibende Staatseinnahmen und höhere Kosten steigender Arbeitslosigkeit die öffentlichen Haushalte zusätzlich. Prominentes älteres Beispiel ist Deutschland ab dem Jahr 2001, dessen damalige Regierung (gemeinsam mit jener aus Frankreich) daraufhin eine gut begründete, wenn auch komplexitätserhöhende Reform der EU-Fiskalregeln durchsetzte. Jüngere Beispiele sind die südlichen Mitgliedstaaten nach der „Großen Rezession". Nach einer grundvernünftigen ersten Reaktion mit nationalen Konjunkturpaketen, die von der EU-Kommission aktiv unterstützt wurden, zwangen Fiskalregeln, diskretionäre Troika-Entscheidungen und ungezügelte Finanzmärkte die südlichen Mitgliedstaaten zu einem harschen Sparkurs – 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.

Bessere Governance als Ergebnis der Covid-19-Krise?

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 bereits wieder zu einer graduellen Abkehr, die durch die ab Jänner 2015 flexibilisierte Handhabung der EU-Fiskalregeln verstärkt wurde. Doch ist dieser neue Pragmatismus unzureichend.

Mit der durch CoViD-19 ausgelösten Wirtschaftskrise besteht nun die Gefahr, dass diese grundsätzlichen Probleme mittelfristig wieder drängend werden. Anstatt zu den bisherigen Regeln zurückzukehren, ist eine Umkehr in Form einer verbesserten Economic Governance notwendig.

Kommt es zu einer Vertragsreform, sollte diese genutzt werden, um zugleich eine formale Mitentscheidungskompetenz des Europäischen Parlaments bzw. einer Form von Eurozonen-Parlament zu ermöglichen, und die Regelung der Eurogruppe sowie die Beseitigung einseitiger wirtschaftspolitischer Festlegungen (u.a. Art. 119, 126, 123 und 125 AEUV) zu ändern. 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.

Reformvorschläge der AK im Detail

Reformvorschlag 1: Economic Governance auf die übergeordneten Ziele der (Wirtschafts-)Politik fokussieren

Zu nennen sind insbesondere die in der Präambel zu den Europäischen Verträgen angeführten Ziele „Konvergenz ihrer Volkswirtschaften" und „wirtschaftliche[r] und soziale[r] Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung". Bei der Konkretisierung kann etwa an den Arbeiten zur „Wellbeing Economy" oder den SDGs angeknüpft werden.

Die EU-Kommission hat in den letzten beiden Jahren bereits einige Schritte gesetzt, die in die richtige Richtung gehen. Diese gilt es nun zu vertiefen. So ist der Green Deal noch stärker in den Mittelpunkt zu rücken und die Analyse stärker auf die SDGs auszurichten. Insbesondere der neue Vier-Dimensionen-Ansatz, , der sich mit dem AK Vorschlag für ein neues magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik weitgehend deckt, kann als Analyseinstrument helfen. Zur Messung des Fortschritts bei der Erreichung dieser Zielsetzungen ebenso wie zur besseren sozialen Bestandsaufnahme sind geeignete Indikatoren essenziell.

Die sogenannte Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen ist ein verkürztes Ziel, das es zu erweitern gilt. Aufgabe der Staatsfinanzen ist im Allgemeinen eine stabile Staatstätigkeit, die an der nachhaltigen Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen ausgerichtet ist, 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. Weil die Economic Governance allerdings zu sehr auf den Saldo fokussiert, bleiben Besteuerungsmöglichkeiten aber weitgehend ausgespart. 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 im letzten Jahr erzielten Verbesserungen, gilt es jetzt fortzusetzen und zu vertiefen.

Reformvorschlag 2: Die übergeordneten Ziele müssen konkretisiert und tatsächlich steuerungsrelevant werden

Ausgangspunkt der Analysen im Europäischen Semester sollte stets die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen sein – beginnend mit dem Herbstpaket über die Länderberichte bis hin zu den länderspezifischen Empfehlungen. **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 für die **CO2-Reduktionsziele, die lohnpolitische Koordinierung** (durch die Sozialpartner und unter voller Wahrung der Tarifautonomie der Kollektivvertragspartner:innen) oder die Rückführung des aggregierten **Leistungsbilanzsaldos.**

Aktuell bleibt die länderspezifische Analyse derzeit oft darauf reduziert, wie das einzelne Land gemessen an den anderen Einzelstaaten oder an kontextlosen Vorgaben abschneidet. **Auswahl und Gewichtung der länderspezifischen Probleme** im Rahmen der Länderberichte bzw. des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten bleiben mitunter unklar. Ausgehend vom Fortschritt bei den SDGs bzw. bei Indikatoren 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 behandelt werden müssen.

