

A close-up photograph of a person wearing a blue t-shirt, using a hammer and a chisel to work on a large, textured rock. The person's hands are visible, holding the tools. The rock is grey and blue with some yellowish spots. A red square is in the top right corner.

Björn Hacker

Deutschlands europapolitische Reformoptionen

Instrumente für eine progressive
EU-Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europa

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2018 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/europa>

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über den Autor dieser Ausgabe

Prof. Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. Im November 2018 erscheint im J.H.W. Dietz-Verlag »Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren«.

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich

Matthias Jobelius, Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa

Michèle Auga, Leiterin des Referats Westeuropa/Nordamerika und Japan

Redaktion: **Matthias Keil**, Referent im Referat Mittel- und Osteuropa

Inhalt

2	ZUSAMMENFASSUNG
3	I EINLEITUNG
4	II PROGRAMMATISCHE FORDERUNGEN FÜR EINE PROGRESSIVE EUROPAPOLITIK
5	III ZUKUNFT DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION
5	A. Europäischer Währungsfonds
7	B. Europäischer Finanzminister
9	C. Finanzierungsinstrumente für die Eurozone
11	IV SOZIALE DIMENSION DER EU
12	A. Lohnpolitische Koordinierung
14	B. Europäischer Sozialpakt
17	C. Unternehmenssteuerregulierung
19	V MEHRJÄHRIGER FINANZRAHMEN DER EU
21	VI FAZIT
23	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS
24	LITERATUR

ZUSAMMENFASSUNG

Drei thematische Bereiche stechen hervor, wenn es um die Gestaltung einer progressiven Europapolitik geht: Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die Gestaltung der sozialen Dimension der EU und der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021–2027. Zu allen drei Feldern äußert sich auch der Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 von CDU, CSU und SPD – in einigen Bereichen recht deutlich (EU-Budget, Unternehmenssteuerregulierung), in anderen sehr vage und offen für Interpretationen.

In der deutschen Regierungskoalition ist die SPD durch ihre programmatischen Forderungen zur Europapolitik die progressive Kraft: Begründet auf das **Leitbild einer explizit gestaltenden politischen Union** plädiert sie seit Jahren für eine Vervollständigung der

Wirtschafts- und Währungsunion, für den Aufbau einer sozialen Dimension der EU und für die Einsicht in eine zunehmend gemeinsame Aufgabenteilung mit entsprechenden Finanzierungserfordernissen.

Die Analyse von sieben ausgewählten Instrumenten (vgl. Tabelle 8) zur praktischen Ausgestaltung der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitiken zeigt:

- zur **Reform der WWU** – 1. geringes Potenzial für progressive Politik bei der Umwandlung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF), 2. eine mögliche Chance zur Stärkung politischer Koordinierung durch das Amt eines europäischen Finanzministers bei gleichzeitiger Gefahr einer Umsetzung als budgetäre Überwachungsinstitution, und 3. überzeugende

Tabelle 8

Übersicht der Instrumente und Bewertung

	Konfliktlinie	Chancen / Risiken	(alternative) Politikoptionen
1. Weiterentwicklung des ESM zu einem EWF	Kreditbasiertes Unterstützungsinstrument bei Liquiditätskrisen vs. Disziplinierungsinstrument zur Staatsschuldenreduktion	Wenig ertragreich	Schrittweiser Ausbau der ESM-Funktionen
2. Europäischer Finanzminister	Umfassende wirtschaftspolitische Koordinierung vs. Organ zur strikteren Budgetkontrolle	Hohe Gefahr einseitiger Ausrichtung	Ausbau des Europäischen Semesters
3. Finanzierungsinstrumente für die Eurozone	Automatischer Stabilisator auf WWU-Ebene vs. Unterstützungsinstrument für Strukturreformen	Hohes Gestaltungspotenzial; echter Stabilisierungsgewinn für WWU, aber Transferfrage hochkontrovers	Investivhaushalt über vorgeschlagene Investitionsstabilisierungsfunktion der EU-Kommission
4. Lohnpolitische Koordinierung	Angemessenes Mindestentgelt und Verhinderung extremen Lohndumpings vs. Niedriglöhne als Wettbewerbsfaktor	Sehr ertragreich; soziale Ergänzung existierender lohnpolitischer Interventionen der EU	Mindestlohnnorm über die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) bei 60 Prozent des Medianlohns
5. Europäischer Sozialpakt	Soziale Mindeststandards auf europäischer Ebene vs. Wettbewerb der Wohlfahrtsstaaten	Sehr hohes Gestaltungspotenzial; Option verschiedener Politiken und Phasen	Ausweitung der Verbindlichkeit der ESSR und Ergänzung um Ziele (u. a. Rahmen für Grundversicherungssysteme, Mindestniveau der Sozialleistungen)
6. Unternehmenssteuerregulierung	Steuerliche Mindeststandards auf europäischer Ebene vs. Wettbewerb der Unternehmenssteuern	Sehr ertragreich; hohes Konsenspotenzial in Deutschland	Verpflichtende GKKB (Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage) und Mindeststeuer
7. Mehrjähriger Finanzrahmen	Finanzielle Mehrausstattung der EU für neue Gemeinschaftsaufgaben vs. Umschichtungen und Kürzungen im existierenden Budget	Sehr ertragreich; hohes Konsenspotenzial in Deutschland	Unterstützung der Kommissionspläne und zusätzliche Mittel für einen europäischen Sozialpakt

Varianten zur schrittweisen Implementierung eines automatischen Stabilisators, die allerdings in der Koalition wie unter den Mitgliedstaaten starker Opposition ausgesetzt sein dürften;

- zum **Aufbau einer sozialen Dimension der EU** – 4. eine gute Chance zum Einstieg in eine Debatte um lohnpolitische Koordinierung in der WWU durch eine europäische Mindestlohnnorm, 5. ein weites Feld denkbarer gestalterischer Tätigkeiten sowie zahlreiche Anknüpfungspunkte zur Umsetzung eines europäischen Sozialpakts, und 6. einen möglichen Konsens in der Koalition zur Begrenzung von Steuerdumping und Steuerverwettbewerb in der EU;
- zum nächsten **MFR der EU** – 7. eine mit progressiven Forderungen konsistente Unterstützung der von der EU-Kommission vorgelegten Budgetpläne, die in der grundsätzlichen Ausrichtung in der Koalition konsensfähig sein dürften.

Die zentrale Konfliktlinie all dieser Projekte verläuft zwischen dem **Leitbild einer politischen Union** und einer primär als Markt verstandenen EU.

In den Reformabsichten für die **Eurozone** steht sich so die progressive Forderung nach einer **Fiskalunion** dem Beharren auf einer **Stabilitätsunion** gegenüber. Während Letztere sich aus Angst vor *moral hazard* nicht vom Status quo budgetärer Kontrolle national verantworteter Fiskalpolitik wegbewegt, versteht sich das Modell fiskalpolitischer Kooperation als aktive wirtschaftspolitische Handlungskapazität im Falle asymmetrischer Schocks.

Bezüglich einer **sozialen Dimension der EU** vertritt die progressive Perspektive den Anspruch an eine **solidarische EU**, die Marktfehler im gemeinsamen Wirtschaftsraum korrigiert und das Marktgeschehen reguliert. Dagegen steht die Auffassung eines **Wettbewerbseuropas**, in dem die Wohlfahrtsstaaten miteinander in Konkurrenz um das am besten an die Marktintegration angepasste Modell stehen.

Mit Blick auf die **Finanzausstattung der EU** sieht die progressive Position die wachsenden grenzüberschreitenden Herausforderungen und Risiken in zahlreichen Politikfeldern, die nur noch gemeinsam nachhaltig bewältigt werden können. Während hier wachsender Aufgabenbedarf logisch zu **wachsendem Ausgabenbedarf auf Unionsebene führt**, beharren konservative Kräfte auf **souveränen nationalen Entscheidungen** und fordern einen **Kompetenz- und Mittelrückbau**.

I EINLEITUNG

Der Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 zwischen CDU, CSU und SPD (2018: 4) beginnt schon in der Präambel mit einem Bekenntnis zu Europa: »[N]ur mit einem neuen Aufbruch für Europa wird Deutschland langfristig Frieden, Sicherheit und Wohlstand garantieren können.« Die Setzung der europapolitischen Absichten der Großen Koalition als erstes Kapitel dieses Vertrages und die mehrfache

Versicherung einerseits der grundsätzlich notwendigen Politikgestaltung auf Gemeinschaftsebene für Deutschland und andererseits der dringenden Reformbedürftigkeit der EU im Angesicht neuer Herausforderungen zeigen die Wichtigkeit dieses Themenkomplexes auf.

Die Europa-Agenda war insbesondere aufseiten der Sozialdemokratie ein entscheidender Grund, in diese lange umstrittene Koalition einzutreten. Führende Sozialdemokrat_innen haben dafür geworben angesichts der Bedrohung des europäischen Integrationsprojekts durch Rechtspopulisten, die seit der Bundestagswahl 2017 auch im deutschen Parlament grundsätzlich fragen, ob und wozu es europäischer Politik überhaupt bedarf. Geworben wurde für eine progressive Reformagenda auch, da Europa neue Herausforderungen in einer unübersichtlicher gewordenen Welt meistern muss: Grenzüberschreitende Antworten im Umgang mit Migration, Wirtschaftskrisen, Handelsstreitigkeiten, Prozessen sozialer Spaltung und vielem mehr sind nur unzureichend entwickelt.

Zugleich steht Deutschland unter Druck: Die Nachbarländer warten schon lange auf eine deutsche Positionierung in der Reformdebatte zur Zukunft der EU. Die Europäische Kommission (2017e) hat hierzu im Jahr 2017 einen breiten Diskussionsprozess gestartet, in dem sie verschiedene Entwicklungsszenarien und politische Reformoptionen präsentierte. Frankreichs Präsident Emmanuel Macron hat mit einer explizit europhilen Agenda die Präsidentschaftswahlen gewonnen und mit öffentlichen Interventionen in Athen, Paris, Straßburg und Aachen für eine umfassende Reformtätigkeit zur Stärkung der Integration geworben. Die Antwort der deutschen Regierung zu diesen Vorschlägen wie zu verschiedenen Reformpaketen der Europäischen Kommission fällt bislang nur zögerlich und unvollständig aus. So bleibt das Europakapitel des Koalitionsvertrags meist recht vage. Erst über zwei Monate nach der Regierungsbildung erläuterte Kanzlerin Angela Merkel in einem Interview ihre europapolitischen Prioritäten (FAS 2018), die teilweise im Widerspruch stehen zu einem bekannt gewordenen Papier aus der Fraktion der CDU/CSU (Schwenn 2018) als auch zu einem Fraktionsbeschluss der SPD zur Zukunft der EU (SPD-Bundestagsfraktion 2018). Deutsch-französische Regierungskonsultationen haben mit der Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018 schließlich eine Reihe von Absichtsbekundungen, u. a. einen gemeinsamen »Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet«, auf den Weg nach Brüssel gebracht (BMF 2018). Hier jedoch konnten sich der Europäische Rat und der Eurogruppen-Gipfel Ende Juni nur auf einen Bruchteil an Reformplänen – insbesondere zu den Themen Migration und Bankenunion – verständigen. Die besonders schwierigen Verhandlungen zur Reform der Währungsunion wurden auf das Dezember-Treffen der Staats- und Regierungschefs vertagt (Euro-Gipfel 2018).

Das bereits seit Jahren praktizierte Aufschieben von Entscheidungen über eine neue Architektur der Eurozone mangels Übereinstimmung zeigt exemplarisch, dass es insbesondere sozioökonomische Fragen sind, die weit oben auf der europäischen Reformagenda stehen – und besonders kontrovers sind: Wie wird die Eurozone krisenfest

gemacht? Welchen Umgang findet die Staatengemeinschaft mit der Migration? Wie kann soziale Konvergenz nach der Krise wiederhergestellt werden? Mit welcher Ausstattung und welchen Prioritäten finanziert die EU Politiken zur Bewältigung neuer Herausforderungen? Hinzu kommen weitere dringliche Aspekte: 2020 läuft die Zehnjahresstrategie »Europa 2020« aus, ab 2021 muss ein neuer MFR gelten und bis 2023 soll die Bankenunion komplettiert sein.

Insbesondere im zweiten Halbjahr 2020 werden die Augen der europäischen Nachbarn auf Berlin gerichtet sein, denn dann hat Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne. Dass diese kein Verwaltungs-, sondern ein Gestaltungsjob werden soll, dafür bietet der Koalitionsvertrag genügend Hinweise. Dennoch wird in diesem Vertrag vieles zur Europapolitik nur angedeutet, bleibt im Ungefähren und ohne konkrete Instrumente unterlegt. Zudem zeigen sich an einigen Stellen Widersprüche, die auf unterschiedliche Europaleitbilder der Koalitionspartner hindeuten.

Hier soll für den Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitiken beschrieben werden, inwieweit sieben zentrale, in der Reformdebatte europaweit diskutierte Instrumente eines Europäischen Währungsfonds, eines Europäischen Finanzministers, einer Fiskalkapazität für die Eurozone, der lohnpolitischen Koordinierung, eines europäischen Sozialpakts, der Regulierung des Unternehmenssteuerwettbewerbs und der Ausrichtung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens kompatibel sind mit der Europaagenda der deutschen Regierungskoalition. Dabei sollen verschiedene Ausprägungen und Optionen der Instrumente aufgezeigt werden, mit dem Ziel, diese ideell zu verorten sowie darzustellen, welche Chancen sie bieten und welche Risiken sie bergen.

II PROGRAMMATISCHE FORDERUNGEN FÜR EINE PROGRESSIVE EUROPAPOLITIK

Schon der Blick in die programmatischen Forderungen der Parteien zur Bundestagswahl 2017 zeigt, wie kontrovers sich die heute im Bundestag vertretenen Parteien in der Europapolitik gegenüberstehen. Das Spektrum reicht dabei vom – in Nuancen unterschiedlich ausgebauten – Modernisierungsprojekt einer sozioökonomisch neu ausgerichteten EU der Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke über eine Reformen nur widerstrebend aufgeschlossene konservative Position des »weiter so« der CDU und Forderungen aus CSU und FDP zum teilweisen Rückbau jüngerer Integrationsinstrumente bis hin zur AfD, die den Integrationsprozess in wesentlichen Teilen stoppen und abwickeln möchte. Als progressiv im Sinne eines Fortschritts, der auf ein Voranschreiten der EU-Integration unter neuen Vorzeichen abzielt, können entsprechend nur die hier genannten Mitte-links-Parteien aus Sozialdemokratie, Grünen und der Linken gelten. Als Koalitionspartnerin konzentriert sich der Blick hierbei auf die SPD. Diese hat in den vergangenen Legislaturperioden seit Beginn der Eurokrise immer wieder mit ihrer programmatischen Positionierung als progressive Reformpartei für einen alternativen Europakurs gehadert (Hacker 2015) und in den zwei abgeschlossenen

Großen Koalitionen mit der Union den im Wesentlichen unveränderten Kurs des »weiter so« der Kanzlerin gestützt.

