



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

ECO/506

Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung 2020

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung – Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 und 473/2013 sowie die Geeignetheit der Richtlinie 2011/85/EU des Rates
[COM(2020) 55 final]

Berichterstatterin: **Judith VORBACH**
Mitberichterstatter: **Tommaso DI FAZIO**

Befassung	Europäische Kommission, 09/03/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20/07/2020
Verabschiedung im Plenum	18/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt diese Überprüfung, da der wirtschaftspolitische Steuerungsrahmen überarbeitet werden muss. Wir sind an einem Scheidepunkt angelangt: es ist dringend notwendig, die Grundwerte der Europäischen Union wieder zur Geltung zu bringen und eine echte Wirtschafts- und Sozialunion als Basis für eine von Demokratie und Zusammenhalt geprägte politische Union zu schaffen. Die EU muss unter Beweis stellen, dass sie eine Solidargemeinschaft ist und das Wohlergehen der Menschen fördert, wie dies im Vertrag über die Europäische Union (EUV) verankert ist^{1,2}. Die COVID-19-Krise ist ein massiver Schock, der volle Finanzkraft erfordert. Eine Übereinstimmung in der Zielsetzung ist notwendig, damit wir die wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Pandemie stemmen und die Last der Folgeschäden zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Länder gerecht aufteilen und gemeinsam schultern können. Bedeutende kurzfristige Maßnahmen wurden bereits auf den Weg gebracht, so die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des haushaltspolitischen Rahmens. Der EWSA empfiehlt keine zu schnelle *Rückkehr zum Normalbetrieb*, sondern eine *Wende* hin zu einem überarbeiteten wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen, wie er in dieser Stellungnahme dargelegt wird.
- 1.2 Der EWSA weist darauf hin, dass diese zweite, in Fünfjahresabständen stattfindende Überprüfung der seit der Finanzkrise eingeführten besonderen Maßnahmen des Sechserpakets und des Zweierpakets sich der Vollständigkeit halber auch auf all die Maßnahmen erstrecken sollte, die seit 2010 zur Sicherstellung der Durchführung, engeren Koordinierung und größeren Konvergenz der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ergriffen worden sind. Der EWSA fordert zudem, dass die entscheidende Frage der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Steuerung auf der anstehenden Konferenz über die Zukunft Europas debattiert wird. In diesem Zusammenhang sollte die Anpassung der Vorschriften des AEUV über die wirtschaftspolitische Steuerung an die derzeitige wirtschaftliche Realität der EU kein Tabu sein. Zum Beispiel besteht trotz einer stark expansiven Geldpolitik Deflationsgefahr.
- 1.3 Nach Ansicht des EWSA müssen bei einer angemessenen Überarbeitung des Rahmens auch die wirtschaftspolitischen Ziele umfassend überprüft werden. Der EWSA plädiert für eine wohlstandsorientierte wirtschaftspolitische Steuerung, bei der das soziale und wirtschaftliche Wohl der Menschen im Vordergrund steht, damit niemand zurückgelassen wird. Der Ausschuss fordert daher eine ausgewogene Wirtschaftspolitik, bei der mehrere zentrale politische Ziele als bedeutend angesehen und gleichrangig angestrebt werden: nachhaltiges und integratives Wachstum, Vollbeschäftigung und angemessene Arbeit, gerechte Verteilung des materiellen Wohlstands, Gesundheit und Lebensqualität, ökologische Nachhaltigkeit, Finanzmarktstabilität, Preisstabilität, ausgewogene Handelsbeziehungen, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft und stabile öffentliche Finanzen. Innerhalb des Konjunkturzyklus sind rege öffentliche und private Investitionen sowohl die Grundlage als auch das Ergebnis eines stabilen wirtschaftlichen Umfelds.

¹ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Die Zukunft des Europäischen Solidaritätsfonds*, [ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 52](#).

² Vertrag über die Europäische Union, Artikel 3 Absatz 1.