Die Vermeidung übermäßiger Defizite als Beitrag für eine günstige Finanzierungsmöglichkeit auf den Kapitalmärkten ist als ein Ziel unter vielen durchaus sinnvoll, **darf aber nicht mit absoluter Priorität losgelöst von aktuellen ökonomischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen** betrachtet werden, die in der Regel mehr öffentliche Ausgaben erfordern. 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 genau durch eine scheinbar besonders energische

Bekämpfung gefährdet werden kann.

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 oder abzuschwächen gilt. Es war ein Kardinalfehler der letzten Governance Reform, dass dieser Referenzwert mit der sogenannten 1/20-Regel sogar noch aufgewertet wurde.

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 zu einseitig auf das empirisch fragwürdige Konzept der preislichen Wettbewerbsfähigkeit** fixiert. Das trägt zur strukturellen Schwächung der aggregierten Lohnentwicklung bei – und somit auch der Nachfrageentwicklung in der Währungsunion insgesamt. Dass das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in seiner jetzigen Form keine große Steuerungsrelevanz entfalten konnte, ist deshalb nicht nur negativ.

Reformvorschlag 3: Institutionelle Änderungen vorantreiben – insbesondere Parlamente aufwerten

Entlang dieser Leitplanken für die inhaltliche Ausrichtung sind auch institutionelle Änderungen erforderlich. 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 Räten für die Nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen ausgebaut werden (ausführlicher siehe Frage 7). Diese Änderungen würden den Prozess zwar nicht einfacher gestalten, aber mit mehr Legitimität versehen sowie transparenter – und damit wahrscheinlich auch wirkungsvoller – machen. Durch eine Einbindung des Europäischen Parlaments bzw. einer Form von Eurozonen-Parlament kann die Legitimation der Entscheidungen gestärkt werden. Da die jetzigen vertraglichen Grundlagen der EU-Wirtschaftspolitik (insb. Art 121 und 126 AEUV) die Mitentscheidung des EU-Parlaments nicht explizit vorsehen, muss es für eine vollwertige Mitentscheidungsmöglichkeit zu einer Änderung der Verträge kommen.

Um den Diskussionsprozess wirksamer zu gestalten, sind bilaterale Zuspitzungen 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 zivilgesellschaftlicher Akteur:innen und der Wissenschaft sowie verstärkte Debatten über nationale Politiken im Rat selbst.**

Staaten wie einen neoklassischen Homo Oeconomicus durch Anreize oder Sanktionen beeinflussen zu können, ist hingegen eine Illusion. **Die Sanktionierung steht in Demokratien ausschließlich den Wähler:innen 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. Dies kann nämlich sogar den Effekt haben, dass ausgerechnet jene Parteien, die für etwaige Fehler davor verantwortlich waren, wieder zu Regierungsverantwortung verholfen wird. Erfolgreiche Politiken tragen mittelfristig Früchte und fördern weitere Schritte – **zusätzlich finanzielle Anreize braucht es nicht, aber mitunter Anschubfinanzierung.**

Reformvorschlag 4: Nur einen einzigen indikativen Richtwert für die strukturelle Ausgabenentwicklung kombiniert mit einer goldenen Investitionsregel verwenden

Die beste Lösung wäre, den Spielraum der nationalen Fiskalpolitik auszuweiten und nur durch einen einzigen klaren Richtwert für die strukturelle Ausgabenentwicklung – abhängig von finanziellen Nachhaltigkeitszielen sowie dem langfristigen durchschnittlichen realen Wirtschaftswachstum plus Zielinflationsrate der EZB – zu ersetzen.
Über diesen Richtwert hinaus sollten Ausgaben nur für Investitionen erfolgen (goldene Investitionsregel) oder wenn die öffentlichen Einnahmen zumindest im gleichen Ausmaß strukturell erhöht werden.

Dieser Richtwert sollte in der öffentlichen Debatte mit guten Argumenten hart verteidigt, aber nicht rechtlich verankert werden, weil dies eine ehrliche und qualifizierte Debatte vielmehr 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 die 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. In diesem Sinn muss die 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.