Doch die SPD (2007) hat vergleichsweise früh – noch vor Ausbruch der globalen Finanz-, Wirtschafts- und späteren Eurokrise – umfassende Änderungsvorschläge für die europäische Architektur in ihrem Hamburger Grundsatzprogramm beschlossen. Die Lektüre lohnt auch über zehn Jahre später – im Abstand zeigt sich die Weitsichtigkeit der damals notierten europapolitischen Grundpositionen. Zentral und scheinbar viele der Herausforderungen des letzten Jahrzehnts antizipierend heißt es dort: »Wo der Nationalstaat den Märkten keinen sozialen und ökologischen Rahmen mehr setzen kann, muss dies die Europäische Union tun. Die Europäische Union muss unsere Antwort auf die Globalisierung werden. [...] Unser Leitbild ist eine politische Union [...]« (ebd.: 26f.). Plädiert wird für eine Stärkung der europäischen Demokratie, für eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sowie für den Aufbau einer zur Währungsunion gleichrangigen europäischen Sozialunion mit verbindlichen Regeln und Minimalstandards für Sozial- und Bildungsausgaben, Arbeitnehmer_innenrechte und Unternehmenssteuern. Deutlich erkennbar und sogar explizit benannt ist hier das Orientierung gebende **Leitbild einer politischen Union**. Trotz des wirtschaftlichen Fundaments der europäischen Integration durch die Großprojekte Binnenmarkt und Währungsunion wird Marktgläubigkeit als Gemeinschaftszweck negiert und stattdessen für politische Gestaltung über nationale Grenzen hinaus plädiert.

Diese Positionierung ist in zahlreichen Positionspapieren aus Partei und Fraktion im Bund fortgeschrieben und konkretisiert worden. Ausführliche Gestaltungsvorschläge sind insbesondere den Beschlüssen der SPD-Bundestagsfraktion »Europa stärken – die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion weiterentwickeln« (2016a) und »Soziales Europa« (2016b) sowie dem Entwurf einer »Antwort an Präsident Macron« der Grundwertekommission der SPD (2018) zu entnehmen. Die sozialdemokratischen Akteure bleiben darin stets dem Leitbild einer politischen Union verhaftet. Gefordert werden auf der Instrumentenebene u. a.:

- eine **Vervollständigung der WWU** durch eine europäische Wirtschaftsregierung, eine Fiskalkapazität zur Stabilisierung asymmetrischer Schocks, einen Investitionsfonds zur Koordinierung und Förderung grenzüberschreitender Projekte, die Überführung des ESM in einen EWF, die Einrichtung eines »Euro-Kommissars« oder Finanzministers zur Stärkung der Entscheidungsstrukturen in der WWU, außerdem durch eine vollständige Umsetzung der beschlossenen Bankenunion;
- der **Aufbau einer sozialen Dimension der EU** durch Mindestlohnkorridore und Mindeststandards für Arbeitnehmer_innenrechte, soziale Sicherungssysteme und soziale Investitionen in einem sozialen Stabilitätspakt, den Schutz sozialer Grundrechte durch ein soziales Fortschrittsprotokoll und einen Rahmen für nationale Grundsicherungssysteme, die Stärkung der »Europa 2020«-Strategie bzw. die Überführung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) in eine Wohlstandsstrategie,

die Erhöhung von Mitteln zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit, die Unterbindung unfairen Steuerwettbewerbs durch eine Gemeinsame Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKB) und Mindeststeuersätze sowie die Gewährleistung der Stabilisierungsfunktion nationaler Sozialversicherungen durch eine europäische Arbeitslosenrückversicherung in der WWU.

Thematisch zeigt dieses – hier unvollständig wiedergegebene – Instrumentenset den Schwerpunkt des Reformbedarfs im Wirtschafts- und Sozialbereich aus progressiver Sicht. Entsprechend sollen im Folgenden drei Bereiche im Zentrum einer Instrumentenanalyse stehen: Die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (Kapitel III), die soziale Dimension der EU (Kapitel IV) und der Mehrjährige Finanzrahmen der EU (Kapitel V).

III ZUKUNFT DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

In der seit 2011 offiziell auf europäischer Ebene geführten Diskussion um die Reform der Eurozonen-Architektur stehen sich als zentrale Leitbilder die Perspektiven einer Stabilitätsunion und einer Fiskalunion gegenüber. Der Konflikt geht zurück auf die Gründungsphase der WWU und ist durch die Eurokrise neu aufgeflammt (vgl. Brunnermeier et al. 2018; Hacker/Koch 2016). Dabei steht die **Perspektive einer Stabilitätsunion** für eine Fokussierung auf Preisstabilität und Budgetkontrolle national zu verantwortender Fiskalpolitiken. Um *moral hazard* zu vermeiden, müssen dieser Ansicht nach Haftung und Kontrolle auf gleicher Ebene erfolgen, fehlerhaftes Verhalten sanktioniert und jede Form grenzüberschreitender Risikoteilung verhindert werden. Asymmetrische Schocks können nur lokal behandelt werden; ihre Verhinderung erfolgt am besten über strukturelle Angleichungen und Arbeitskräftemobilität.

Dem steht die **Perspektive der WWU als Fiskalunion** gegenüber, die asymmetrische Schocks durch wirtschaftspolitisches Handeln auf der Gemeinschaftsebene lindern möchte. Erst ein fiskalpolitisches Pendant zur einheitlichen Geldpolitik vollendet in dieser Sicht die Architektur der WWU, indem ein aktives Gegensteuern im konjunkturellen Abschwung ermöglicht wird, das zugleich die Zentralbank entlastet. Über Systeme der Risikoteilung soll ein finanzmarktgetriebenes Auseinanderdividieren der Mitgliedstaaten durch unterschiedliche Bonitäten verhindert werden. Strukturelle Reformen werden für nötig erachtet, doch wird der Währungsraum als zu heterogen eingeschätzt, als dass Ungleichgewichte mittelfristig durch Konvergenz und Arbeitskräftemobilität verhindert werden können.

In der Eurokrise folgen die Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der Fiskalpakt und der Euro-Plus-Pakt dem Leitbild der Stabilitätsunion, während die Einrichtung des ESM, die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte und die Bankenunion dem Leitbild einer Fiskalunion zuzuordnen sind.

Aus der Perspektive der Stabilitätsunion liegt der Grund für die Eurokrise seit 2010 in fahrlässiger

Haushaltspolitik, verschleppten Reformen und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit durch hohe Lohnstückkosten in einzelnen Mitgliedstaaten. Aus Sicht der Fiskalunion ist die Krise dagegen systemisch und zeigt die Überforderung der Geldpolitik bei heterogenen ökonomischen Entwicklungen und unzureichender wirtschaftspolitischer Koordinierung zur Zusammenführung auseinanderlaufender Lohnstückkosten und Leistungsbilanzsalden.

A. EUROPÄISCHER WÄHRUNGSFONDS

Nach zunächst bilateralen Kredithilfen für die Krisenstaaten und befristeten Rettungsschirmen in Form des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) existiert seit Oktober 2012 der ESM in Form eines völkerrechtlichen Vertrages als dauerhaftes Instrument zur Gewährung von Finanzhilfen. Diese können gewährt werden in Form von Darlehen im Falle staatlicher Liquiditätsgpässe und zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten. In Ausnahmefällen kann sich der ESM an Staatsanleihekäufen auf dem Primär- und Sekundärmarkt beteiligen und als *ultima ratio* einer Haftungskaskade direkte Bankenrekapitalisierungen nach Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger (*bail-in*) und des betroffenen Mitgliedstaats vornehmen. Das Ausleihvolumen beträgt insgesamt 700 Milliarden Euro bei 80 Milliarden Euro eingezahltem Kapital der Mitgliedstaaten; die deutsche Haftungsgrenze ist bei maximal 190 Milliarden Euro fixiert. Kreditlinien an Mitgliedstaaten werden nur konditioniert durch ein makroökonomisches Anpassungsprogramm (*Memorandum of Understanding*, MoU) vergeben, dessen Umsetzung von den drei Institutionen Europäische Kommission, Europäische Zentralbank (EZB) und Internationalem Währungsfonds (IWF) überwacht wird. Bei sämtlichen Haftungsfragen muss der Deutsche Bundestag zustimmen; der Regierungsvertreter im Gouverneursrat des ESM ist entsprechend weisungsgebunden.

Bereits 2010 wurde über die Etablierung eines EWF nachgedacht. Unter anderem auf Drängen der damaligen Bundesregierung entschied man sich für die institutionell niedrigschwelligere Gründung eines Stabilitätsmechanismus als internationale Finanzinstitution durch einen eigenen völkerrechtlichen Vertrag aller WWU-Mitgliedstaaten. Ein zentrales Argument war dabei die Einbindung der langjährigen Expertise des IWF in die Vergabe, Konditionierung und Abwicklung von Krediten an Staaten. Seit einer wirtschaftspolitischen Neubewertung des Krisenmanagements in der WWU durch den IWF (Blanchard/Leigh 2013) ist der Ruf nach einer Abnabelung der Europäer vom IWF als zentralem Akteur in der Eurokrise wieder lauter geworden. Dies insbesondere auf Seiten der Verteidiger_innen einer **Stabilitätsunion**, denen die vonseiten des IWF zumindest rhetorisch kundgetane Abkehr von der Austeritätspolitik und die Forderung nach einem Schuldenerlass für Griechenland (Obstfeld/Thomson 2016) ebenso kritisch aufstoßen wie die offensive Einmischung in die Reformdebatte zur WWU, etwa durch den Vorschlag zur Gründung eines Schlechtwetterfonds (Arnold et al. 2018). Doch auch aufseiten der

Tabelle 1
Weiterentwicklung des ESM zu einem EWF

Chancen	Risiken
– Europäische Eigenständigkeit durch EWF	– Verlust der IWF-Expertise im Krisenfall
– Dauerhaftigkeit des ESM durch Bindung des EWF in Unionsrecht	– Verlust nationaler Einspruchsrechte – Erfordernis von Vertragsänderungen
– Höhere Finanzmarktstabilität über Ergänzung der Bankenunion durch Backstop für den SRF	– Höhere transnationale Haftungsrisiken
– Größere Stabilität der Eurozone durch Bestätigung transnationaler Finanzsolidarität auf Kreditbasis im Krisenfall durch Institutionalisierung des Krisenmechanismus im Sinne des die No-Bailout-Klausel einschränkenden Art. 136 (3) AEUV	– Größere Unsicherheit durch Stärkung der Konditionalitäten für die Kreditvergabe durch Bedingungen zur Schuldenrestrukturierung, sodass die alte No-Bailout-Klausel (ohne einschränkenden Art. 136 (3) AEUV) faktisch wieder gilt und im Krisenfall keine Kreditvergabe garantiert ist
– Schnellere Entscheidungen des EWF durch Mehrheitsregeln	– Zu große Autonomie des EWF – Unzureichende Kontrolle – mangelnde parlamentarische Legitimation
– Entlastung nationaler Haushalte durch Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente, bspw. gemeinsamer WWU-Anleihen	– Überreizung der Haftungsgrenzen des EWF durch exzessive Nutzung von Finanzmarktinstrumenten – Missachtung nationaler Haftungsgrenzen
– Korrektur von einseitig auf Austerität und angebotsorientierte Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten MoU zur Verhinderung von Prozyklik im Krisenfall	– Stärkung der prozyklischen Elemente durch neue Ex-ante-Funktionen des EWF, die den Stabilitäts- und Wachstums- sowie den Fiskalpakt als Referenz nehmen
– Anknüpfungsfähigkeit zu weiteren progressiven Reformideen, wie einer Fiskalkapazität, engerer wirtschaftspolitischer Koordinierung, neuen Finanzierungsinstrumenten für die Eurozone	– EWF als erster Schritt zu restriktiv wirkenden Reformen, wie einem europäischen Finanzminister, Wettbewerbspakten, einem Insolvenzregime für Mitgliedstaaten

Befürworter_innen einer **Fiskalunion** hat das Projekt eines EWF Fürsprecher_innen gefunden: Dazu gehören der französische Präsident Emmanuel Macron und Kommissionschef Jean-Claude Juncker. Diese verbinden damit allerdings gänzlich andere Ziele. Während die grundsätzliche Umwandlung des ESM in einen EWF breite Befürwortung erfährt, ist die zentrale Konfliktlinie, ob der künftige EWF eher als Disziplinierungsinstrument oder als Unterstützungsinstrument für die Euro-Staaten ausgebaut wird.

Das umfassendste Konzept für einen EWF hat die Europäische Kommission (2017a) als Vorschlag für eine Verordnung des Rates vorgelegt. Es entspricht im weitesten Sinne der Perspektive einer Fiskalunion, indem es die Grundfunktionen zur Gewährung finanzieller Stabilitätshilfen des ESM fortschreibt. Hinzu kommen soll die Funktion als Letztsicherung (»Backstop«) für den einheitlichen Bankenabwicklungsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF), der in der zweiten Säule der Bankenunion ab 2024 mit ca. 55 Mrd. Euro aus Bankabgaben bereitstehen soll. Außerdem sieht der Vorschlag für bestimmte Beschlüsse im EWF eine Abkehr von der Einstimmigkeitsregel, eine eigenständige

Rolle bei der Steuerung der Anpassungsprogramme sowie die Entwicklung neuer Finanzinstrumente zu seiner Aufgabenerfüllung vor. Die Kommission möchte den EWF im Unionsrecht verankern, wobei die Zuständigkeit auf die Euro-Mitgliedstaaten beschränkt bleiben soll.

Gegenteilig dazu stehen Ideen des ehemaligen Finanzministers Wolfgang Schäuble (2017), die dem EWF größere Eingriffsrechte zur Krisenprävention geben wollen, wobei als Referenzrahmen der Fiskalpakt und der Stabilitäts- und Wachstumspakt gelten sollen. Zentral ist die Ausstattung des EWF mit einem Mechanismus zur Schuldenumstrukturierung, um Risiken einer Staatspleite einzupreisen. Die Übernahme einer Rolle als Letztsicherung bei der Bankenabwicklung wird nur nach signifikanter Risikoreduzierung fauler Kredite gesehen. Der EWF soll in Fortführung des ESM zunächst weiter als intergouvernementaler Vertrag gegründet werden. Ein Vorschlag deutsch-französischer Wissenschaftler_innen (Bénassy-Quéré et al. 2018) ist in Richtung einer Stabilitätsunion noch restriktiver und verlangt, die Vergabe von Kreditlinien des ESM bzw. EWF an die Bedingung einer Schuldenrestrukturierung

des betroffenen Mitgliedstaats zu koppeln, die über das Instrument der European Safe Bonds (ESBies) automatisiert ablaufen soll.