- 1.4 Stabile öffentliche Finanzen schaffen wirtschaftliche Resilienz und Vertrauen und liegen im Eigeninteresse eines jeden Mitgliedstaats. Gleichwohl hängen sie von zahlreichen Parametern ab, die häufig nicht auf nationaler Ebene gesteuert werden können. Schlecht konzipierte Anstrengungen zur Senkung öffentlicher Ausgaben können kurz- bis mittelfristig negative Auswirkungen auf andere wesentliche Politikbereiche haben und auch andere Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Haushaltsregeln und die länderspezifischen Empfehlungen in ihrer derzeitigen Form haben zu Beschränkungen der öffentlichen Ausgaben und Investitionen, insbesondere in die Gesundheitssysteme, zu einer weiteren Verlängerung der Wirtschaftskrise und zu massiven Härten für viele Bürger geführt. Diese Durchsetzung der Vorschriften erwies sich teilweise als prozyklisch. In Rezessionsphasen wurden die Wirtschaftssysteme dadurch sogar weiter geschwächt, was wiederum die öffentlichen Finanzen belastete. Eine solidaritätsorientierte wirtschaftspolitische Steuerung sollte so umgesetzt werden, dass ein Mitgliedstaat nicht bestraft, sondern in die Lage versetzt wird, seine Krisenresilienz zu stärken und in puncto Wachstum und öffentlicher Hand Nachhaltigkeit und Inklusion zu erreichen.
- 1.5 Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Reform der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung anzugehen, die asymmetrische Effekte in den Mitgliedstaaten insbesondere in Krisensituationen vermeidet und sicherstellt, dass niemand zurückgelassen wird. Entschlossenes Handeln ist notwendig, um die Konjunktur zu beleben. Dafür gilt es, die goldene Regel anzuwenden und weitreichende Investitionspläne zu aktivieren und zu koordinieren. Zur Bewältigung der COVID-19-Krise müssen außergewöhnliche antizyklische Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht werden. Der EWSA empfiehlt dringend, die Krise auf einer solidarischen Grundlage anzugehen, wie er in seiner Entschließung vom Juni 2020³ dargelegt hat. Erforderlich sind EU-Investitionen in grundlegende und prioritäre Sektoren wie materielle und immaterielle Infrastruktur (mit einem Schwerpunkt auf Gesundheitsinfrastruktur), Fortbildung auf allen Ebenen (insbesondere berufliche Weiterbildung sowie lebenslanges Lernen), Umweltsanierung und Energie sowie Forschung (insbesondere zur Bewältigung der Klima- und Gesundheitskrisen und zur Schaffung fairer Rahmenbedingungen für den internationalen Wettbewerb). Die beste Lösung bestünde in einer Überarbeitung und Neugewichtung des wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens wie anschließend beschrieben.
- 1.6 Erreichen langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen und Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte durch:
- Anerkennen, dass die Haushaltskonsolidierung und eine antizyklische Finanzpolitik durch wirtschaftliche Schwierigkeiten extrem erschwert wird;
 - Unterstützung eines nachhaltigen Wachstums und dadurch Ermöglichung einer Stärkung der öffentlichen Finanzen:
 - Vorrang für nachhaltiges und integratives Wachstum bei gleichzeitiger Berücksichtigung fiskalischer Multiplikatoren;
 - Sicherstellung ausreichender Einnahmen und einer gerechten Verteilung der Steuerlast durch Bekämpfung von aggressiver Steuerplanung und Steuerbetrug;
 - Einführung symmetrischer Indikatoren, die Überschüsse und Defizite anzeigen;

³ Entschließung zum Thema [Vorschläge des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise](#).

- die stärkere Berücksichtigung von Beschäftigung und sozialer Entwicklung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) und des Europäischen Semesters, bei dem ein integriertes Scoreboard mit Indikatoren für die wichtigsten wirtschaftlichen Ziele erwogen werden sollte;
- 1.7 Sicherstellen, dass die Haushaltspolitik die Tragfähigkeit gewährleistet und zugleich eine kurzfristige Stabilisierung ermöglicht, durch:
- starke Abschwächung des Einflusses wirtschaftlich und technisch umstrittener Indikatoren;
 - mehr Gewicht auf die Einnahmenerhöhung;
 - weiterführende Analyse bei erheblichen Abweichungen statt den betroffenen Mitgliedstaaten mit finanziellen Sanktionen zu drohen.
- 1.8 Förderung wichtiger Reformen und Anreize für nachhaltige Investitionen durch:
- Anwendung der „goldenen Regel“ und Wahrung des öffentlichen Vermögens, das zur Sicherung künftiger Produktivität und künftigen Wohlstands erforderlich ist;
 - Umsetzung eines strategischen Investitionsplans;
 - Nachhaltigkeitskriterien und soziale Kriterien als Voraussetzung für den Erhalt öffentlicher Unterstützung.
- 1.9 Konzipierung eines wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung durch:
- Entwicklung von Lösungen in einem Dialog auf Augenhöhe zusammen mit den betroffenen Ländern, für den Fall wesentlicher Abweichungen mit dem Ziel nachhaltigen und integrativen Wachstums;
 - Basieren der wirtschaftspolitischen Steuerung auf einer ausgewogenen technischen Bewertung sowie auf einem demokratischeren Beschlussfassungsprozess, u. a. durch Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments;
 - stärkere Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, um die Interessen aller miteinander in Einklang zu bringen;
 - obligatorische Konsultation des EWSA als derjenigen Einrichtung der EU, die die Standpunkte der Zivilgesellschaft den Entscheidungsträgern auf EU-Ebene kompetent vermitteln kann;
- 1.10 Gewährleistung einer ausgewogenen wirtschaftspolitischen Steuerung durch Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in folgenden Bereichen:
- Stärkung ihrer finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Säule in ausgewogener Weise;
 - Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion, um eine gemeinsame antizyklische Politik zu verfolgen;
 - solidarische Bekämpfung der katastrophalen Folgen der COVID-19-Krise;

- Ausgabe eines langfristigen gemeinsamen Schuldtitels in Verbindung mit Maßnahmen zur gerechten Verteilung der Steuerlast;
- Vertiefung der Banken- und der Kapitalmarktunion im Hinblick auf eine weitere Konsolidierung des Binnenmarkts durch wirksame Regulierung.