Zwischenzeitlich, gilt es, sich der vorgeschlagenen Richtwert-Lösung weiter anzunähern. Ende 2018 wurde mit dem stärkeren Fokus auf die Ausgabenregel bereits ein Schritt in die richtige Richtung gesetzt. Weitere Flexibilisierungsschritte sollten folgende Maßnahmen umfassen:

- 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).
- **Zeitlich beschränkte expansive Maßnahmen** zur Stabilisierung der Beschäftigung **sollen nicht als strukturelle Ausgaben angesehen werden.**
- Nicht nur in der aktuellen, durch CoViD-19 ausgelösten Wirtschaftskrise, sondern allgemein soll gelten: 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 wieder auf das Vorkrisenniveau gesunken ist.**
- Das **Konjunkturbereinigungsverfahren** sollte auf **einfache langfristige Durchschnitte** umgestellt werden, die zwar theoretisch weniger überzeugen, aber modellgetriebene Schocks verhindern und deutlich besser handhab- und kommunizierbar sind.
- In der ex-ante Überwachung der Haushaltspolitik ist die **Multiplikatorwirkung diskretionärer Maßnahmen zu berücksichtigen.**

Darüber hinaus sind die fiskalpolitischen Handlungsspielräume auf europäischer Ebene auszuweiten (ausführlicher Reformvorschlag 7).

Reformvorschlag 5: EU-weit günstige Refinanzierung sichern

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.

Reformvorschlag 6: Transparente, klare und breite Entscheidungen gewährleisten

Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Europäischen Semester sind 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 sollen.

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 ist das Ergebnis. Zur stärkeren Legitimation sollten Grundausrichtung und Empfehlungen vom EU-Parlament mitgestaltet werden.

Transparenz ist vor allem durch homogenes Vorgehen, Erläuterungen und öffentliche bzw. parlamentarische Debatten zu erzielen. Darüber hinaus sollten ECOFIN und Eurogruppe transparenter werden, damit auf nationaler Ebene bereits vorab eine öffentliche Debatte stattfinden kann. Zum einen sollten die Positionen der nationalen Minister:innen veröffentlicht werden, zum anderen 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.

Reformvorschlag 7: EU-Fiskalkapazitäten für Krisen und Investitionen schaffen

Die RRF ist eine wesentliche Innovation der europäischen Wirtschaftspolitik. Zumindest sollte sie dazu führen, dass es indirekt mehr Mittel für Schwerpunkte der EU-Wirtschaftspolitik gibt, etwa durch Fiskalregel-Ausnahmen für bestimmte Ausgabenkategorien wie Investitionen (siehe Reformvorschlag 4). Auch sollten Formen der gemeinsamen Finanzierung gemeinsamer Ziele gefunden werden – zum Teil verknüpft mit neuen gemeinschaftlichen Einnahmen, die selbst wiederum auch wirtschaftspolitische Ziele wie eine gerechte Verteilung oder eine intakte Umwelt adressieren. Konkret schlägt die AK zwei Varianten einer gemeinsamen Fiskalkapazität vor:

Erstens sollte die **RRF** insofern **verstetigt** werden, als dass ein solches Instrument bei ähnlich schweren Krisen wieder zur Verfügung steht – und zwar schneller abrufbar, mit weniger politischen Konflikten. Kriterium sollte die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel (oder ein vergleichbarer Mechanismus) sein. Das neue Instrument sollte allerdings um die Schwächen der RRF bereinigt werden: Detaillierungsgrad und bürokratischer Aufwand sind zu reduzieren, die Verwendungsdauer ist für einen zielgerichteteren konjunkturellen Impuls zu verkürzen, soziale Ziele bzw. allgemein die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen sind besser zu verankern. Die Einbindung von Parlamenten und Sozialpartnern sowie die öffentlichen nationalen Debatten müssen verbessert und gleichzeitig die populistische Veto-Option im Rat im operativen Prozess weiter eingeschränkt werden. Solange die länderspezifischen Empfehlungen weiterhin einseitig auf verengte Konzepte von Wettbewerbsfähigkeit anstelle der nachhaltigen Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen fokussieren, sollte deren Umsetzung nicht die RRF-Zahlungen bedingen. Zudem bedarf es einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle von Kommission bzw. Regierungen in dem Prozess, um restriktive einseitige Reformvorgaben zumindest zu erschweren.