Die Parteien des Koalitionsvertrags haben sich dort eindeutig für die Weiterentwicklung des ESM zu einem EWF ausgesprochen, der im EU-Recht verankert sein soll (CDU, CSU und SPD 2018: 9). Er soll parlamentarisch kontrolliert sein, was auf eine Einbindung des Europäischen Parlaments hindeutet, das am ESM als intergouvernementalem Abkommen derzeit nicht beteiligt ist. Zugleich betonen sie die unabänderlichen Rechte nationaler Parlamente, wie sie heute im ESM ausgeübt werden. Da das Kapital des künftigen EWF von den Mitgliedstaaten bereitgestellt wird, sind – zumindest in Deutschland nach Urteil 2 BvR 1390/12 des BVerfG v. 18.3.2014 zum ESM – die Haushaltsautonomie und Beteiligung nationaler Parlamente zu wahren. Dies steht im Widerspruch zu einer anvisierten stärkeren Verankerung auf europäischer Ebene sowie zu umfassenderen, schnelleren und teilweise auf Mehrheitsbeschlüssen im Gouverneursrat basierenden Entscheidungen im Krisenfall.

Die Abwägung der Chancen und Risiken (vgl. Tabelle 1) eines EWF zeigt eine Reihe von Positivpunkten, die einer Entwicklung des EWF als Unterstützungsinstrument im Sinne des Leitbildes der WWU als Fiskalunion entsprechen. Gleichwohl kann die Reform auch nach hinten losgehen, wenn die Veränderung des ESM genutzt würde, um dessen Status und Reichweite im Sinne einer Rückkehr zur Nichtbeistandsklausel zu begrenzen. Damit würde die WWU ihres wichtigsten Krisenmechanismus beraubt werden. Eine solche Verschlimmbesserung zu verhindern, sollte vordringliche Aufgabe sein, zumal die Einigung auf umfassende Alternativmodelle zur Krisenbewältigung mittelfristig unwahrscheinlich ist. Geht man von einer rechtlich notwendigen engen Bindung des EWF an nationale Parlamentsbeschlüsse aus, könnten Pläne der Kommission für Mehrheits- und Dringlichkeitsbeschlüsse schnell irrelevant werden. Aus progressiver Sicht blieben dann die Letztsicherung für die Bankenabwicklung und der Aufbau eigener, vom IWF unabhängiger Expertise in der Steuerung von Kreditvergaben und zugehörigen Konditionalitäten abseits der in der Vergangenheit praktizierten prozyklischen, also den Wirtschaftsabschwung verstärkenden, Anpassungsprogramme. Die Konsensfähigkeit ist hierzu sowohl innerhalb der Koalition in Deutschland als auch auf EU-Ebene gering. Während Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Belgien und Luxemburg vermutlich zu den Unterstützern eines so skizzierten Pfades gehören würden, haben im März 2018 die Finanzminister der Niederlande, der drei baltischen Staaten, von Irland, Finnland sowie von Dänemark und Schweden einen EWF als Disziplinierungsinstrument gefordert, der im Sinne einer Stabilitätsunion über einen Mechanismus für geordnete Staatsinsolvenzen bzw. Schuldenumstrukturierungen verfügt (The Netherlands et al. 2018).

Angesichts dieser Gemengelage kann von der Etablierung eines EWF im Vergleich zum existierenden ESM aus progressiver Sicht nicht viel erwartet werden. Zur Stabilisierung der Bankenunion ist die – auf EU-Ebene bereits 2012 ins Auge gefasste – *Backstop*-Funktion für den SRF unvermeidlich. Eigene

Expertise, eine Neuausrichtung der Anpassungsprogramme und die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente könnten auch schrittweise im Rahmen des ESM angegangen werden. Erst am Ende einer aufzustellenden Reformagenda stünde dann die Überführung des intergouvernementalen Vertrages in EU-Recht an, unter Umständen mit Optionen auf Mehrheitsbeschlüsse in spezifischen Feldern.

B. EUROPÄISCHER FINANZMINISTER

Bereits 2011 hat der damalige EZB-Präsident Jean-Claude Trichet die Einrichtung eines europäischen Finanzministeriums gefordert. Dieses »sollte nicht unbedingt ein großes europäisches Budget verwalten«, sondern primär zuständig sein für die »Aufsicht über Haushaltspolitik und Wettbewerbsfähigkeit sowie den Durchgriff auf die Wirtschaftspolitik der Länder« (Trichet 2011). Der Verengung auf budgetäre Aspekte und der Konzentration auf die Personalie eines europäischen Finanzministers (zu dessen möglicher Funktion vgl. Enderlein/Haas 2015) ging ursprünglich eine breitere Debatte um die Stärkung wirtschaftspolitischer Koordinierung in der Eurozone voraus. Unter dem Stichwort einer »Europäischen Wirtschaftsregierung« (vgl. für eine frühe Debattenübersicht Heise/Heise 2010) wurde ein umfassendes System abgestimmter Wirtschaftspolitiken und gemeinschaftlicher Kriseninstrumente verstanden. Teile davon sind zeitig mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt umgesetzt worden. Doch erst mit dem Europäischen Semester ab 2010 und hierin insbesondere mit dem 2011 eingeführten Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte (*Macroeconomic Imbalance Procedure*, MIP), wurde die wirtschaftspolitische Governance der Eurozone gebündelt und institutionalisiert.

Befürworter_innen einer WWU als **Fiskalunion** geht dies indes nicht weit genug. Sie beklagen die weitgehende Zahnlosigkeit der Vielzahl einzelner Koordinierungsinstrumente – wie etwa der Zehnjahresstrategie »Europa 2020«, des Makroökonomischen Dialogs, der Länderspezifischen Empfehlungen – sowie die einseitige Ausrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf öffentliche Defizite und Schulden. Notwendig ist in dieser Perspektive die Aufstellung einer eigenen WWU-weiten fiskalpolitischen Positionierung, die Ableitung wirtschaftspolitischer Ziele zur Verhinderung von Ungleichgewichten und dementsprechend eine umfassende Überwachung makroökonomischer Entwicklungen in den Mitgliedstaaten. Das mit der MIP gestartete Monitoring zahlreicher wirtschaftspolitischer Größen mittels eines makroökonomischen *Scoreboard* wird in der Anwendung als zu schwach gegenüber den Defizitverfahren im Bereich des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingestuft. Ein europäischer Finanzminister wäre hier das personelle Aushängeschild für besser integrierte Wirtschaftspolitiken, die einen gemeinsamen fiskalpolitischen Kurs für die WWU ermöglichen würden. Der französische Präsident Macron betont die explizit politische Steuerungskapazität eines solchen Ministers und verknüpft sie mit seiner Forderung nach einer Fiskalkapazität für die Eurozone (siehe Kapitel III C.).

Tabelle 2
Europäischer Finanzminister

Chancen	Risiken
– Kohärentere wirtschaftspolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten zur zeitigen Identifikation makroökonomischer Risiken	– Überdehnung des Koordinierungsaufwands – Einschränkung nationaler Entscheidungsfreiheit durch <i>peer pressure</i>
– Entwicklung eines eigenen fiskalpolitischen Kurses (<i>fiscal stance</i>) für die Eurozone als Pendant zur Geldpolitik	– Konzentration des Fiskalkurses auf Einhaltung der Budgetregeln – Entpolitisierung der Governance und damit Verschärfung des Status quo (Zurückdrehen der Flexibilität seit 2015)
– Höhere Relevanz für die Koordinierung von Politiken abseits des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (MIP, Europa 2020, ESSR)	– Einmischung der EU in bislang wenig beachtete Politikbereiche
– Politisch höhere Sichtbarkeit der Koordinierung durch Bündelung in einer Person, die nach innen (nationale Parlamente, Regierungen, EU-Institutionen) wie nach außen (IWF, OECD, G20 u. a.) Ansprechpartner ist	– Keinerlei Relevanz des Ministers, da unverändert weiche Form der europäischen Governance, auf die jeder Mitgliedstaat freiwillig reagiert (»cheap talk«)
– Aufwertung der Funktion des Ministers durch Koordinierung des Einsatzes von Finanzmitteln zur Unterstützung von Reformen, für Investitionen und zur Behebung asymmetrischer Schocks	– Unklare Auslegung der Koordinierungsfunktion – Entwicklung von Zugriffsrechten auf Finanzmittel – Missachtung parlamentarischer Legitimationsketten

Dieser Auffassung gegenüber steht die Idee eines europäischen Finanzministers als reine Überwachungskapazität der budgetären Ziele des Stabilitäts- und Wachstums- sowie des Fiskalpaktes, unter Umständen auch zur Intervention bei Nichterfüllung wettbewerbsrelevanter Empfehlungen aus dem Europäischen Semester. In diesem Sinne ist Trichet zu verstehen und auch der ehemalige Finanzminister Schäuble hat sich ähnlich geäußert: »Im Optimalfall gäbe es einen europäischen Finanzminister. Der hätte ein Vetorecht gegen einen nationalen Haushalt und müsste die Höhe der Neuverschuldung genehmigen« (Der Spiegel 2012). In dieser Perspektive dient die neue Personalie dazu, der Europäischen Kommission die politische Initiative über die Eröffnung eines Defizitverfahrens im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu entreißen. Aus Sicht der Verteidiger_innen der WWU als **Stabilitätsunion** hat die Kommission durch ihre seit 2015 angewandte flexiblere Auslegung der Budgetkriterien für die Eurozone die Gemeinschaftsregeln politisiert und damit aufgeweicht. Die Argumentation der Europäischen Kommission (2015a), Strukturreformen, Investitionstätigkeiten und die Konjunkturlage in Abwägung mit den Defizit- und Schuldenkriterien zu bringen, wird nicht geteilt. Stattdessen soll ein europäischer Finanzminister die Exekution der Budgetregeln nach Papierlage *ceteris paribus* sicherstellen.

Die Europäische Kommission (2017b) argumentiert in ihrer Mitteilung zum Thema eher im Sinne der erweiterten Perspektive wirtschaftspolitischer Koordinierung in der WWU. Ein europäischer Finanzminister könne demnach zu einer aggregierten Wirtschaftspolitik für die Eurozone führen, indem er zum Bindeglied zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen wird. Darüber hinaus soll

er eine Überwachungs- und Kontrollfunktion erhalten, die sich allerdings nicht allein auf budget- und wettbewerbsrelevante Politiken beschränkt, sondern explizit auch zur Förderung »makroökonomischer Stabilisierung und Konvergenz«. Dazu soll der Minister auch eine nicht näher definierte Koordinierungsfunktion für Finanzmittel innehaben, die aus dem EU-Haushalt bzw. aus dem EFSI stammen, sowie eine zentrale Rolle im ESM bzw. EWF erhalten. Dafür stellt sich die Kommission eine Doppelfunktion als Vizepräsident der Kommission und Vorsitzenden der Eurogruppe vor. Der europäische Finanzminister würde damit eine herausragende, wiewohl Zwitterstellung als Vertreter der Mitgliedstaaten sowie als Mitglied einer supranationalen Behörde erhalten. Das ähnlich gelagerte Beispiel der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik zeigt die Möglichkeit der politischen Emanzipation eines solchen Amtes. Die Kommission grenzt sich so in ihrem Vorschlag gegen eine statische und apolitische Funktionsbeschreibung des Finanzministers im Sinne der Befürworter_innen einer Stabilitätsunion ab.

Im Koalitionsvertrag findet sich kein Verweis auf einen europäischen Finanzminister. Allerdings findet sich der Hinweis, dass man »fiskalische Kontrolle, wirtschaftliche Koordinierung in der EU und der Eurozone [...] vorantreiben« wolle (CDU, CSU und SPD 2018: 9). Die Abwägung der Chancen und Risiken zur Einrichtung eines europäischen Finanzministers (vgl. Tabelle 2) zeigt die Einrichtung einer solchen Funktion als »nice-to-have«, nicht aber als dringliches Reformvorhaben. Aus Perspektive der Fiskalunion geht es für die WWU um den Ausbau der wirtschaftspolitischen Koordinierung, nicht

um neue Ämter. Wenn ein gemeinsamer Minister hier hilfreich sein sollte, kann man ihn als »Gesicht« abgestimmter Politiken einrichten, notwendig für die Funktionalität einer reformierten Eurozone ist er nicht. Zudem wird die engere wirtschaftspolitische Koordinierung ohnehin über ein solches Amt hinausgehend in den entsprechenden Koordinierungsmechanismen, insbesondere im Europäischen Semester, verwirklicht werden müssen. Schon in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Reformen des Governance-Rahmens zumeist einseitig auf eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Unterstützung wettbewerbsrelevanter Struktur-reformen hinausliefen. Das Verständnis des europäischen Finanzministers als »Sparkommissar« in der Perspektive der WWU als Stabilitätsunion deutet die Problematik an, die ein solches Amt mit sich bringen könnte, wenn es unvollständig ausgestaltet würde.

Aus progressiver Sicht sollte die Debatte um den europäischen Finanzminister genutzt werden, um bereits etablierte Koordinierungsverfahren abseits der ohnehin gut nachgehaltenen Budgetregeln – MIP, Europa 2020, ESSR – zu stärken: Dies etwa durch Nutzung des korrektiven Arms des MIP und durch Zielwerte für das *Social Scoreboard* der ESSR. So könnte es zur Aufwertung von Themenbereichen kommen, deren Koordinierung makroökonomische, aber auch soziale Ungleichgewichte verhindern soll. Dies würde eine bessere Balance zwischen haushaltsrelevanten und anderen wirtschaftspolitischen Aspekten im Europäischen Semester ermöglichen. Zustimmung hierzu käme vermutlich von Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Belgien und Luxemburg, aber auch Irland, Österreich oder Slowenien haben sich in der Vergangenheit positiv zu einer Aufwertung weiterer Koordinierungsprozesse geäußert. Dagegen stehen fast alle Staaten außer Deutschland und Frankreich der Idee eines europäischen Finanzministers skeptisch gegenüber.

Ein neues europäisches Finanzministeramt fürs Schaufenster ist wenig sinnvoll. Erst in der erweiterten Perspektive einer enger verzahnten politischen Koordinierung in der WWU wird das Thema in progressiver Sicht relevant. Wenn sich der Minister als der politische Hebel für eine Vertiefung der Governance-Prozesse bis hin zur Ausbildung eines aggregierten fiskalpolitischen Kurses der Eurozone darstellen sollte, ist die Kommission mit ihrer Mitteilung zum Thema auf der richtigen Fährte. Wenn sich aber herausstellt, dass die Hauptintention des Ministeramts ein »*watchdog*« über nationale Haushaltspolitiken sein sollte, ginge dies nicht nur am institutionellen Veränderungsbedarf der WWU vorbei. Ein so verstandenes Amt könnte unter Umständen regressiv wirken und die in der Eurokrise mühsam gelernten Lektionen zur vielfältigen Herkunft sozioökonomischer Ungleichgewichte ebenso vernachlässigen wie die Vermeidung prozyklischer Effekte durch politische statt automatisiert-regelgebundene Entscheidungen. Progressive Ansätze zur Verbesserung der Governance in der WWU – Aufwertung von Prozessen, Einbindung von Parlamenten und Akteuren der Zivilgesellschaft, Schaffen höherer Verbindlichkeit – könnten auch ohne einen Finanzminister auf den Weg gebracht werden.