2. Hintergrund

- 2.1 Unter dem Eindruck der Finanzkrise von 2008 wurde der SWP im Jahr 2011 durch das Sechserpaket verschärft. Im präventiven Teil wurden von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel abweichende Staaten verpflichtet, ihren strukturellen Haushaltssaldo jährlich um mindestens 0,5 % des BIP zu verbessern. Auch ein Ausgabenrichtwert wurde vorgegeben. Für Länder mit Schulden über 60 % des BIP wurde überdies eine Verpflichtung zum Schuldenabbau um etwa 1/20 pro Jahr eingeführt. Bei Nichteinhaltung droht ein Defizitverfahren im Rahmen der korrektiven Komponente des SWP. Zudem wurde ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) geschaffen. Insgesamt wurden für Verstöße gegen Regelungen des SWP bzw. des Sechserpakets verschärfte Sanktionen angedroht⁴. Die engere haushaltspolitische und makroökonomische Überwachung wurde in das Europäische Semester und somit in eine Zeitleiste eingebunden. Mit dem Zweierpaket von 2013 wurde ein Rahmen für Länder in oder nach finanziellen Schwierigkeiten geschaffen. Außerdem wurde dabei eine besondere Überprüfung der Haushaltsentwürfe der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets durch die EU vor deren Annahme durch die nationalen Parlamente eingeführt.
- 2.2 Die Europäische Kommission unterzieht den wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen und insbesondere das Sechser- und das Zweierpaket einer Überprüfung. Bereits vor der COVID-19-Krise stellte sie fest, dass sich das Umfeld verändert hat und verwies auf geringeres Potenzialwachstum, niedrigere Zinssätze und niedrigere Inflation und die Herausforderungen im Hinblick auf Klimafreundlichkeit, Anpassung an die Digitalisierung und eine alternde Bevölkerung. Die Kommission hat über das Defizitverfahren eine positive Bilanz gezogen, da alle Mitgliedstaaten das Defizitkriterium von 3 % des BIP erfüllt hatten. Sie attestierte jedoch dem präventiven Arm des SWP wenig Zugkraft, da einige Länder nach wie vor Defizite aufwiesen, die in Bezug auf dieses Defizitkriterium keine ausreichende Sicherheitsmarge bieten. Die Schuldenquote im Euroraum insgesamt ist gesunken, jedoch haben sich zwischenstaatliche Unterschiede vergrößert.

3. Allgemeine Bemerkungen

- 3.1 Der EWSA begrüßt diese Überprüfung des wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens, die wie vorgesehen nach fünf Jahren erfolgt. Diese fällt nun mit der größten Krise in Friedenszeiten seit hundert Jahren zusammen. Diese Überprüfung muss den Auswirkungen dieses Schocks Rechnung tragen und gerechte Lösungen für einen Steuerungsrahmen bieten, mit dem Wachstum und Wohlstand in allen Mitgliedstaaten wiederhergestellt werden können. Dies kann

⁴ Bisher kam dieses Verfahren noch nie zur Anwendung, sei es, weil die Kommission sich mit den vom Mitgliedstaat angebotenen Reformen zufrieden gab, sei es, weil sie es politisch für nicht durchführbar hielt. (Vgl.: *The EU Semester for economic policy coordination: A reflection paper*, Europäisches Parlament, Oktober 2019, PE 624.440).

nur erreicht werden, wenn alle Maßnahmen nachdrücklich eine echte Wirtschafts- und Sozialunion unterstützen, die die Grundlage für eine politische Union basierend auf Demokratie, Zusammenhalt, gegenseitigem Beistand und Solidarität bildet. Die Mitteilung der Kommission ist jedoch unzureichend, da darin hauptsächlich die Ergebnisse des Sechserpakets und des Zweierpakets bewertet werden, ohne die anderen vereinbarten Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung gleichermaßen zu berücksichtigen. Der EWSA fordert, dass die entscheidende Frage der Modernisierung der wirtschaftspolitischen Steuerung auf der Konferenz zur Zukunft Europas debattiert wird. Die Anpassung der Vorschriften des AEUV über die wirtschaftspolitische Steuerung sollte nicht tabu sein. Da die Themen für die öffentliche Debatte (siehe Abschnitt 4 der Mitteilung) so formuliert sind, dass kaum ein umfassender Überblick gewonnen werden kann, legt der EWSA seine allgemeinen Überlegungen in diesem Abschnitt vor.

- 3.2 Der EWSA plädiert für eine wohlstandsorientierte wirtschaftspolitische Steuerung, bei der das soziale und wirtschaftliche Wohl der Menschen im Vordergrund steht, damit niemand zurückgelassen wird. Der Ausschuss fordert daher eine ausgewogene Wirtschaftspolitik, bei der mehrere eng miteinander verknüpfte zentrale wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele als bedeutend angesehen und gleichrangig angestrebt werden: nachhaltiges und integratives Wachstum, Vollbeschäftigung und angemessene Arbeit, gerechte Verteilung des materiellen Wohlstands, Gesundheit und Lebensqualität, ökologische Nachhaltigkeit, Finanzmarktstabilität, Preisstabilität, ausgewogene Handelsbeziehungen, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft⁵ und stabile öffentliche Finanzen. Diese Ziele entsprechen sowohl den in Artikel 3 EU-Vertrag verankerten Zielen als auch den aktuellen UN-Nachhaltigkeitszielen.
- 3.3 Was die politischen Maßnahmen betrifft, so umfassen diese: erstens das Erreichen eines nachhaltigen und integrativen Wachstums durch die Steigerung der Nachfrage und damit der Produktion mittels nachhaltigem Verbrauch und produktiver Investitionen; zweitens die Bekämpfung sozialer Ungleichheiten durch ein hohes Maß an Sozialschutz, hochwertige Arbeitsplätze und existenzsichernde Löhne in den Mitgliedstaaten und in der EU insgesamt; drittens die Bewältigung der Klima- und Gesundheitskrise durch Förderung öffentlicher und privater Investitionen in digitale Technologien, Gesundheitsversorgung, Energieeinsparung, Infrastruktur, Ausbildung, Forschung und Entwicklung. Stabile öffentliche Finanzen und die Fähigkeit, die Nachfrage in Rezessionsphasen anzukurbeln, liegen im Eigeninteresse aller Mitgliedstaaten. Gleichwohl sind wirtschaftspolitische Ziele eng miteinander verknüpft, und viele Parameter können nicht auf nationaler Ebene gesteuert werden. Eine solidarische wirtschaftspolitische Steuerung sollte den Mitgliedstaaten dabei helfen, Nachhaltigkeit und Inklusion bei Wachstum und Finanzen zu erreichen und krisenresistent zu werden.
- 3.4 Der EWSA bedauert, dass die bisherige wirtschaftspolitische Steuerung hauptsächlich darauf ausgerichtet war, durch den Abbau des öffentlichen Defizits und der Staatsverschuldung stabile öffentliche Finanzen zu erreichen. Der EWSA erkennt an, dass das MIP und das Europäische Semester möglicherweise eine Rolle bei der Formulierung länderspezifischer Empfehlungen zur

⁵ Siehe das in der EWSA-Stellungnahme zum Thema *Nationale Ausschüsse zu Wettbewerbsfähigkeit* skizzierte Konzept, [ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 35](#).