Zweitens kann **ein neuer Investitionsfonds** im Rahmen des EU-Haushalts sinnvoll sein, um dauerhaft für höhere Investitionen zur Förderung einer nachhaltigen und konvergenten Entwicklung von Wohlstand und Wohlbefinden in der EU mit Schwerpunkt auf Klimaschutz zu sorgen. Insbesondere wenn es bei der Governance Reform keine Mehrheit für eine Investitionsausnahme gibt, sollten nationale Investitionen mit Bezug zu Green Deal, Digitalisierung und sozialen Herausforderungen stärker EU-finanziert werden, andernfalls ist die notwendige Steigerung der öffentlichen Investitionstätigkeit nicht zu stemmen. Die RRF hat gezeigt, dass die Investitionstätigkeit tatsächlich gesteigert werden kann, wenn es zusätzliche EU-Finanzierung gibt – und dass dann die politischen Schwerpunkte auch umgesetzt werden.

Reformvorschlag 8: Räte für die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen einsetzen

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.

Ein neues beratendes Gremium sollte die Debatte um die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen mit einer guten Informationsbasis anreichern. **Fiskalräte und Produktivitätsausschüsse sollten durch Räte für die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen ersetzt werden.** Fiskal- und Produktivitätsthemen sollten aber weiterhin als integrale Bestandteile wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik in den Räten umfassend behandelt werden. 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 Wissenschafter:innen sein sollen, sollten sie ein thematisch breites Spektrum abdecken und von EWSA und Europäischem Parlament nominiert werden. Wichtig ist ferner die Möglichkeit, abweichende Minderheitsvoten im Bericht zu veröffentlichen, um unterschiedliche Meinungen sichtbar und für die politische Debatte fruchtbar zu machen.

Reformvorschlag 9: Protokoll für den sozialen Fortschritt implementieren

Eine Reform der Economic Governance muss mit einer Stärkung der sozialen Dimension Hand in Hand gehen, etwa mit sozialen Mindeststandards (vgl. Antwort des DGB) insbesondere für Arbeitslosenversicherungen und einem „Protokoll für den sozialen Fortschritt“ auf der Ebene des EU-Primärrechts. Dazu zählen beispielsweise der Vorrang sozialer Grundrechte – einschließlich der Gewerkschaftsrechte – 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 Sicherstel-

lung der Autonomie der Sozialpartner. Auch gilt es progressive Gleichstellungspolitik zu verankern, also die Integration der Geschlechterperspektive und die Einbindung der EU-Gleichstellungsstrategie in allen Phasen der wirtschaftspolitischen Steuerung.

Für eine demokratische Wirtschafts- und Budgetpolitik auf EU-Ebene müssen darüber hinaus alle neoliberalen Festlegungen (u.a. Art. 119, 126, 123 und 125 AEUV) in den Verträgen gestrichen werden. Gerade die gegenwärtige Krise zeigt 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.

Reformvorschlag 10: Bankenunion durch Strukturreform vollenden – mit Schaffung eines „safe asset"

Die Vollendung der Bankenunion stellt einen wichtigen Baustein für eine stabile Wirtschafts- und Währungsunion dar und hilft, fiskalische Risiken der Mitgliedstaaten zu reduzieren. Der an sich sinnvolle Weg zu 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. Anstatt dessen wäre es sinnvoll, ein europäisches „safe asset" über die NGEU-Anleihen hinaus zu schaffen, das einen entscheidenden Schritt zu einer Europäisierung des Bankenmarktes bedeuten und zudem ein wichtiges Instrument für die gemeinsame Geldpolitik darstellen könnte.

Dieses Positionspapier basiert wesentlich auf dem ETUI Working Paper „Towards a progressive EMU fiscal governance", das gemeinsam mit gewerkschaftsnahen Ökonom:innen aus den Euroraum-Schwergewichten Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien sowie weiters Griechenland und Irland erarbeitet wurde. In sehr ähnlicher Form und mit den ungekürzten Antworten im Rahmen der 1. Konsultation wurde eine Vorversion bereits 2020 veröffentlicht (deutsch/englisch).

Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Georg Feigl
T +43 (1) 501 65 12636
georg.feigl@akwien.at

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

www.arbeiterkammer.at

In Brüssel:

Petra Völkerer
T +32 (2) 230 62 54
petra.voelkerer@akeuropa.eu

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 Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen 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.