C. FINANZIERUNGSTRUMENTE FÜR DIE EUROZONE

Schon in den 1970er Jahren hat man sich im Rahmen des ersten Anlaufs für eine Währungsunion (Werner-Plan) und im Rahmen des Wechselkursverbundes Gedanken um fiskalpolitische Synchronisierungen, eine koordinierte Konjunkturpolitik und auch ein Gemeinschaftsbudget gemacht. Der McDougall-Bericht (European Commission 1977) ging von mindestens fünf Prozent des gesamten Bruttoinlandsprodukts als Budget für eine funktionierende Währungsunion aus. Ziel war die Finanzierung struktureller, zyklischer, beschäftigungsbezogener und regionaler Politiken, um divergente Entwicklungen einzudämmen. Schon damals wurden als mögliche Instrumente Grundformen einer europäischen Arbeitslosenversicherung und Fiskalkapazität sowie eine »Konjunkturelle Konvergenzfazität« genannt. Der Hintergrund eines so aus Gemeinschaftsgeldern geschaffenen Systems fiskalischer Transfers zur wirtschaftlichen Stabilisierung ist die Verhinderung bzw. Eindämmung negativer Nachfrageschocks, die nicht die Währungsunion als Ganzes, sondern nur einzelne Staaten treffen. Im Vertrag von Maastricht hat man sich zu einem spezifischen Finanzierungsinstrument für die WWU nicht durchringen können. Die Eurokrise hat dann bewiesen, dass asymmetrische Schocks die WWU vor die Zerreißprobe stellen können: Die einheitliche Geldpolitik verschärft unfreiwillig Wirtschaftskrisen in einzelnen Ländern, da sie unterschiedliche ökonomische Entwicklungen über die Zinspolitik nicht differenziert angehen kann. Zur EZB gibt es aber bis heute kein fiskalpolitisches Pendant, das nominelle Konvergenz – etwa der Leistungsbilanzsalden, der Inflationsraten oder der Lohnstückkosten – ermöglichen würde.

In der Perspektive der WWU als **Fiskalunion** würde ein transnationaler automatischer Stabilisator benötigt, wie er innerhalb der Nationalstaaten seit langer Zeit erfolgreich angewandt wird. Dort füllt sich beispielsweise bei wachsender Erwerbstätigkeit durch gute Wirtschaftsentwicklung die aus Beiträgen generierte Kasse der Bundesagentur für Arbeit, die bei steigender Erwerbslosigkeit im Abschwung durch Auszahlung des Arbeitslosengeldes zur konjunkturellen Stabilisierung beiträgt. Ein solcher rein auf den Konjunkturzyklus bezogener Stabilisator für die Eurozone kann als Fiskalkapazität durch ein eigenes WWU-Budget (Pisani-Ferry et al. 2013) oder als gemeinschaftlicher Versicherungsmechanismus (Dullien 2014; Enderlein et al. 2013) etabliert werden. Für die Eurozone würden so Elemente eines europäischen Fiskalföderalismus auf niedrigem Niveau geschaffen. Durch ihre rein konjunkturelle Wirksamkeit sind sie abzugrenzen von der erweiterten Idee einer strukturellen Konvergenz der Volkswirtschaften im Sinne eines europäischen Länderfinanzausgleichs. Dieser würde einen Aufwuchs der im EU-Haushalt vorgesehenen Struktur- und Kohäsionsfonds zur dauerhaften Angleichung von Produktions- und Lebensverhältnissen zum Ziel haben.

Auch aufseiten der Verteidiger_innen der WWU als **Stabilitätsunion** sorgt man sich um die Anfälligkeit der Eurozone durch asymmetrische Schocks. Jede Form finanzieller Transfers wird jedoch als *moral hazard*-Problem

Tabelle 3
Finanzierungsinstrumente für die Eurozone

Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Nachfragestabilisierung (Investitionen, Konsum) durch eine Fiskalkapazität bei schweren asymmetrischen Krisen über die automatischen Stabilisatoren des Nationalstaats hinaus 	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Krisenbewältigung durch ein angebotsseitig wirkendes Instrument zur Belohnung von Strukturreformen
<ul style="list-style-type: none"> – Zyklisch wirkender automatischer Stabilisator (Versicherungsmechanismus) wird über den Konjunkturverlauf von jedem Staat befüllt und in Anspruch genommen – Staaten leisten gerecht ihre Beiträge entsprechend ihrer Wirtschaftskraft und ziehen entsprechend ihrer Krisenbetroffenheit Gelder ab 	<ul style="list-style-type: none"> – Strukturelle Unterschiede der Volkswirtschaften bedingen ungleiche Nutzung der Fiskalkapazität
<ul style="list-style-type: none"> – Im Modell der europäischen Arbeitslosenversicherung wird die Mittelvergabe eng auf konjunkturelle Aspekte begrenzt 	<ul style="list-style-type: none"> – Mögliche Systeminkompatibilitäten durch unterschiedliche Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungssysteme – Angst vor Ausweitung auf strukturelle Aspekte (<i>moral hazard</i>)
<ul style="list-style-type: none"> – Kredite statt Transfers im Modell der Investitionsstabilisierungsfunktion als Grundstein einer europäischen Rückversicherung gegen Arbeitslosigkeit und/oder für Investitionen 	<ul style="list-style-type: none"> – Konkurrenz zum ESM – Keine Wirkung durch zu geringes Volumen
<ul style="list-style-type: none"> – Hebelung privater Gelder für Investitionen ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten über Stärkung des EFSI 	<ul style="list-style-type: none"> – Rein angebotsseitig: Durch Nachfrageeinbruch in Krise rentieren sich Investitionen nicht – Mitnahmeeffekte ohnehin getätigter Investitionen

wahrgenommen, das zum *free-riding* im Sinne ausbleibender oder verlangsamter Reformtätigkeit und solider Haushaltsführung einzelner Staaten auf Kosten der Gemeinschaft einlädt. Daher verbieten sich aus dieser Sicht etwa ein WWU-Haushalt oder eine europäische Arbeitslosenversicherung. Stattdessen möchte man das Entstehen asymmetrischer Schocks von vornherein unterbinden, indem man auf strukturelle Konvergenz der Volkswirtschaften setzt. Diese allerdings soll nicht über fiskalföderalistische Umverteilungselemente, sondern über Strukturreformen der Produkt- und Arbeitsmärkte, der öffentlichen Verwaltung und des Steuersystems, des Bildungssystems sowie angebotsseitige Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Unternehmen erfolgen. Daneben wird die Vertiefung der Binnenmarktintegration und hier insbesondere die größere Mobilität von Arbeit (Wirtschaftsmigration) und Kapital (Kapitalmarktunion) als ausreichender Ausgleichsfaktor für dezentrale Wirtschaftskrisen angenommen: »A more flexible single market would be able to better absorb shocks, especially those hitting single member states (so called asymmetric shocks)« (Schäuble 2017). Die einzig denkbaren transnationalen Finanzierungsinstrumente aus dieser Perspektive sind die rein angebotsseitige Aktivierung privater Mittel durch eine Gemeinschaftsgarantie (etwa wie im Europäischen Fonds für Strategische Investitionen, EFSI) und ein Belohnungsinstrument für die Umsetzung von Strukturreformen.

Während der Eurokrise hat die Debatte um neue Finanzierungsinstrumente für die WWU eine Renaissance

erlebt. Der Vier-Präsidenten-Bericht (2012) und der Blueprint der Europäischen Kommission (2012) für die Reform der WWU erwähnen beide die Notwendigkeit einer Fiskalkapazität. Die damalige schwarz-gelbe Bundesregierung intervenierte an der Spitze einer Gruppe stabilitätsorientierter Länder gegen die Weiterverfolgung dieser Pläne in Brüssel und bewarb ein eigenes Modell direktvertraglicher Reformpartnerschaften aller Eurostaaten mit der EU, deren Erfüllung durch einen sogenannten Solidaritätsmechanismus unterstützt werden sollte. Das in diesem Sinne von der Europäischen Kommission (2013) ausgearbeitete Instrument für Konvergenz- und Wettbewerbsfähigkeit war jedoch ebenso wenig konsensfähig unter den Eurostaaten wie die Ideen zu einer Fiskalkapazität. An der beschriebenen Konfliktlinie hat sich bis heute nichts geändert. Die Europäische Kommission versuchte in verschiedenen Anläufen, beide Perspektiven zu kombinieren, etwa im Fünf-Präsidenten-Bericht (2015b), im Reflexionspapier zur Vertiefung der WWU (2017c) und zuletzt in Vorschlägen für neue Haushaltsinstrumente für die Eurozone (2017d, 2018a). Die letztgenannten Mitteilungen schlagen daher sowohl ein Reformumsetzungsinstrument als auch eine Investitionsstabilisierungsfunktion vor. Der Perspektive der **Stabilitätsunion** entspricht das Reformumsetzungsinstrument, demgemäß die Mitgliedstaaten im Rahmen der Empfehlungen des Europäischen Semesters Finanzmittel für die Einlösung von Reformzusagen erhalten. Die für den MFR veranschlagte Summe für sieben Jahre liegt bei 22 Mrd. Euro (vgl. Europäische Kommission 2018b). Nur im Ansatz entspricht der Perspektive einer **Fiskalunion** die

Investitionsstabilisierungsfunktion, nach der Mitgliedstaaten, die von einem schweren asymmetrischen Schock getroffen sind, Zugang zu Krediten in einem Gesamtumfang von 30 Mrd. Euro erhalten sollen, die vom EU-Haushalt besichert werden. Der Mechanismus soll automatisiert – z. B. unter Messung von Arbeitslosigkeits- und Investitionsquoten – ausgelöst werden. Die Kredite sollen dabei streng konditioniert an die Einhaltung der budgetpolitischen Regeln gekoppelt und zweckgebunden für Investitionen verwendet werden (vgl. Europäische Kommission 2018c). Dies würde faktisch einen Relaunch des EFSM bedeuten, nicht jedoch den Aufbau einer Fiskalkapazität. Die Kommission erwähnt einen denkbaren schrittweisen Ausbau zu einem Versicherungsmechanismus, der als Sonderfonds außerhalb des EU-Haushalts auf freiwilliger Basis mit Beiträgen der WWU-Mitgliedstaaten gefüllt werden könnte.

Im Koalitionsvertrag findet sich einerseits ein Bekenntnis zum Ausbau und zur Fortführung des EFSI (CDU, CSU und SPD 2018: 7), andererseits die Befürwortung zu »spezifischen Haushaltsmitteln für wirtschaftliche Stabilisierung und soziale Konvergenz und für die Unterstützung von Strukturreformen in der Eurozone, die Ausgangspunkt für einen künftigen Investivhaushalt für die Eurozone sein können« (ebd.: 8). Das ist recht vage und enthält stichwortartig viele der oben betrachteten Instrumente. Chancen und Risiken neuer Finanzierungsinstrumente für die Eurozone (vgl. Tabelle 3) zeigen, dass eine Ausweitung des EFSI unproblematisch und vermutlich auch unstrittig unter den Koalitionären und unter den Mitgliedstaaten sein dürfte – doch ihr Beitrag geht am benötigten Bedarf einer krisenfesten WWU-Architektur vorbei. Unter den gegebenen und seit Langem bestehenden Konfliktverhältnissen scheint der Vorschlag der EU-Kommission einen guten Kompromiss darzustellen. Er bedient die Perspektive der Stabilitätsunion durch die Neuaufsetzung des Solidaritätsmechanismus als Reformumsetzungsinstrument und stärkt die im Koalitionsvertrag geforderte Unterstützung von Strukturreformen. Zugleich wird durch einen Relaunch des EFSM als Investitionsstabilisierungsfunktion der Einstieg in eine kreditbasierte Unterstützung zur Bekämpfung schwerer asymmetrischer Schocks auf niedrigem Niveau ermöglicht. Dies ist noch kein Investivhaushalt, könnte aber ein erster Schritt in diese Richtung sein.

Aus progressiver Sicht schadet ein Mechanismus zur Belohnung selbst eingegangener Reformverpflichtungen aus dem EU-Haushalt nicht, solange dieser eine freiwillige Übung und im Volumen niedrigschwellig angesetzt bleibt. Im Gegenteil, es könnte hierüber sogar die intensivere Befassung mit allen Aspekten des Europäischen Semesters auf nationaler Ebene angeregt werden. So wäre denkbar, dass das Parlament die Regierung auffordert, sich zur Einhaltung makroökonomischer (MIP), wirtschafts- (Investitionsquote), beschäftigungs- (Europa 2020) oder sozialpolitischer (ESSR) Ziele zu verpflichten. So könnte unter Umständen eine Aufwertung der Governance-Verfahren außerhalb des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gelingen (siehe Kapitel III B.). Gefährlich würde dieses Vorgehen allerdings, wenn die budgetären und wettbewerblichen Ziele als vorrangig

gegenüber erweiterten wirtschaftspolitischen oder sozialen Verpflichtungen angesehen würden und auch, wenn es über einen begrenzten Mechanismus hinaus zu einer Verknüpfung der Zielerfüllung mit einer grundsätzlichen Konditionierung von Haushaltsmitteln aus dem EU-Budget käme.

Ungleich wichtiger für die Krisenfestigkeit der WWU ist ohnehin die Ermöglichung einer Fiskalkapazität, die mit asymmetrischen Schocks umgehen kann. Dieses – verschiedene Ausprägungen aufweisende – Instrument ist unvermeidlich, wenn man die Währungsunion erhalten möchte. Strukturelle Konvergenzbestrebungen und die Aktivierung privater Ressourcen stehen dem nicht entgegen, müssen aus progressiver Sicht aber als sachfremd zur Aufgabenstellung eingestuft werden. Eine finanzielle Unterstützung zur Umsetzung von Strukturreformen aus den Länderspezifischen Empfehlungen ist beliebt in Ländern wie den Niederlanden, den baltischen Staaten, Irland, Finnland, Dänemark und Schweden (The Netherlands et al. 2018), die Haushaltsinstrumente zur makroökonomischen Stabilisierung jedoch wegen *moral hazard* und Sorge vor permanenten Transfers ablehnen. Dem stehen die südeuropäischen Staaten, Belgien, Luxemburg und insbesondere Frankreich (Macron 2017) gegenüber, die für eine Fiskalkapazität der Eurozone im Sinne eines eigenen Haushalts plädieren.

Gelänge eine Einigung beider Seiten auf Basis des Kommissionsvorschlags, wäre aus progressiver Sicht zum einen darauf zu achten, dass der Mechanismus zur Belohnung von Reformverpflichtungen ein freiwilliger bleibt; zum anderen müsste der sehr niedrigschwellige Schritt der Investitionsstabilisierungsfunktion um klar definierte und zeitnahe Phasen zur Erweiterung in Richtung eines Versicherungsmechanismus ergänzt werden.