Förderung von Strukturreformen gespielt haben. Für die Umsetzung einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik müssen diese Instrumente auch auf zentrale wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele ausgerichtet werden (siehe Ziffer 3.2) und bei der Reform des Steuerungsrahmens maßgeblicher und wirksamer eine Rolle spielen. In der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum werden Umwelt, Produktivität, Stabilität und Gerechtigkeit berücksichtigt. Das Verfahren bleibt jedoch unausgewogen: die Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum ist ein unverbindlicher Prozess, der auf dem öffentlichen Aufzeigen von Problemen („naming and shaming“) beruht, während der SWP klar festgelegte Fristen und spezifische Sanktionen vorsieht (siehe Ziffer 4.7.1).

- 3.5 Volkswirtschaften, in deren nationaler Fiskalpolitik die Notwendigkeit des Aufbaus von Einnahmereserven in Zeiten des Wachstums anerkannt wird, während zugleich die für den künftigen Wohlstand erforderlichen Investitionen gewährleistet bleiben, werden resilienter sein, um die negativen Auswirkungen einer Rezession bekämpfen. Ein schlecht konzipierter und umgesetzter ausgeglichener Haushalt – insbesondere zu einem Zeitpunkt, da die Länder sich in einer frühen Erholungsphase befinden – engt den Spielraum der Fiskalpolitik gefährlich ein. Bei unkoordinierter Umsetzung im Euro-Währungsgebiet führt dies auch zu einem erheblichen Nachfragerückgang in anderen Mitgliedstaaten. Gerade im Euroraum ist der Ausgleich durch einzelstaatliche Fiskalpolitik wichtig, da nationale Geld-, Zins- und Wechselkurspolitik auf Mitgliedstaatsebene nicht mehr möglich sind. Einige der EU-weit betriebenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung haben die Wirtschafts- und Finanzkrise bis 2014 verschleppt, und die Sparpolitik während des Abschwungs brachte für viele Menschen massive Einbußen. Zwar haben sich im Zeitraum 2014-2020 die sozialen Indikatoren im Euroraum insgesamt verbessert, dennoch liegen sie in mehreren Staaten weiterhin unter dem Vorkrisenniveau. Auch die öffentlichen Investitionen schrumpften von 3,7 % des BIP 2009 auf 2,7 % des BIP 2017. Zudem hatte dies negative Auswirkungen auf das Wachstum des BIP und damit auch auf die Staatsschuldenquote. Die sukzessive sich verschlimmernden Folgen des verlangsamten Wachstums müssen von der Kommission besser berücksichtigt werden. Der EWSA verweist auf seine bislang nicht berücksichtigten Empfehlungen⁶ für eine Überprüfung der Regeln.
- 3.6 Wahrung der Preisstabilität bedeutet heute und höchstwahrscheinlich auch in naher Zukunft, dass nicht eine Inflation, sondern eine Deflation vermieden werden muss. Die Geldpolitik ist für die Stabilität der öffentlichen Haushalte und der Wirtschaft insgesamt von entscheidender Bedeutung. Damit Staaten nicht ausschließlich auf die Refinanzierung über den Finanzsektor angewiesen sind, braucht es eine Konsolidierung der offensichtlichen Rolle der EZB als Kreditgeberin der letzten Instanz. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise begrüßt der EWSA die EZB-Maßnahmen zur Beherrschung der Spreads am Markt für Staatsanleihen. Angesichts einer wirtschaftlichen Notlage muss die EZB bereit sein, die quantitative Lockerung auszuweiten. Geldpolitik muss im Sinne einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik neben dem Inflationsziel aber auch das Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums verfolgen.

⁶ Siehe Stellungnahmen des EWSA zum Thema *Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung*, [ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 33](#), und *Paket zur Wirtschafts- und Währungsunion*, [ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 28](#).

- 3.7 Als Reaktion auf die COVID-19-Krise muss entschlossen eine außerordentliche gemeinsame antizyklische Konjunkturpolitik verfolgt werden, um Massenarbeitslosigkeit zu verhindern und die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die öffentliche Infrastruktur insbesondere in den Bereichen soziale Sicherheit und Gesundheitswesen erforderlichenfalls mit mehr Ressourcen und Personal auszustatten. Die Erfahrungen mit der Finanzkrise von 2008 und der Pandemie von 2020 lehren uns, dass vergleichbar kritische Situationen auch in Zukunft eintreten können, weshalb die WWU vertieft werden muss (siehe Ziffer 4.6). Der EWSA bekräftigt, dass die EU im Krisenfall unter Beweis stellen muss, dass sie nicht nur eine Gemeinschaft wirtschaftlicher Interessen, sondern auch – und vor allem – eine Solidargemeinschaft ist⁷. Dieser Grundsatz muss für ihre Politik ebenso gelten wie der Grundsatz der Förderung des Wohlergehens ihrer Völker, wie er im Vertrag über die Europäische Union (EUV) verankert ist⁸.
- 3.8 Der EWSA begrüßt die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des haushaltspolitischen Rahmens, die erfreulicherweise im Rahmen des Sechserpakets als eine allen EU-Mitgliedstaaten offenstehende Option eingeführt wurde. Nun stellt sich die Frage, wie schnell eine Rückkehr zur „normalen“ Haushaltsdisziplin gefordert wird. Der EWSA warnt davor, zu rasch „zur Normalität zurückzukehren“, da dies eine neue Rezession auslösen könnte. Anstelle einer „Rückkehr“ empfiehlt der EWSA, wie im Folgenden dargelegt, eine Wende hin zu einem überarbeiteten wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen.

4. **Besondere Anmerkungen zu Fragen, die bei der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission ermittelt wurden**

Der EWSA weist darauf hin, dass die Fragen für die öffentliche Debatte so formuliert sind, dass kaum ein umfassender Überblick gewonnen werden kann, wie bereits in Ziffer 3.1 festgestellt wurde. Die nachstehenden spezifischen Antworten sind in Verbindung mit den allgemeinen Bemerkungen des EWSA zum Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Abschnitt 3 zu sehen.

4.1 *Verbesserung des Rahmens zur dauerhaften **Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen** und zur **Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte***

- 4.1.1 Die Kommission setzt weiter auf eine wirksame präventive Komponente und die rasche Umsetzung der haushaltspolitischen Empfehlungen, ohne Lösungen für die Schwierigkeiten einiger Mitgliedstaaten anzubieten und ohne die Auswirkungen auf andere wichtige wirtschaftliche Ziele zu berücksichtigen. Den Richtwert für die Verschuldung zu erreichen, hat sich als äußerst schwierig erwiesen, insbesondere in hochverschuldeten Ländern mit niedrigem Wachstum, niedriger Inflation und hohen Kosten für den Schuldendienst. Die Senkung der laufenden Ausgaben und der öffentlichen Investitionen zur Erreichung des mittelfristigen Ziels geht mit erheblichen Beeinträchtigungen in Form eines Rückgangs der Sozialausgaben, der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums einher. Die derzeitige Wirtschaftskrise ist jedoch

⁷ EWSA-Stellungnahme zum Thema *Die Zukunft des Solidaritätsfonds der Europäischen Union*, [ABl. C 181 vom 21.6.2012, S. 52](#).

⁸ Vertrag über die Europäische Union, Artikel 3 Absatz 1.

ein Weckruf, den finanzpolitischen Spielraum für eine antizyklische Haushaltspolitik zu schaffen.

- 4.1.2 Der EWSA weist darauf hin, dass nachhaltige Finanzen nicht mit strengeren Verfahren gewährleistet werden können. Dafür ist eine Änderung der wirtschaftspolitischen Perspektiven nötig. Der EU-Steuerungsrahmen hat die wichtige Aufgabe, die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Fortschritte bei der Stärkung der öffentlichen Finanzen zu erzielen und sie dabei zu unterstützen, langfristig eine Ausgewogenheit zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu erreichen. Erstens muss das Augenmerk vorrangig auf ein nachhaltiges und integratives Wachstum bei gleichzeitiger Berücksichtigung fiskalischer Multiplikatoren gelegt werden. Wenn sich das BIP-Wachstum verlangsamt, können fiskalpolitische Anreize eine Erhöhung der Einnahmen und eine Senkung der Schuldenquote bewirken. Ein höheres Wachstum schafft Spielraum für mehr Investitionen und eine ausreichende Finanzierung der sozialen Säule und kurbelt damit die Nachfrage an. In diesem Zusammenhang könnte auch eine weiterführende Analyse hilfreich sein, um festzustellen, inwieweit Verbesserungen bei den fiskalpolitischen Indikatoren auf den wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen oder auf günstige konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen sind.
- 4.1.3 Zweitens sollte mehr Gewicht auf die Einnahmenerhöhung als auf die Ausgabenkürzung gelegt werden. Der Druck zur Senkung von Steuern auf mobile Produktionsfaktoren schränkt in Verbindung mit aggressiver Steuerumgehung und Steuerbetrug die Gestaltung der Einnahmeseite ein und verzerrt den Wettbewerb. Zudem erzeugt dies auch Druck, die Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsausgaben zu senken, was häufig als der einfachste Weg zum kurzfristigen Abbau der Verschuldung gesehen wird. Um einen tragfähigen öffentlichen Haushalt in gerechter Weise zu erreichen, muss dieses Defizit durch eine koordinierte Steuerpolitik behoben werden. Bereits die Bekämpfung von Steuerbetrug bringt eine deutliche Entspannung der öffentlichen Haushalte. Alleine die aufgrund der Hinterziehung und Vermeidung von Mehrwertsteuern geschätzte Lücke beträgt jedoch jährlich 147 Mrd. Euro⁹, während die Summe der Defizite aller EU-Staaten im Jahr 2018 114 Mrd. Euro ausgemacht hat.
- 4.1.4 Drittens sollte Überschüssen und Defiziten für die Zwecke der wirtschaftspolitischen Steuerung die gleiche Bedeutung beigemessen werden. Nur so ist eine Überwindung der Ungleichgewichte zwischen den Ländern erreichbar. Zu begrüßen sind die Erwägungen der Kommission, dass ein Ausgleich der Leistungsbilanzen im Euroraum, der Defizite und Überschüsse miteinschließt, zur Aufwärtskonvergenz beitragen und sich günstig auf das nominelle Wachstum auswirken würde. Einige Länder hätten nämlich durchaus ihre Leistungsbilanzüberschüsse durch expansivere Maßnahmen zur Ankurbelung der Binnennachfrage abbauen können. Länder mit strukturellen Ungleichgewichten aufgrund eines niedrigen Produktivitäts- und Wettbewerbsniveaus wiederum hätten mehr in die Ausbildung und die Forschung und Entwicklung investieren und ihr Produktionssystem modernisieren können. Aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel war dies jedoch nicht möglich.