IV SOZIALE DIMENSION DER EU

Unter der Präsidentschaft Jacques Delors hat die Europäische Kommission bereits zu Beginn der 1990er-Jahre dafür geworben, die ökonomischen Integrationsprojekte des Binnenmarktes und der WWU um eine soziale Dimension zu ergänzen. Diese besteht etwa in Form gemeinsamer Regeln für den Arbeits- und Gesundheitsschutz, für die Gleichstellung und Antidiskriminierung, Regeln für die Portabilität von Sozialversicherungsansprüchen, durch Mitbestimmungsforen (Europäische Betriebsräte, Sozialer Dialog) sowie durch Projektfinanzierungen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds, des Globalisierungsfonds und der Jugendgarantie. All diese Maßnahmen führen aber nicht dazu, eine grundlegende Asymmetrie des Integrationsprozesses zu heilen: Bis heute ist der Abbau von marktstörenden Integrationshemmnissen – wie Grenzen, Zöllen, Preisdifferenzialen – einfacher umsetzbar und daher weitaus fortgeschrittener als der noch rudimentäre Aufbau neuer Strukturen, Mechanismen und Institutionen, die der gemeinschaftlichen Politikgestaltung dienen (Scharpf 1999). Dies liegt insbesondere an der Kompetenzverteilung: Während für den Schutz der Binnenmarktfreiheiten, das Wettbewerbsrecht oder die Geldpolitik supranationale Institutionen zuständig sind, sind viele Wirtschaftspolitiken,

die Tarif-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik Bereiche mitgliedstaatlicher Souveränität. Die Markt- und Währungsintegration produziert aber Anpassungs- und Abstimmungsanforderungen, die oft konfliktreich verlaufen.

Der seit Mitte der 1990er-Jahre gewachsene Bereich politischer Koordinierung versucht eine Behelfsbrücke zwischen den bereits integrierten Projekten und dem normativen Anspruch an eine soziale Dimension bei faktischer Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu schaffen. Doch zeigen alle bislang unternommenen Versuche (Europäische Beschäftigungsstrategie, Lissabon-Strategie, Europa 2020), dass eine Koordinierung nur dort erfolgreich gelingt, wo es Anknüpfungspunkte und Zielwerte mit Vertragsrang gibt. Dies ist mit einer heute eng abgestimmten budgetären Koordinierung etwa durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und das Europäische Semester der Fall. Dagegen geraten die Abstimmungen von Politiken für den Arbeitsmarkt, die Altersrenten, die Armutsbekämpfung oder von Lohnpolitiken schnell in Abhängigkeit zu besser integrierten Bereichen, werden also oft als Kostenfaktor identifiziert. Aus dem Ergebnis einer von häuslicheren und Wettbewerbsaspekten auf Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung sozialer Sicherheit abzielenden Koordinierungsanstrengung kann indes keine soziale Dimension erwachsen. Zudem eröffnet die mangelnde europäische Regulierung des Marktes Dumpingstrategien über niedrige Löhne, Steuern und Sozialabgaben, die grenzüberschreitende Wirkung zum Nachteil nationaler Wohlfahrtsstaaten verursachen, die diesbezüglich relativ höhere Niveaus unterhalten.

Dass die **Perspektive eines Wettbewerbseuropas**, in dem die Wohlfahrtsstaaten in Konkurrenz zueinander um die beste Marktposition stehen, dem **Anspruch an eine solidarische EU**, die Marktfehler korrigiert und das Marktgeschehen reguliert und eingrenzt, diametral gegenübersteht, hat zuletzt die Eurokrise gezeigt. Die bis 2010 zu beobachtende Aufwärtskonvergenz nicht nur ökonomischer, sondern auch sozialer Faktoren kippt hier durch die Austeritätspolitik in einen Divergenzprozess, in dem sich die Krisenstaaten von ihren Nachbarn wieder entfernen (Dauderstädt 2014).

A. LOHNPOLITISCHE KOORDINIERUNG

Wie insbesondere das Beispiel Deutschland zeigt, ist die Lohnpolitik ein zentraler Parameter zur Entwicklung oder Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte. Es ist daher notwendig, dass die Lohnzuwächse in den Mitgliedstaaten im Durchschnitt den verteilungsneutralen Spielraum gemäß der Faustformel Produktivitätszuwachs plus Inflationsziel der Zentralbank ausschöpfen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und zum Ausgleich der Leistungsbilanzsalden beizutragen. So sollten Staaten mit hohen Defiziten das Wachstum der Lohnstückkosten begrenzen, wohingegen Überschussländer zur Aufgabe der Lohnzurückhaltung aufgefordert sind. Den Gewerkschaften in Europa war früh bewusst, dass der durch die Gemeinschaftswährung bedingte Verzicht auf

eine nationale Geldpolitik die Anpassungskosten an divergente Wirtschaftsentwicklungen weniger auf die EZB – die mit ihrer einheitlichen Zinspolitik keine Rücksicht auf Asymmetrien nehmen kann, sie unfreiwillig sogar verstärken muss – als vielmehr auf die Lohnpolitiken abgewälzt werden könnte (Busch 1994). Dies zumindest solange es keinen adäquaten fiskalischen Ausgleichsmechanismus und enge wirtschaftspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene gibt. Mit der von den Gewerkschaftsdachverbänden der Benelux-Staaten und Deutschland in der Doorn-Initiative (1998) festgehaltenen Absicht zum Austausch und zur Abstimmung nationaler Tarif- und Lohnpolitiken wurde beispielsweise angestrebt, diese nicht im nationalen Alleingang zu gestalten. Als Faustformel für die Orientierung der nationalen Tarifabschlüsse sollte zumindest die Summe aus Produktivitätsentwicklung und Inflationsziel realisiert werden. Auf europäischer Ebene wurde 1999 als Abstimmungsgremium zwischen Rat, Kommission, Sozialpartnern und EZB der Makroökonomische Dialog ins Leben gerufen. Doch die auseinanderlaufenden Lohnstückkosten der 2000er-Jahre zeigen die mangelnde Funktionalität dieser versuchten weichen Koordinierungsform. Die Gründe dafür sind zu suchen in der mangelnden Bindung der Sozialpartner an selbst aufgestellte europäische Regeln und Verfahren angesichts wachsender Standortkonkurrenz in der WWU, aber auch in der zunehmenden Schwäche von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften durch Erosion der Flächentarifverträge, sinkende Mitgliedszahlen und den wachsenden, *in puncto* Arbeitsbeziehungen schwer zu organisierenden Dienstleistungssektor.

Aus Sicht der EU als **Wettbewerbsgemeinschaft** erscheinen die letztgenannten Aspekte vorteilhaft: Nach neoklassischer Lesart führt die zunehmende Standortkonkurrenz im Binnenmarkt zu mehr Innovationsdruck auf die Unternehmen und für die Verbraucher_innen zu günstigeren Preisen. Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte durch niedrigere Arbeitsplatzsicherheit, die Schaffung eines Niedriglohnssektors durch Ausweitung von Leih- und Zeitarbeit, verbunden mit der geringeren und kürzer ausgezahlten passiven Arbeitslosenunterstützung bei wachsender Bringschuld der Erwerbslosen durch aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sorgt in dieser Sicht für mehr Jobs und eine bessere Positionierung der Volkswirtschaft im globalen Wettbewerb. Mit der Ermöglichung betrieblicher Bündnisse für Arbeit verlieren Flächentarifverträge an Bedeutung, in der Folge sinkt die Verbandsmacht der Sozialpartner und Unternehmen können sich flexibler an die Bedingungen des internationalen Wettbewerbs anpassen. Es ist diese Grundierung, auf der Reformprogramme wie die Agenda 2010 in Deutschland, aber auch in vielen anderen Staaten der EU fußen – auch Macrons Arbeitsmarktpolitik orientiert sich hieran.

In der Eurokrise wurde deutlich, wie stark die Adaption an grenzüberschreitende Wettbewerbsanforderungen die Sichtweise europäischer Politik prägt. So wurde eine ausgeweitete Verbetrieblung der Tarifpolitik den Krisenstaaten ebenso als Bedingung in die MoU geschrieben, wie die Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik und

direkte Interventionen in die Lohnsysteme, etwa durch Kürzungen von Bezügen der öffentlichen Bediensteten und Nichtanpassung bzw. Herabsetzung von Mindestlöhnen (Keune 2015). Aus der Perspektive der Wettbewerbsunion ist die lohnpolitische Koordinierung durchaus ein sinnvolles Instrument, allerdings werden Löhne hierin ausschließlich als makroökonomische Variable betrachtet. Die den Tarifpolitiken von Gewerkschaftsseite zugeschriebene Kernaufgabe zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten spielt hier keine Rolle. Auch wird die Koordinierung zentralistisch und in der Orientierung ausschließlich regressiv verstanden. Dies bezeugt etwa der Euro-Plus-Pakt (2011), der die Lohnstückkosten im Hinblick auf Anpassungsbedarfe zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beobachten will: »Starke und anhaltende Steigerungen [der Lohnstückkosten] können zu einer Aushöhlung der Wettbewerbsfähigkeit führen, insbesondere wenn sie mit einer Ausweitung des Leistungsbilanzdefizits und rückläufigen Marktanteilen bei den Exporten einhergehen.« Als Maßnahmen werden u. a. die Überprüfung der Lohnbildungssysteme und die Ausrichtung der Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst ins Auge gefasst.

Dem steht die **Perspektive einer solidarischen EU** gegenüber, die sich nicht mit Anpassungserfordernissen an gesteigerte Wettbewerbsbedingungen im gemeinsamen Markt zufriedengibt. Hier geht man von einer regulativen Einhegung des freien Marktgeschehens aus, wie es einst durch die Schaffung nationaler Wohlfahrtsstaaten stilbildend wurde. Da die EU keine Kompetenz in der Lohn- und Tarifpolitik besitzt, kann es nur um den Aufbau eines Koordinationsrahmens gehen, der zudem die Tarifautonomie der Sozialpartner zu achten hat, die etwa in Deutschland Verfassungsrang besitzt. Eine Stärkung des Makroökonomischen Dialogs müsste durch die europäischen Sozialpartner vorangebracht werden. Neue Governance-Formen der allgemeinen lohnpolitischen Koordinierung, wie etwa durch den Euro-Plus-Pakt oder die MoU der Anpassungsprogramme, werden von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden als kritische Interventionen in die Tarifautonomie eingestuft. Der von der Europäischen Kommission (2015b) in den Fünf-Präsidenten-Bericht aufgenommene Vorschlag zur Schaffung nationaler Räte zur Überwachung der Wettbewerbsfähigkeit wurde entsprechend schnell durch Intervention der deutschen Sozialpartner beerdigt. In den Gewerkschaften sieht man einerseits das Erfordernis an lohnpolitische Koordinierung in der WWU, andererseits fürchtet man eine mechanistische Steuerung von zentraler Brüsseler Ebene (vgl. die Debatte in Pusch 2011). Dies zumal, da die bisherige Erfahrung zeigt, dass offenbar allein Abweichungen von Lohnstückkosten nach oben eingedämmt werden sollen, während die korrespondierenden und den Aufbau makroökonomischer Ungleichgewichte erst ermöglichenden Abweichungen nach unten – der deutsche Leistungsbilanzüberschuss hat die Defizite der Krisenstaaten schließlich lange genährt – gar als sinnvolle Strategie eingeordnet werden. Abseits dieser Problematiken hat sich als Teilbereich der Lohnpolitik die Idee zur Koordinierung von

Mindestlohnsystemen im progressiven Reformdiskurs etabliert. Damit würde es zwar nicht möglich sein, das makroökonomische Korrekturpotenzial der Lohnpolitiken auszuschöpfen, jedoch könnten zumindest Untergrenzen für Mindestlöhne die reine Wettbewerbslogik begrenzen helfen.

Das Ziel eines europäischen Rahmens für Mindestlohnsysteme ist zum einen eine Stabilisierung der Lohnentwicklung durch Verhinderung von Ausreißstrategien nach unten, zum anderen die Festschreibung eines angemessenen Mindestentgelts für alle Beschäftigten. Angesichts der wirtschaftlichen Heterogenität der EU-Staaten kann ein Mindestlohnrahmen keine einheitliche Untergrenze setzen. Der Europäische Gewerkschaftsbund argumentiert mit einer relativen Mindesthöhe, die mindestens bei 50 Prozent des jeweiligen nationalen Durchschnittslohns oder bei 60 Prozent des Medianlohns liegen sollte (ETUC 2012). Auch institutionell unterscheiden sich die Mindestlohnsysteme so stark in Bezug auf ihren gesetzlichen oder tarifvertraglichen Charakter, ihre Anpassungs- und ihre Ausnahmeregelungen (vgl. Schulten 2015), dass nicht die Form, sondern nur die Existenz einer Mindestlohnsicherung Gegenstand eines europäischen Rahmens sein kann.

Der Koalitionsvertrag nennt die Entwicklung eines Rahmens für Mindestlohnregelungen in den EU-Staaten als Ziel. In einem Nachsatz wird der Kampf gegen Lohndumping in wirtschaftlich schwächeren Ländern hervorgehoben (CDU, CSU und SPD 2018: 7). Natürlich geht es hierbei um die Verhinderung von Dumpinglöhnen in einzelnen Branchen, etwa in Mitteleuropa. Doch die Erläuterung wirkt selbstgerecht, denn schließlich ist es in den letzten 15 Jahren insbesondere Deutschland gewesen, das – gemessen an seiner hohen Produktivität – zu geringe Lohnsteigerungen zu verzeichnen hatte. Eine grundsätzliche lohnpolitische Koordinierung in der WWU erscheint unter Abwägung der Chancen und Risiken als vermintes Gelände (vgl. Tabelle 4). Dies ist ein wichtiger Reformgegenstand, der aber nur in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern als Langfristprojekt angegangen werden kann. Gleichwohl ist zu beachten, dass sich die Interventionsversuche der europäischen Governance in nationale Tarif- und Lohnfindungssysteme häufen (Euro-Plus-Pakt, MoU/Troika, Wettbewerbsräte). Dieser Trend wird weiter zunehmen, solange es keine engere wirtschaftspolitische Abstimmung und fiskalischen Ausgleichsmechanismen auf WWU-Ebene gibt (siehe Kapitel III B. und III C.).

Um die Debatte zu beflügeln und zugleich ein explizit sozialpolitisches Anliegen auf den Weg zu bringen, ist ein europäischer Rahmen für Mindestlöhne ein sehr sinnvoller Schritt im Sinne des Leitbildes eines solidarischen Europas. Mit dem Argument zur Einhegung von Dumpingprozessen könnten unter Umständen auch konservative Kritiker_innen gewonnen werden. Schwierig wird die Debatte in der EU zum einen mit den skandinavischen Staaten, die über einen tariflichen, keinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen und daher auch keine Zielwerte oder Ähnliches dazu vereinbaren können, zum anderen mit den mitteleuropäischen Staaten, die in der Tendenz die niedrigsten Mindestlöhne im Vergleich zum Medianlohn unterhalten und diese als bewusste Strategie ihrer zum Westen aufholenden

Tabelle 4
Lohnpolitische Koordinierung

Chancen	Risiken
– Ausgleich fiskalpolitischer Koordinierungsdefizite zur Verhinderung makroökonomischer Ungleichgewichte in der WWU	– Verständnis von Löhnen als reine makroökonomische Anpassungsvariable
– Vermeidung zu hoher und zu niedriger Lohnentwicklung in der WWU durch Orientierung der Lohnpolitiken an der Formel nationaler Produktivitätsentwicklung plus Inflationsziel der EZB	– Ausschließlich Vermeidung zu hoher Lohnstückkosten durch einseitige Orientierung an Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch niedrige Löhne – Dadurch Leistungsbilanzüberschuss der WWU als Gefahr für den Welthandel
– Stärkung der Sozialpartner durch Renaissance des Makroökonomischen Dialogs und Gründung grenzüberschreitender Lohnverhandlungsnetzwerke	– Schwächung der Sozialpartner durch zentralistische Steuerung der Lohnpolitik – Eingriff in die Tarifautonomie
– Einheitliche Mindestlohnnorm als erster Schritt zu einer umfassenderen lohnpolitischen Koordinierung	– Mindestlohnnorm als erster Schritt zu einer zentralen Steuerung der Lohnpolitiken
– Stärkung des Systems der Flächentarifverträge, um die lohnpolitische Koordinierung durchsetzen zu können	– Ineffektivität der lohnpolitischen Koordinierung durch ein bereits zu stark durch betriebliche Vereinbarungen ausgehöhltes Netz der Flächentarifverträge – ausbleibende Umsetzung in Staaten mit tarifvertraglichen Mindestlohnregimen auf sektoraler Basis (FI, SE, DK, AT, IT)
– Verhinderung extremen Lohndumpings durch europäischen Rahmen für Mindestlöhne zur Sicherung einer relativen Untergrenze	– Einigung auf kleinsten gemeinsamen Nenner bei der Höhe der Mindestlohngrenze, sodass Wirkung verfehlt wird – Konzentration auf Höchstgrenzen durch Einführung eines Mindestlohnkorridors

Volkswirtschaften – und in Übereinstimmung mit der oben skizzierten Wettbewerbsperspektive – einsetzen. Teilweise könnte hier eine Eingrenzung der Mindestlohnnorm auf die Eurozone hilfreich sein, an der sich weitere Staaten optional beteiligen können. Dies spricht auch für den Einstieg als Koordinierungsinstrument ohne rechtlich verbindlichen Charakter, etwa im Rahmen der ESSR und des Europäischen Semesters. Damit aber überhaupt eine Wirkungskraft erzeugt wird, müsste eine Umwandlung der Mindestlohnnorm in die Rechtskräftigkeit einer europäischen Richtlinie bereits angekündigt werden. Den Zeitraum bis dahin könnten alle Staaten zur Anpassung ihrer Mindestlohnsysteme nutzen, was Kommission und Rat in den Länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigen würden. Dabei könnten zeitliche und die Höhe des Mindestlohns betreffende Margen festgelegt werden, die wiederum mit landesspezifischen Indikatoren korrespondieren. Für die deutsche Debatte ist zu bedenken, dass auch der hiesige Mindestlohn die Anforderung an ein Niveau in Höhe von 60 Prozent des Medianlohns um ca. zehn Prozentpunkte verfehlt.

Die von den Verteidiger_innen einer Wettbewerbsunion vorgebrachten Argumente gegen eine Mindestlohnuntergrenze können aus progressiver Sicht durch Verweis auf die in Wettbewerbshinsicht nicht schädlichen Wirkungen der heftig umstrittenen Einführung eines Mindestlohns in Deutschland gekontert werden.

Zudem gilt es, für Zeiten ökonomischer Krisen durch Instrumente der Nachfragestabilisierung vorzusorgen und ein heute primär auf marktlichen Wettbewerb abzielendes Europamodell durch soziale Politikkonzepte zu flankieren. Vorsicht ist geboten bei denkbaren Forderungen nach Obergrenzen für Mindestlöhne. Schon die relative Mindesthöhe wird ein politisch auszuhandelnder Balanceakt sein, bei dem aus progressiver Sicht aber noch mit der Bedingung einer armutsvermeidenden Höhe argumentiert werden kann. Für eine Obergrenze (Mindestlohnkorridor) fällt eine objektive Größe als Bewertungsmaßstab schwer. Zudem würde hiermit die Einmischung der EU in spezifische soziale Ansprüche unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten im Sinne eines die Politik begrenzenden Marktmodells besonders negativ deutlich.

B. EUROPÄISCHER SOZIALPAKT

Einen frühen Entwurf für ein Soziales Fortschrittsprotokoll hat der Europäische Gewerkschaftsbund vorgelegt (ETUC 2008). Darin geht es um eine protokollarische Erklärung zu den EU-Verträgen, die Primärrechtscharakter besitzt und in der festgeschrieben wird, dass für alle Staaten der EU soziale und Arbeitnehmer_innenrechte zumindest den gleichen Status haben wie die vier Freiheiten des

Binnenmarktes für Waren, Arbeitskräfte, Dienstleistungen und Kapital. Nach negativen Erfahrungen mit Urteilen des Europäischen Gerichtshofs zulasten kollektivvertraglicher Arbeitnehmer_innenrechte (Fall Laval) haben sich insbesondere der schwedische Gewerkschaftsbund LO (2014) und die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Schwedens der Entwicklung eines Sozialprotokolls angenommen. Ein europäischer Sozialpakt wird über ein solches Sozialprotokoll hinausgehend weiter gefasst, jedoch existiert keine einheitliche Konzeption. Es ist nicht viel mehr eine pauschale Forderung, die seit Jahren von der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften als Instrument zur Balancierung der ökonomischen Integration mit einer sozialen Dimension erhoben wird. Entsprechend variabel ist ihr Inhalt: Von einem primärrechtlichen Sozialprotokoll über ein Verfahren gegen soziale Ungleichgewichte in der WWU, verbindlichen Rahmenrichtlinien zu Sozialleistungsquoten bis hin zu sozialen Mindeststandards kann alles enthalten sein. Die Europäische Kommission hat ihr Modell eines Sozialpakts als Europäische Säule sozialer Rechte auf den Weg gebracht. Allen Modellen ist gemein, einen Rahmen zu schaffen, der explizit soziale Ziele für die Gemeinschaft verankert. Diese sollen dazu führen, dass nationale Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates nicht zugunsten marktlicher Wettbewerbsanforderungen vollständig abgebaut werden und eine grenzüberschreitende Regulierungskompetenz aufgebaut wird.

Ein europäischer Sozialpakt folgt normativ den gleichen Prämissen wie der Anspruch der lohnpolitischen Koordination mittels eines Rahmens für Mindestlohnsysteme (siehe Kapitel IV A.). Ganz ähnlich lautet entsprechend auch die Positionierung gegen ein solches Projekt: Soziale Regulierung des Marktes steht per se gegen einen weitreichenden Wettbewerbsgedanken. Das Ziel der Befürworter_innen der EU als **Wettbewerbsunion** ist die Kleinhaltung jeglicher sozialer Regulierung, solange nicht übermäßige Wettbewerbsverzerrungen entstehen. So erklärt sich etwa die Befürwortung der als Politik gleicher Chancen auf Marktzugang umfassend ausgebauten europäischen Antidiskriminierungspolitik (Höpner/Schäfer 2010). Darüber hinaus sind in der Wettbewerbsperspektive politische Koordinierungsprozesse im Sozialbereich dann von Interesse, wenn sie zur Diffusion angebotsseitiger Modelle beitragen oder Reformen auslösen, die auf einen Rückbau staatlich garantierter Sozialleistungen zugunsten marktbasierter Lösungen setzen. In diesem Sinne trägt etwa der europäische Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit über die Jugendgarantie auch zur Bewerbung eines spezifischen Ausbildungsmodells bei. Sie will auf struktureller Ebene Veränderungen schaffen und ignoriert zugleich die konjunkturellen Ursachen hoher Jugendarbeitslosigkeit (die etwa in der Austeritätspolitik zu finden sind). Auch Versuche der europäischen Ebene, die nationalen Sozialsysteme besser an den Wirtschaftsraum anzupassen, finden Unterstützung. So etwa, wenn im Euro-Plus-Pakt (2011) zur »Gewährleistung der langfristigen Finanzierbarkeit und Angemessenheit der Renten und Sozialleistungen« als Reformen die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Begrenzung von Vorruhestandsregelungen mit

Verweis auf die »vollständige Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts« vorgeschlagen werden.

Dem steht ein Verständnis der **EU als solidarischer Integrationsraum** gegenüber, in dem nicht zugesehen wird, wie nationale Sozialsysteme von den Regularien des Binnenmarktes und der WWU ausgehöhlt, zugleich aber nicht durch gemeinschaftliche Regulierungsschritte im Sozialbereich ersetzt werden. Die Problematik nationaler Gesetzgebungskompetenz im Sozialbereich soll mittels eines koordinierenden europäischen Sozialpaktes gelöst werden. Damit kein Staat unter- oder überfordert wird, findet eine Orientierung an nationalen sozioökonomischen Größen statt. Die Instrumente sind primär nicht dazu bestimmt, Wirtschaftskrisen zu dämpfen. Sie sollen vielmehr ein Mindestmaß an sozialer Kohäsion wahren, Dumpingstrategien unterbinden und das Entstehen übermäßiger sozialer Kosten durch ökonomische Anpassungsprozesse verhindern:

- Das Konzept europäischer Mindeststandards soll Sozialdumping verhindern, indem für bestimmte Politiken unbedingt zu erfüllende Minimalwerte vereinbart werden. Dies könnte z. B. ein gemeinsamer Rahmen für soziale Grundsicherungssysteme sein. Die Mindestanforderungen wären dabei das Vorhalten einer Grundsicherung in jedem Mitgliedstaat sowie ein Verfahren zur nachvollziehbaren Anpassung der hiermit verbundenen Leistungen (Kingreen 2017). Ein zusätzlicher europäischer Mindeststandard für die Leistung der Grundsicherungssysteme könnte sich an den jeweiligen nationalen Armutsquoten orientieren.
- Ein weiterer Mindeststandard könnte die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung eines angemessenen Mindestniveaus an Sozialleistungen monetärer und nichtmonetärer Art sein – oft als Sozialer Stabilitätspakt oder Korridormodell bezeichnet (vgl. Busch 2011). Bemessen würde dies an den Sozialschutzausgaben pro Kopf in Verbindung mit dem jeweiligen nationalen Wachstumspotenzial im Mehrjahrestrend, ohne Berücksichtigung kurzfristiger konjunktureller Schwankungen. Mit steigendem wirtschaftlichem Wohlstand überschreiten die Staaten sukzessive gemeinsam festgelegte Schwellenwerte und müssen entsprechend den Umfang ihrer Sozialleistungen nach oben anpassen.
- Denkbar wäre im Rahmen eines europäischen Sozialpaktes auch die Festlegung eines Mindestniveaus an Konsultationen der Sozialpartner in allen Mitgliedstaaten vor fiskal-, lohn-, arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Entscheidungen im Falle von rückläufigen Wachstumsraten der jeweiligen Volkswirtschaft über mehr als drei Quartale in Folge als Zeichen für das Vorliegen einer schweren Rezession.
- Insbesondere die ESSR könnte durch einen europäischen Sozialpakt gestärkt werden. Viele der darin aufgeführten sozialen Rechte der europäischen

Tabelle 5
Europäischer Sozialpakt

Chancen	Risiken
– Ermöglichung einer sozialen Dimension für Binnenmarkt und WWU durch Einigung auf Rahmenvorgaben zur Koordinierung sozialer Mindeststandards	– Keine Relevanz oder Unterordnung sozialpolitischer Koordinierung gegenüber härterer wettbewerblicher und budgetärer Koordinierung
– Vermeidung der Unter- und Überforderung von Mitgliedstaaten durch Orientierung der Zielwerte an nationalen sozioökonomischen Größen und institutionellen Eigenschaften	– Beliebigkeit der Zielgrößen – Schwierige Vergleichbarkeit – Exzessive Forderung nach Sonderbedingungen
– Vermeidung der Unterordnung nationaler sozial- und arbeitsrechtlicher Bestimmungen unter die Binnenmarktfreiheiten durch ein europäisches Fortschrittsprotokoll	– Schutz nationaler sozial- und arbeitsrechtlicher Bestimmungen als Defensivstrategie ohne Etablierung gemeinsamer Standards
– Hohe Relevanz der sozialpolitischen Instrumente durch Verabschiedung europäischer Richtlinien	– Starke und vertragsrelevante Veränderung nationalstaatlicher Souveränität im Sozialbereich
– Vermeidung extremer Armut durch einen Rahmen für europäische Grundsicherungssysteme	– Keine nennenswerte Begrenzung der Armutszuwanderung in reiche EU-Staaten, da das Wohlstandsgefälle gleich bleibt
– Verhinderung strategischer Kürzungen der Sozialausgaben durch ein verpflichtendes Mindestniveau an Sozialleistungen	– Ausblendung der Effektivität von Sozialschutzausgaben
– Unterstützung von sozialen Zielen des europäischen Sozialpakts bzw. der ESSR durch Finanzmittel aus dem MFR	– Einstieg in eine stärker werdende Konditionalität zum Erhalt von EU-Mitteln, in der die sozialen Ziele den budgetären und auf wettbewerbliche Strukturreformen bezogenen Zielen untergeordnet werden
– Stärkung der Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit	– Strukturelle Maßnahme, die kriseninduzierte Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht angeht

Bürger_innen sind nicht einklagbar; ihre Umsetzung liegt weitgehend im Ermessen der Mitgliedstaaten. Begleitend hat die Kommission ein *Social Scoreboard* zur Anwendung im Europäischen Semester gebracht, mit dem sie in einem Set von 14 Indikatoren und 21 Subindikatoren eine regelmäßige Bestandsaufnahme u. a. zu Arbeitsmarktzugängen, Armutsrisiken und Einkommensungleichheiten abbilden möchte. Statt der bislang vorgesehenen Orientierung an europäischen Durchschnittswerten sollten Zielwerte und Benchmarks unter Umständen für verschiedene Gruppen von Wohlfahrtsstaatsmodellen bzw. unterschiedliche sozioökonomische Entwicklungsstände gebildet werden. An der Erreichung der Zielwerte müssten sich die Mitgliedstaaten messen lassen. Die oben genannten drei Instrumente könnten in das *Social Scoreboard* integriert werden.

Die hier unterbreiteten Ideen basieren auf einer Ausweitung und Stärkung der koordinierenden Sozialpolitik, wie sie einst in der Lissabon-Strategie angedacht, dann aber zugunsten des Wettbewerbsprinzips verdrängt wurde. Nicht in allen Bereichen wird es mit Instrumenten der

Koordinierung gelingen, die soziale Dimension der EU zu stärken. So wird ein soziales Fortschrittsprotokoll gegenüber dem Rechtsbestand der EU für Binnenmarkt und WWU nur Wirksamkeit entfalten können, wenn es selbst Bestandteil des *acquis communautaire* wird. Auch ein Rahmen für europäische Grundsicherungssysteme und die übrigen hier genannten möglichen Inhalte eines europäischen Sozialpakts würden erst bedeutsam durch Überführung aus der weichen Governance zur Rechtsverbindlichkeit durch europäische Richtlinien.

Der Koalitionsvertrag spricht mehrere der hier genannten Aspekte an: Die Jugendarbeitslosigkeit soll mit mehr Mitteln bekämpft, soziale Grundrechte sollen in einem Sozialpakt gestärkt und ein Rahmen für nationale Grundsicherungssysteme soll entwickelt werden (CDU, CSU und SPD 2018: 7). Aus progressiver Sicht würde die Durchsetzung höherer Mittel zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit unproblematisch, aber sehr punktuell und nicht sehr zielführend im Sinne des Leitbildes einer solidarischen EU sein. Die im Koalitionsvertrag genannte Stärkung sozialer Grundrechte in einem europäischen Sozialpakt (vgl. Tabelle 5) lässt viel Interpretationsspielraum.