⁹ [COM\(2019\) 8 final, S. 4.](#)

4.1.5 Ein begrüßenswerter Schritt ist, dass Anpassungen im Hinblick auf Beschäftigung und soziale Entwicklungen im Rahmen des MIP einbezogen werden. Ungeachtet des Anwendungsbereichs des MIP ist die Überwachung nach wie vor eng an Faktoren geknüpft, die laut Kommission für die makroökonomische Stabilität von Bedeutung sind, wie etwa Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Diese Sichtweise greift zu kurz, da auch Ungleichgewichte im sozialen Bereich ein Risiko für die makroökonomische Stabilität darstellen. Zum Beispiel geht hohe Arbeitslosigkeit mit negativen Effekten auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, das Finanzwesen (Kreditausfälle) und Staatshaushalte einher. Verstärktes Augenmerk sollte insbesondere auf das Hinterherhinken des Lohnwachstums hinter der Arbeitsproduktivität in 15 Mitgliedstaaten seit 2010 gelegt werden. Ökologische Aspekte fehlen, obwohl die negativen Auswirkungen der Klimakrise auf makroökonomische Nachhaltigkeit massiv sein können.

4.2 Verantwortungsvolle **Finanzpolitik**, die die langfristige Tragfähigkeit sicherstellt, zugleich aber eine kurzfristige Stabilisierung ermöglicht

4.2.1 Mit der Neugestaltung der präventiven Komponente sollte sichergestellt werden, dass in schlechten Zeiten die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten können. Diese Absicht ist zu begrüßen, doch die prozyklische Politik wurde fortgeführt. Die Hauptgründe waren anhaltende wirtschaftliche Schwierigkeiten in vielen Mitgliedstaaten, die eine antizyklische Finanzpolitik schwierig machten. Eine weitere Ursache waren gravierende Probleme mit den Indikatoren, wie die unsichere Definition der Produktionslücke und unterschiedliche Berechnungsmethoden für die Schätzung des potenziellen BIP in den einzelnen Ländern. Aufgrund der komplexen Schätzverfahren des strukturellen Haushaltssaldos müssen die Ergebnisse immer wieder erheblich korrigiert werden¹⁰. Das BIP selbst ist jedoch auch das Ergebnis statistischer Schätzungen, die mit Fehlern und größeren rückwirkenden Änderungen behaftet sind. Zudem gibt es keine Möglichkeit, diese Indikatoren durch politische Maßnahmen direkt zu beeinflussen. Der EWSA empfiehlt, ihren Einfluss auf die Entwicklung der derzeitigen Wirtschaftspolitik stark abzuschwächen und insbesondere das Konzept der strukturellen Haushaltssalden aufzugeben.

4.2.2 Alternativ könnte ein Indikator an Bedeutung gewinnen, der auf die Relation der mittelfristigen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung abstellt. Zum Beispiel kann das nominelle Ausgabenwachstum angepasst werden an die mittelfristige Wachstumsrate des Potenzial-Outputs plus dem Inflationsziel der EZB, um diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen bereinigt. Ganz gleich, wie diese gestaltet sind, kann es bei Fiskalregeln immer zu ungünstigen Szenarien kommen. Daher sollten Abweichungen keine automatischen Konsequenzen, sondern eine tiefgreifende technische Analyse einleiten, bei der alle zentralen wirtschaftspolitischen Ziele und ein Entscheidungsprozess unter Einbeziehung der einschlägigen Interessenträger (vgl. Ziffer 4.4) berücksichtigt werden. Schließlich sind auch die Gründe von Haushaltsdefiziten

¹⁰ Die Unsicherheiten des geschätzten strukturellen Haushaltssaldos sind am Beispiel Deutschlands ersichtlich. Im Mai 2017 schätzte die Kommission, dass das strukturelle Haushaltssaldo zwischen 2016 und 2017 um 0,25 % geschrumpft ist. Im Mai 2018 deutete die Revision der Schätzungen auf eine Steigerung um 0,35 % zwischen 2016 und 2017 hin, weshalb die Veränderung des strukturellen Saldos um 0,6 % der potentiellen Wirtschaftsleistung angepasst wurde. Das ist eine sehr starke Anpassung, wenn man bedenkt, dass die Wirtschaft Deutschlands relativ stabil ist und 2017 keinen großen Schocks ausgesetzt war.

multidimensional. Es gilt Länderspezifika, die ökonomische Gesamtsituation und komplexe Wechselwirkungen der wirtschaftspolitischen Ziele zu berücksichtigen.

4.3 Anreize für wichtige Reformen und Investitionen zur Bewältigung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen bei gleichzeitiger Absicherung gegen Tragfähigkeitsrisiken.

4.3.1 Trotz Investitions- und Strukturreformklauseln im SWP ist es nicht gelungen, einen Rückgang der öffentlichen Investitionen in Konsolidierungsphasen zu verhindern. Eine Flexibilisierung der Anwendung der Haushaltsregeln ist zwar sinnvoll, hat sich jedoch als unzureichend erwiesen. Daher empfiehlt der EWSA, bei öffentlichen Investitionen die „goldene Regel“ anzuwenden, um die Produktivität und die soziale und ökologische Grundlage für das Wohlergehen künftiger Generationen zu schützen. Das heißt, dass Zukunftsnettoinvestitionen aus der Berechnung relevanter Defizitindikatoren ausgenommen werden. Es ist unverständlich, warum anders als bei privaten Investitionen für öffentliche Investitionen keine Abschreibung für eine bestimmte Zeit, definiert über die Lebensdauer des Wirtschaftsguts, vorgenommen wird.

4.3.2 Es braucht öffentliches Vermögen, um langfristig Wohlstand, künftige Einnahmen und Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Das gilt insbesondere für die Umsetzung des Grünen Deals und zur Gewährleistung einer modernen Gesundheits-, Bildungs- und Technologieinfrastruktur. Weil damit die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit auch für zukünftige Generationen (die auch von den potenziellen Erträgen profitieren werden) sichergestellt wird, ist deren Beteiligung an der Finanzierung gerechtfertigt. Auch makroökonomische Ungleichgewichte können mit Hilfe wichtiger Zukunftsinvestitionen gemildert werden. Darüber hinaus sind öffentliche Investitionen ein wichtiges Mittel, um eine antizyklische und zugleich wachstumsfreundliche Politik zu fördern und gleichzeitig die Nachfrage anzukurbeln, die ein kurzfristiges nachhaltiges Wachstum unterstützt.

4.3.3 Der EWSA empfiehlt zudem einen gemeinsamen Plan für strategische Investitionen, der von der Bewältigung der Klimakrise über die Entwicklung der Technologiebranchen bis hin zur Unterstützung des Strukturwandels in den traditionellen Industriebranchen und der Modernisierung der sozialen Dienstleistungen reicht. Der Ausschuss begrüßt die angekündigte Stärkung von InvestEU, die Schaffung einer strategischen Investitionsfazilität und eines neuen Solvenzinstruments sowie des geplanten Aufbauinstruments und die im April 2020 vereinbarte Bereitstellung von Mitteln durch die EIB. Öffentliche Beihilfen und Bürgschaften müssen natürlich wie üblich transparent sein und anhand gesellschaftlicher, ökologischer und fiskalpolitischer Kriterien bewertet werden.

4.4 Ein einfacherer und transparenterer EU-Rahmen zur schwerpunktmäßigen Überwachung der Mitgliedstaaten, die vor drängenderen Problemen stehen, und Gewährleistung eines konstruktiven Dialogs

4.4.1 Das komplexe Regelwerk spiegelt die Schwierigkeit wider, dass mittels einheitlicher Regeln verschiedenste Entwicklungen erfasst werden sollen. Als Alternative empfiehlt der EWSA ein übersichtliches Set an Indikatoren mit einer vertieften Analyse bei erheblichen Abweichungen sowohl in Form von Überschüssen als auch Defiziten, und zwar für alle Mitgliedstaaten.

Geldbußen sind insbesondere bei Defizitverfahren ein Widerspruch. Imageschäden können Kreditwürdigkeit und Wettbewerbsfähigkeit weiter beeinträchtigen. Sanktionen verstärken auch die Zentrifugalkräfte, und die Vertiefung der WWU kann ohne Solidarität nicht gelingen. Die wirtschaftspolitische Steuerung sollte so umgesetzt werden, dass ein Mitgliedstaat nicht bestraft, sondern in die Lage versetzt wird, tragfähige Finanzen zu erreichen.

4.4.2 Die wirtschaftspolitische Steuerung muss auf einer ausgewogenen technischen Bewertung beruhen, bei der alle zentralen wirtschaftspolitischen Ziele berücksichtigt werden, anstatt verschiedene Arten von Anreizen zu erörtern. Grundlage dafür muss ein breit angelegter demokratischer und transparenter Beschlussfassungsprozess sein. Dem Europäischen Parlament sollte bei laufenden Entscheidungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung eine wesentlich wichtigere Rolle zukommen. Nachdem viele Aspekte des SWP nur die Eurozone betreffen, könnte dafür eine eigene parlamentarische WWU-Formation im Europäischen Parlament zuständig sein. Die Beschlüsse der Euro-Gruppe sollten transparenter werden.

4.4.3 Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die Zivilgesellschaft stärker in die wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene einbezogen werden muss. Er unterstreicht daher auch die Bedeutung des sozialen Dialogs. Auf diese Weise kann eine ausgewogene Wirtschaftspolitik gestaltet werden, die alle Interessen miteinander in Einklang bringt und die Grundbedürfnisse besser berücksichtigt. Aufgrund seiner Rolle als sozioökonomischer Akteur kann der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als zuständige Einrichtung der EU maßgeblich zu einem solchen Bottom-up-Ansatz beitragen. Der EWSA wird jedoch weder in Titel VIII des AEUV über die Wirtschafts- und Währungspolitik noch in den Bestimmungen über den wirtschaftspolitischen Dialog in den Regeln des Sechserpakets und des Zweierpakets erwähnt. Diese Auslassung sollte bei künftigen Änderungen der Bestimmungen zur wirtschaftspolitischen Steuerung des AEUV, des „Sechserpakets“ und des „Zweierpakets“ korrigiert werden.

4.4.4 Bei erheblichen Abweichungen von den Indikatoren, die wirtschaftspolitische Ziele darstellen, sollten eine eingehende Analyse sowie eine Diskussion mit dem betreffenden Mitgliedstaat auf Augenhöhe über die Gründe für die Ungleichgewichte und die Einführung positiver Anreize folgen. Das zentrale Kriterium für Empfehlungen muss die Förderung eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums sein. Es liegt im eigenen Interesse eines Landes und macht die Verhängung von Sanktionen überflüssig, wenn Abweichungen von den Defizitkriterien angegangen werden, indem beispielsweise eine grüne Industriepolitik vorgeschlagen wird.