Sowohl der Rahmen für nationale Grundsicherungssysteme, das soziale Fortschrittsprotokoll und eine höhere Verbindlichkeit der ESSR mit den oben diskutierten Inhalten können als Teilelemente eines solchen Sozialpakts begriffen werden. Dies sind alles keine neuen Anliegen, sondern seit Jahren Diskussionsinhalte in Wissenschaft und Politik – freilich ohne einen wirklichen Durchbruch.

Während die soziale Dimension der EU lange Zeit kein prioritäres Thema in der Politik war, haben die sozialen Spaltungen – u. a. extrem hohe Arbeitslosigkeits- und Armutsraten – durch die Eurokrise und ein teilweise kontraproduktives Krisenmanagement (Europäische Kommission 2012) zu einer erhöhten Aufmerksamkeit hinsichtlich der Rolle Europas in sozialen Belangen geführt. Das erste umfassende Ergebnis hieraus ist die ESSR. Progressive Akteure sollten diese Säule als Ansatzpunkt für die Verwirklichung weiterer Projekte nutzen. Es besteht andernfalls die Gefahr, dass nach der Proklamation der ESSR dieses Betätigungsfeld als erledigt betrachtet wird, ohne dass aus den dort formulierten hehren Absichten etwas Konkretes folgt. In die richtige Richtung weist der Vorschlag der Europäischen Kommission (2018a), die Mittel des Europäischen Sozialfonds – u. a. mit Verweis auf neue Aufgaben aus der ESSR – von 74 Mrd. im letzten auf 100 Mrd. Euro im künftigen MFR erhöhen zu wollen. Der Mitteleinsatz auf europäischer Ebene kann jedoch nur eng begrenzt im Rahmen der Zuständigkeiten, insbesondere für Jugendbeschäftigung, Qualifizierung und Umschulung von Arbeitnehmer_innen sowie zur Armutsbekämpfung, eingesetzt werden. Für einzelne der hier vorgeschlagenen Aspekte könnte schrittweise eine europäische Unterstützung in Aussicht gestellt werden, so etwa beim Aufbau eines Grundsicherungssystems, mit dem Armut verhindert werden soll. Unter Umständen bietet sich die Koppelung von Mitteln aus Kohäsions- und Strukturfonds an die Erfüllung bzw. Erfüllungsbereitschaft sozialer Ziele an (Kingreen 2017), jedoch könnte dies dann ein Einfallstor für eine ähnlich gelagerte – allerdings wirkmächtigere – Bindung von Finanzzuflüssen an die Umsetzung budgetärer und wettbewerbsrelevanter Strukturereformen darstellen.

Auf europäischer Ebene erfreut sich die Bindung sozialer Ziele an unterstützende Fonds des MFR großer Beliebtheit – allein Ungarn, Polen, Dänemark und Österreich sind hierzu sehr kritisch. Gerade nach den Erfahrungen der Eurokrise und der sich einstellenden sozialen Divergenz plädieren zahlreiche Mitgliedstaaten für einen europäisch koordinierten Abbau von Ungleichheiten, fordern aber eine größere Flexibilität mit Blick auf nationale Besonderheiten. Die weitgehende Regulierung durch ein soziales Fortschrittsprotokoll würde allerdings einen tiefen Ost-West-Graben aufreißen. Große Fürsprache zum Leitbild einer solidarischen EU kommt von Frankreich, das an einem Mechanismus zur Regulierung des Wettbewerbs um niedrige Sozialabgaben im Sinne eines sozialen Stabilitätspaktes und an einer engeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Sozialversicherungsbehörden interessiert ist. Begrüßt wird in diesem Zusammenhang die Initiative der Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde mit beratendem Charakter. Großes Interesse an dieser Perspektive zeigen auch Italien, Griechenland, Belgien, Luxemburg und Österreich, die für eine Stärkung

sozialer Indikatoren im Rahmen des Europäischen Semesters werben. Von dieser Seite werden auch Ideen des früheren Sozialkommissars László Andor (2013) zur Spiegelung der existierenden Wirtschaftsgovernance der WWU für den Sozialbereich ventiliert (u. a. Stärkung des EPSCO-Rates). Eine Konzentration des europäischen Sozialpakts auf die Eurozone – unter freiwilligem Beitritt durch Nicht-Eurostaaten nach dem Modell des Fiskalpakts – könnte eine zeitlich schnellere, allerdings intergouvernementale Lösung gegenüber sich widersetzenden Staaten sein.

C. UNTERNEHMENSSTEUERREGULIERUNG

Zu den klar wettbewerbsverstärkenden Elementen in der EU gehört die Standortkonkurrenz im Steuerbereich, insbesondere im Bereich der Unternehmenssteuern. Die Steuersätze innerhalb der EU unterscheiden sich erheblich und sind in der Tendenz stark sinkend. Aus Sicht von Unternehmen mit multinationalen Strukturen ist es von Vorteil, Gewinne und Verluste im gemeinsamen Binnenmarkt dank freiem Kapitalverkehr geografisch unterschiedlich, orientiert an den verschiedenen Steuersätzen der Mitgliedstaaten, zu versteuern. Dies hat zu einem Wettbewerb der Mitgliedstaaten untereinander geführt, in dem derjenige gewinnt, der die geringsten Steuersätze aufweist. Hinzu kommen besondere Ausnahmeregelungen der Steuerreduktion oder -befreiung, um Investoren anzulocken. Dabei geht es immer weniger um industrielle Produktionsstätten, als vielmehr um Firmenzentralen für die Abwicklung von Dienstleistungsgeschäften in der EU. Gebuhlt wird insbesondere um außereuropäische Anbieter, namentlich große amerikanische Unternehmen der Internetökonomie. Von niedrigen Unternehmenssteuern und steuerlichen Ausnahmeregelungen für Fremdkapital sind die öffentlichen Haushalte der Staaten betroffen. Mangelnde Steuerregulierung auf Gemeinschaftsebene kann zudem ein Grund für die Ausbildung makroökonomischer Ungleichgewichte sein, indem Kapital auf der Suche nach lukrativen Anlagemöglichkeiten wirtschaftliche Überhitzungen in einzelnen Staaten befeuert.

Das wichtigste Argument gegen diese Art des Steuerwettbewerbs ist allerdings ein ordnungspolitisches: Wenn transnational agierende Unternehmen sich aussuchen können, in Ländern mit gut ausgebauter sozioökonomischer Infrastruktur zu produzieren, Buchgewinne aber in Niedrigsteuerländern auszulagern, funktioniert der Markt nicht. Hinzu kommt, dass die Staaten aufgrund der rückläufigen Einnahmen aus der Besteuerung großer multinationaler Firmen verstärkt kleine und mittlere Unternehmen durch verbreiterte Bemessungsgrundlagen besteuern und den Faktor Arbeit durch indirekte Steuern belasten, ihn zumindest nicht entlasten. Hier zeigt sich somit deutlich eine soziale Schieflage des Steuerwettbewerbs: »Pointiert zusammengefasst: Der real existierende Steuerwettbewerb bevorzugt international mobile Unternehmen und wohlhabende Individuen auf Kosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Konsumentinnen und Konsumenten und des weniger mobilen Kapitals« (Rixen/Uhl 2011: 6f.).

Tabelle 6

Unternehmenssteuerregulierung

Chancen	Risiken
– Transparente Unternehmensbesteuerung durch GKKB mit Nutzungspflicht für sehr große multinationale Firmen	– Erhöhung der Komplexität durch unzureichende Nutzungspflicht bei faktischem Angebot eines 29. Steuermodells
– Beseitigung von Ausnahmetatbeständen und Sonderregeln in der Steuergesetzgebung der Mitgliedstaaten zur Anlockung von Kapital (unfairer Steuerwettbewerb) in Übereinstimmung mit den OECD-Regeln (BEPS)	– Beibehaltung, u. U. Verstärkung des Wettbewerbs um niedrige Unternehmenssteuersätze ohne Ergänzung um Mindeststeuersätze
– Bessere Balance der Besteuerung von unternehmerischem Großkapital gegenüber den Steuern für KMU, Arbeitnehmer_innen und Verbraucher_innen durch obligatorische GKKB mit Mindeststeuersätzen	– Übertragung steuerlicher Kompetenzen an die EU – Erfordernis der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten
– Nutzung eines Anteils der erwartbaren zusätzlichen, bisher entgangenen Einnahmen aus einer GKKB mit europaweiten Mindeststeuersätzen zur Aufgabenfinanzierung im EU-Budget	– Keine nennenswerten höheren Einnahmen in nationalen Haushalten ohne Ergänzung um Mindeststeuersätze

Um die bestehenden falschen Anreize einzudämmen, hat die Europäische Kommission (2011) einen umfassenden Vorschlag zu einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) vorgelegt. Die Idee dahinter ist, eine Ermittlung des Gesamtgewinns bzw. -verlusts eines multinational agierenden Unternehmens («Körperschaft») über Ländergrenzen hinweg zu ermitteln und die unterschiedlichen Länderergebnisse zu verrechnen («konsolidieren»). Der steuerrelevante Gesamtertrag («Bemessungsgrundlage») wird auf Basis europäischer («gemeinsamer») Regeln ermittelt und auf die beteiligten Länder aufgeteilt. Der Vorschlag der Kommission fand jedoch keine Zustimmung der Mitgliedstaaten, insbesondere nicht hinsichtlich der grenzüberschreitenden Verrechnung von Gewinnen und Verlusten. Die Europäische Kommission (2016) legte daher einen revidierten Vorschlag für eine GKKB vor, die ein Zwei-Phasen-Modell vorsieht: Erst nach einer Einigung im Rat über die Gemeinsame Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKB) soll über die Konsolidierung verhandelt werden.

Aus der **Perspektive einer solidarischen EU** bietet die GKKB den Vorteil der Bekämpfung der Steuervermeidung im Binnenmarkt. Sie fördert die Transparenz der Steuersätze in den Mitgliedstaaten, da Ausnahmeregelungen ebenso wegfallen wie die unternehmensinterne Praxis von Verrechnungspreisen zur Gewinnverlagerung. Die GKKB kann dazu beitragen, verloren gegangene Einnahmen aus Steuervermeidungsstrategien wieder für die Staatshaushalte verfügbar zu machen und die steuerliche Belastung zwischen internationalen Großunternehmen einerseits und KMU sowie Arbeitnehmer- und Verbrauchssteuern andererseits besser auszubalancieren. Allerdings müsste eine Pflicht zur Nutzung der GKKB bestehen – im Kommissionsvorschlag von 2016 soll dies nur für Unternehmensgruppen mit konsolidierten Einkünften über 750 Mio. Euro der Fall

sein. Wenn es allen anderen Unternehmen freigestellt ist, das GKKB-System zu nutzen, könnte sich der Steuerwettbewerb sogar verschärfen, da künftig zu den 28 Steuersystemen der Mitgliedstaaten noch ein 29stes zur Auswahl für interne Verrechnungen hinzukäme. Zudem könnte nur eine parallel erfolgende Einigung auf einen europäischen Mindeststeuersatz die Praktiken des Steuerdumpings vonseiten der Mitgliedstaaten durch niedrige Unternehmenssteuersätze eindämmen. Denn die GKKB würde zwar für ein Ende von Ausnahmeregeln sorgen und die Unternehmen – zumindest bei einer obligatorischen Nutzung – in die Pflicht nehmen, dort zu versteuern, wo produziert wird. Doch könnte dies bei Abwesenheit von Steuersatzbegrenzungen nach unten gerade zu einer erhöhten realen Verlagerung von Unternehmen in Nachbarländer mit niedrigeren Steuersätzen führen (Rixen/Uhl 2011; Rixen 2016).

Die GKKB bringt auch aus **Sicht einer EU als Wettbewerbsraum** Vorteile, indem die Funktionalität des Marktes wiederhergestellt wird. Die Reduktion von Verwaltungsaufwand und Befolgungskosten durch das System der Verrechnungspreise sowie Aufwände aus der Doppelbesteuerung zugunsten einer Reduktion auf ein einziges EU-weites System zur Berechnung der steuerpflichtigen Einkünfte würde zu Einsparungen für die Unternehmen führen. Hinzu käme die gesteigerte Markttransparenz und höhere Rechtssicherheit. Diese Vorteile würden sich allerdings nur bei einer obligatorischen Einführung der GKKB für alle multinationalen Unternehmen ergeben. Abgelehnt wird in dieser Perspektive die Einführung von EU-weiten Mindeststeuersätzen, denn den Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten versteht man hier grundsätzlich als vorteilhaft zur Anlockung von Kapital und zur Effizienzsteigerung des Staates durch Einnahmereduktion bei gleichzeitiger Freisetzung eines höheren unternehmerischen

Angebots an Investitionen und Beschäftigung (vgl. zur ambivalenten Haltung zum Ordnungsrahmen für Unternehmenssteuern aus liberaler Sicht: Brauckhoff 2012).

Im Koalitionsvertrag wird sehr deutlich formuliert: »Wir bekämpfen Steuerdumping, -betrug, -vermeidung und Geldwäsche gleichermaßen international und in der EU. Wir unterstützen eine gerechte Besteuerung großer Konzerne, gerade auch der Internetkonzerne wie Google, Apple, Facebook und Amazon. Unternehmen dürfen sich künftig nicht mehr ihrer gesellschaftlichen Verantwortung entziehen können, indem sie die Staaten der EU gegeneinander ausspielen. Steuerdumping muss unterbunden werden. Wir unterstützen eine gemeinsame, konsolidierte Bemessungsgrundlage und Mindestsätze bei den Unternehmenssteuern« (CDU, CSU und SPD 2018: 7). An anderer Stelle wird unterstrichen, dass man gerade in der WWU den »Kampf gegen Steuerbetrug und aggressive Steuervermeidung vorantreiben« (ebd.: 9; ähnlich: 12, 68) möchte.

Die sich ergebenden Chancen der GKKB (vgl. Tabelle 6), sowohl im Sinne des Leitbildes einer solidarischen als auch einer primär auf Wettbewerb setzenden EU, sprechen für einen in Deutschland rasch zu erzielenden Konsens. Aus progressiver Sicht sollten die Vorschläge der Kommission ergänzt werden um Forderungen nach einer allgemeinen Nutzungspflicht einer einzuführenden GKKB und nach einem begleitenden Mindeststeuersatz. In der EU wird eine Einigung schwierig sein. Während sich Frankreich, Italien, Spanien, Österreich, Portugal und Belgien deutlich für eine EU-weite Regulierung aussprechen, setzen viele kleinere Mitgliedstaaten, wie etwa Luxemburg, Irland, Malta, Zypern, sowie viele mittelosteuropäische Staaten, wie die baltischen Länder, Rumänien, Ungarn und Kroatien, bewusst auf das Wettbewerbsparadigma im Bereich Unternehmensbesteuerung. Diese Spaltung zeigt sich schon bei der Umsetzung der BEPS-Richtlinien der OECD in der EU und setzt sich bei der GKKB fort. Die Umsetzung der Konsolidierung wird es dadurch ebenso wie weitergehende Forderungen nach einer ausgeweiteten Nutzungspflicht oder nach einem Mindeststeuersatz schwer haben. Denkbar wären allerdings eine Einführung der GKKB im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit und Mindeststeuerkorridore nach Ländergruppen, die den wirtschaftlichen Entwicklungsstand berücksichtigen. Zusammen mit Frankreich hat sich Deutschland anlässlich des Meseberger Treffens auf eine gemeinsame Position verständigt, die im Grundsatz die Pläne der Kommission stützt und eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf alle Unternehmen fordert (BMF 2018). Dieser Vorstoß geht in die richtige Richtung, zeigt aber aus progressiver Sicht noch Nachbesserungsbedarf zu einem Mindeststeuersatz.