4.5 *Haushaltspolitische Rahmen der Mitgliedstaaten und ihr Zusammenwirken mit dem haushaltspolitischen Rahmen der EU*

4.5.1 Die Haushaltsregeln des Fiskalpaktes und die in mehreren Staaten verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremsen sind weniger flexibel als die wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene. Somit kann es nicht nur zu mehr Komplexität und Diskrepanzen kommen, sondern auch zu einer kontraproduktiven Regelbindung der Fiskalpolitik. Auch auf Ebene der Mitgliedstaaten soll ein ausgeglichener Haushalt Teil einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik sein.

4.6 Berücksichtigung der **Euroraum-Dimension** und der Agenda zur **Vertiefung der WWU**

- 4.6.1 Der EWSA teilt voll und ganz die Auffassung der Kommission, dass die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Steuerung durch eine Vertiefung der WWU verbessert würde. Der EWSA empfiehlt eine Stärkung der finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Säule in ausgewogener Weise¹¹. Insgesamt braucht es einen Plan für die Vertiefung des Euro-Währungsgebiets, der über die im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Grenzen hinausgeht. Die Anstrengungen müssen unverzüglich auf die zentralen wirtschaftspolitischen Ziele im Sinne einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik ausgerichtet werden. Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet noch nicht beigetreten sind, werden sich ihm möglichst bald anschließen müssen. Angesichts der aktuellen Entwicklungen muss insbesondere dem Ziel der wirtschaftlichen Erholung höchste Priorität zukommen.
- 4.6.2 Der EWSA stellt fest, dass die Kommission wiederholt darauf hinweist, dass die Möglichkeiten zur Steuerung des finanzpolitischen Kurses ohne eine zentrale Fiskalkapazität mit Stabilisierungsfunktionen nach wie vor begrenzt sind. In der Vergangenheit hat der EWSA betont, dass eine verbesserte Fiskalkapazität von entscheidender Bedeutung für die ordnungsgemäße Verwaltung der WWU ist. Es braucht eine gemeinsame antizyklische Konjunkturpolitik, die jene auf nationaler Ebene unterstützt. Es muss eine Stabilisierungsfunktion geschaffen werden, deren Auszahlungen jedoch an Bedingungen zu knüpfen sind, die im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen und der europäischen Säule sozialer Rechte stehen. Wenn der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) für diesen Zweck eingesetzt wird, darf seine Inanspruchnahme nicht an Bedingungen gebunden sein, die einem nachhaltigen und integrativen Wachstum abträglich sind.
- 4.6.3 Der EWSA befürwortet nachdrücklich die Zielsetzung, die Erholung auf der Grundlage von Solidarität einzuleiten, wie er in seiner EntschlieÙung vom Juni 2020 dargelegt hat.¹² Auf lange Sicht würde ein Instrument, das durch gemeinsame Garantien der Länder des Euroraums gesichert ist, auch zur Verringerung der Haushaltsungleichgewichte beitragen. Es kann jedoch nur dann sicher und gegen größere Krisen im gesamten Euro-Währungsgebiet gefeit sein, wenn die öffentlichen Einnahmen nicht zusätzlich durch Steuerhinterziehung gefährdet werden. Der EWSA empfiehlt daher, flankierende Maßnahmen zur Bekämpfung von aggressiver Steuerplanung und Steuerbetrug umzusetzen. Ein solches sicheres Instrument sollte über einen demokratisch kontrollierten Mechanismus ausgegeben und auf der Förderung des sozialen Fortschritts und der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Gemeinsame Staatsanleihen würden auch die Anfälligkeit des Finanzsektors verringern.
- 4.6.4 Die Finanzmärkte und die öffentlichen Finanzen sind eng miteinander verwoben. Die Finanzkrisen haben gezeigt, dass Marktteilnehmer die Instabilität erhöhen können, indem sie die Kosten für Kredite an in Schwierigkeiten befindliche Staaten erhöhen. Die Regierungen könnten

¹¹ Stellungnahme des EWSA zum Thema *Eine neue Vision für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion* ([ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 32](#)).

¹² EntschlieÙung zum Thema [Vorschläge des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise](#).

unter Umständen in einem Teufelskreis Schulden aufnehmen müssen, um Banken zu rekapitalisieren, was zu einem Verlust des Vertrauens in die öffentlichen Finanzen und des Werts von Anleihen führt, wodurch die Banken weiter unter Druck geraten. Der Versuch, diese Risiken vor allem durch restriktive Haushaltsregeln abzuwenden, führt zu noch mehr schädlichen Druck auf die öffentlichen Haushalte. Um das Finanzmarktrisiko wirksam zu mindern, müssen auch die Bankenunion und Kapitalmarktunion vertieft werden. Dabei muss einer wirksamen Regulierung Vorrang eingeräumt werden. Schließlich wird die Finanzstabilität gefährdet, wenn die systemischen Finanzmarktrisiken nicht eingedämmt werden. Dabei gilt es, die internationale Rolle des Euro auf der Basis einer stabilen, wirtschaftlich starken und sozial ausgewogenen WWU zu stärken.

4.7 Zusammenwirken von SWP und MIP beim Europäischen Semester

4.7.1 Sowohl das Europäische Semester – zusammen mit der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum – als auch die wirtschaftspolitische Steuerung sollten grundsätzlich auf die Ziele einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik ausgerichtet sein. Vor diesem Hintergrund sollte das Europäische Semester über einen demokratischeren Ansatz verfügen und stärker bindend werden. Ein integriertes Scoreboard, das alle sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Ziele abbildet, würde zu einem ausgewogenen Ansatz beitragen.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