V MEHRJÄHRIGER FINANZRAHMEN DER EU

Die Reformnotwendigkeit des gemeinsamen Budgets der EU ist seit vielen Jahren bekannt. Die Kritik gliedert sich in folgende Punkte (vgl. Becker 2012):

- Die unzureichende Höhe der bei wachsender Aufgabenfülle zur Verfügung stehenden Mittel, die nur ca. ein Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) aller EU-Staaten betragen.
- Die Inflexibilität der auf sieben Jahre im MFR festgeschriebenen Mittel, die eine schnelle Reaktion auf neue Herausforderungen nur sehr begrenzt erlaubt.
- Die Ausgabenstruktur, nach der ca. drei Viertel der Mittel für Agrarpolitik und Strukturfonds genutzt werden.
- Die Einnahmenstruktur, die als äußerst komplexes, historisch gewachsenes System aus Zöllen, Mehrwertsteuern und Zahlungen der Mitgliedstaaten gemäß ihrem BNE erfolgt und von Sonderregelungen und Rabatten durchdrungen ist.
- Die mangelnde Eigenständigkeit des EU-Budgets, über dessen Ausgaben zwar das Europäische Parlament mitentscheidet, dessen Einnahmenseite jedoch zu etwa 90 Prozent abhängig ist von den Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten. Diese sind einem Denken der »juste retour« verhaftet, nach dem auch die wohlhabendsten Regionen von europäischer Förderung profitieren.

Neu hinzu kommen für den nächsten Finanzrahmen zwei Aspekte, die sich erst in den letzten Jahren als wichtige Baustellen herausgestellt haben:

- Der Austritt Großbritanniens aus der EU führt zu erheblichen Mitteleinbußen in Höhe von ca. zehn Milliarden Euro, die von den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten kompensiert werden müssen.
- Die Eingriffe der rechtskonservativen polnischen Regierung in die Gewaltenteilung des Landes durch Einschränkung der unabhängigen Justiz haben eine Debatte um eine Bindung der Mittelzuflüsse aus Brüssel an Rechtsstaatsprinzipien der Union entstehen lassen.

All diese Kritikpunkte anzugehen, wäre progressiv. Am zentralsten ist dabei die grundsätzliche Mittelausstattung der Union: Für viele Herausforderungen und künftige Risiken besteht ein **zunehmender gemeinsamer Regelungsbedarf**, dem kein noch so großer, einflussreicher, wirtschaftsmächtiger europäischer Nationalstaat allein gewachsen sein wird. Krisen der Finanzmärkte, Migrationsbewegungen, Umwelt- und Klimapolitik, wirtschaftliche und soziale Regeln für den Binnenmarkt, Wirtschaftspolitik in der Währungsunion, aber auch Themen wie Energieversorgung, Verteidigungs-, Außen- und Sicherheitspolitik lassen sich aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters und in einer interdependenten Welt am besten – teilweise ausschließlich – gemeinsam angehen. Wachsender Aufgabenbedarf für die Union führt zwingend zu wachsendem Ausgabenbedarf. Daran ändert sich auch nichts durch die Notwendigkeit neuer budgetärer Schwerpunkte.

Tabelle 7
Mehrfähriger Finanzrahmen

Chancen	Risiken
– Bessere Mittelausstattung der EU für neue Aufgaben in den Bereichen Migration/Grenzschutz, Umwelt/Klimaschutz, Sicherheit/Verteidigung, Forschung/Digitalisierung etc.	– Ausgleich der Brexit-Lücke ohne nennenswerte Erhöhung des MFR für neue Aufgaben
– Sinnvollere Mittelverteilung durch Kürzungen insbesondere der Subventionen im Agrarsektor, der nur einen geringen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt der EU beiträgt	– Zu geringe Umschichtungen zu Themen mit »europäischem Mehrwert« aufgrund starker Beharrungskräfte in der Agrarlobby
– Höhere Flexibilität zwischen den Haushaltsressorts bei unvorhergesehenen Ereignissen	– Gefahr der bevorzugten Kürzung in Ressorts mit »europäischem Mehrwert«, da hier mit relativ geringen Widerständen zu rechnen ist
– Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der EU durch Verknüpfung des Mittelzuflusses mit der Wahrung von Rechtsstaatsprinzipien	– Kontraproduktive Wirkung als Bestrafungsinstrument, das zur Solidarisierung der Bürger_innen mit ihrer Regierung führt
– Reform des Systems der Eigenmittel, u. a. durch Einführung neuer eigener bzw. in den Mitgliedstaaten mit Verwendungszweck vorgemerkter Finanzquellen	– Neu erwachsende Komplexität zur Bestimmung der Aufteilung der Mittel zwischen der EU und den Mitgliedstaaten – Fragwürdige demokratische Legitimation von nationalstaatlich erhobenen, für die EU zweckgebundenen Abgaben/Steuern
– Überwindung des » <i>juste retour</i> «-Denkens, indem der EU-Haushalt als Instrument zur Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben verstanden wird, das zur Angleichung der Volkswirtschaften und der Lebensverhältnisse auch umverteilende Elemente enthalten muss	– Starke Reduzierung von Kohäsions- und Strukturfondsmittel für ökonomisch relativ starke Staaten – Bei Wegfall der Mittelzuflüsse für Regionen in Deutschland massive Finanzierungsprobleme in Kommunen und Ländern

Dieser Position einer besseren Mittelausstattung der EU steht die Sichtweise gegenüber, dass die grenzüberschreitenden Herausforderungen am besten durch souveräne nationale Entscheidungen angegangen werden, um sich nicht den Interessen und ggf. Mehrheitsmeinungen benachbarter Staaten beugen zu müssen. Neben dem **Erhalt nationaler Souveränität**, die in letzter Konsequenz auch ein Zurückdrehen des bisherigen Integrationsstands bedeutet, tritt als Argument für eine gleichbleibend bescheidene oder gar geringere Mittelausstattung der EU die Forderung einer anderen Allokation der Haushaltsgelder.

Die Europäische Kommission (2018a) versucht mit ihrem Vorschlag für den MFR von 2021 bis 2027 einige der genannten Probleme anzugehen. Die Höhe des Haushalts insgesamt und einiger Einzelposten sind schwer mit der aktuellen MFR-Periode zu vergleichen, da sich die Anzahl der Mitgliedstaaten um den bisherigen Nettozahler Großbritannien verringert und sich zudem einige Ressorts geändert haben. Laut Kommission bleibt das Gesamtniveau mit geplanten 1,11 Prozent des BNE der EU-27 bei einer Kombination von Mehrbeiträgen und Kürzungen in der Summe etwa vergleichbar mit dem derzeitigen Finanzrahmen. Kürzungen sollen insbesondere im Bereich der Kohäsionsfonds und bei den Agrarsubventionen stattfinden, nach Berechnungen von Jens Südekum (2018) im Gesamtvolumen von 7 (Kohäsion) bzw. 15 (Agrar) Prozent. Freiwerdende Mittel sollen vor

allem in Bereiche mit »europäischem Mehrwert« investiert werden, wie die Kommission sich ausdrückt, z. B. Migration, Forschung, Sicherheit und Verteidigung. Ein neuer Posten ist die Einrichtung einer eigenen Haushaltslinie für die WWU – Reformumsetzungsinstrument, Investitionsstabilisierungsfunktion – als möglicher Nukleus einer künftigen Fiskalkapazität (siehe Kapitel III C.). Die Kommission schlägt zudem eine größere Flexibilitätsreserve für unvorhersehbare Ereignisse vor. Zur geplanten Verknüpfung von Mittelzuwendungen mit der Achtung von Rechtsstaatsprinzipien argumentiert die Kommission mit dem Erfordernis der Rechtssicherheit als Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Der Rat soll über festgestellte Rechtsstaatsdefizite mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates befassen, an die sich eine dem Rechtsstaatsdefizit angemessene Sanktionierung anschließen soll. Den Austritt Großbritanniens möchte die Kommission nutzen, um sämtliche angewachsenen Rabatte der Vergangenheit schrittweise auslaufen zu lassen. Zudem strebt sie die Einführung neuer Eigenmittel in Höhe von ca. zwölf Prozent der Gesamteinnahmen des Haushalts an, die sich aus dem europäischen Emissionshandelssystem, Erträgen aus der geplanten GKKB (siehe Kapitel IV C.) und einer neuen Abgabe aus den Nationalstaaten für nicht recycelten Plastikmüll speisen sollen.

Der Koalitionsvertrag ruft das Thema EU-Finzen mehrfach auf. So soll die EU in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden, »damit sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen kann. Dafür werden wir bei der Erstellung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens Sorge tragen. [...] Wir sind zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit. Wir wollen einen Haushalt, der klar auf die Aufgaben der Zukunft mit europäischem Mehrwert ausgerichtet ist« (CDU, CSU und SPD 2018: 8). An anderer Stelle wird konstatiert, dass Investitionen in Europa Investitionen in das eigene Land seien. Zugleich wird betont, dass die »EU-Kohäsionspolitik in allen Regionen, insbesondere auch in den bisherigen Übergangs- und den stärker entwickelten Regionen« ebenso wie die Strukturfonds erhalten bleiben sollen (ebd.: 7). Auch das Haushaltsvolumen der Agrarpolitik soll nicht verändert werden (ebd.: 83).

Diese Positionierung ist sehr eindeutig: Die Koalitionspartner identifizieren eine Reihe von Zukunftsbereichen – wie Bildung, Forschung und Innovation –, für die mehr Geld auf europäischer Ebene ausgegeben werden soll. Zugleich sollen die bisherigen großen Ausgabenkategorien der Agrar-, Struktur- und Kohäsionsfonds nicht angetastet werden. Letztlich bleibt nur die massive Erhöhung der Mittel, die in Form höherer Beiträge auch in Aussicht gestellt wird. Dabei kann es im Sinne einer progressiven Position nicht nur um eine anteilmäßige Auffüllung der Brexit-Lücke gehen, wenn man es mit neuen Finanzierungserfordernissen aufgrund des Aufwuchs der Union ernst meint (vgl. Tabelle 7). Dies gilt insbesondere für den Sozialbereich, wenn ein europäischer Sozialpakt auf den Weg gebracht werden soll (siehe Kapitel IV B.). Wie hoch dabei der Mehrbeitrag Deutschlands ausfällt und wie er mit dem Verhalten anderer Mitgliedstaaten korrespondiert, wird Gegenstand politischer Auseinandersetzungen sein.

In der EU besteht weitgehend Einigkeit über eine stärkere Berücksichtigung neuer politischer Prioritäten. Selbst der Rolle der EU in Migrationsfragen kritisch gegenüberstehende Staaten Mittelosteuropas befürworten den Ausbau des gemeinsamen Grenzschutzes. Weit geteilt wird auch das Erfordernis einer besseren Finanzausstattung für neue Gemeinschaftsaufgaben in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie für Investitionen zum Ausbau der digitalen Infrastruktur. Dennoch sind die Beharrungskräfte zur Beibehaltung sämtlicher bisheriger Budgetprioritäten hoch: Irland, Polen, Deutschland und Frankreich haben kein Interesse an größer ausfallenden Kürzungen in der Agrarpolitik und bei den Struktur- und Kohäsionsfonds. Eine umfassende Anhebung des Budgets als einziger progressiver Ausweg müsste gegen starke Widerstände etwa aus den Niederlanden und Österreich, Schweden und Dänemark verteidigt werden. Am schlimmsten wäre die Verneinung von größeren Umschichtungen im existierenden Haushalt gepaart mit einer Ablehnung höherer Eigenmittel. Auch die Erwartungshaltung relativ reicher Regionen zum Erhalt von Fördermitteln der EU wird nur Bestand haben können, wenn es insgesamt mehr zu verteilen gibt. Die damit einhergehende Diskussion um eine intelligente Steuerung sowohl finanzieller Zuwendungen an die EU als auch der Ausgabenposten könnte Forderungen nach

einer erheblichen Budgeterhöhung erleichtern. Dazu gehört einerseits die Neuerschließung von Finanzquellen für die EU, andererseits die Konditionierung von Mittelzusagen. In beiden Fällen können ausgewählte politische Ziele mit Finanzfragen verknüpft werden (bspw. Klima- und Umweltschutz, Unternehmenssteuerregulierung, Achtung der Rechtsstaatlichkeit). Dabei kann es im aktuellen politischen System der EU nicht um das Langfristprojekt einer eigenen EU-Steuer gehen. Vielmehr ist über zweckgebundene Abgaben aus den Mitgliedstaaten nachzudenken, deren Erhebung direkt an einen europaweit zu regulierenden Gegenstand gebunden ist (Schratzstaller 2018). Dass ein System der Bestrafung von Mitgliedstaaten durch nicht erfüllte Ziele, Empfehlungen und Auflagen Grenzen hat, wurde in der Eurokrise deutlich. Aus progressiver Sicht wäre daher über ein Anreiz- und Belohnungssystem für bestimmte Ziele der Union nachzudenken, was sich mit dem Wunsch der Kommission nach höherer Mittelflexibilität treffen würde.

VI FAZIT

Der Blick auf die Instrumentenebene in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zeigt, wie breit und auch wie polarisierend die Ableitung und Bewertung politischer Initiativen ablaufen kann. Wie in der nationalen Politik auch, gibt es in der Europapolitik keine risikofreie Zustimmung zu neuen Instrumenten. Auch progressive Akteure sollten zunächst Chancen und Risiken abwägen, bevor eine Vertiefung der Integration gefordert wird. Es ist ein altes Missverständnis in der Europapolitik, dass jede europäisch determinierte Regelung für Fortschritt steht. In der vorliegenden Analyse wurde deutlich, wie »mehr Europa« sowohl progressiv als auch regressiv wirken kann. So kommt es bei der Ausgestaltung neuer Integrationsinstrumente auf das zugrunde liegende Leitbild von Europa an.

Unter den progressiven Akteuren in Deutschland hat die Sozialdemokratie bereits vor über zehn Jahren ihr Leitbild einer politischen Union für die Integration formuliert. Es lässt sich in verschiedenen Sektoren durchdeklinieren: 1.) auf die Perspektive einer Fiskalunion für die WWU, 2.) einer solidarischen EU und 3.) der Einsicht in eine zunehmend gemeinsame Aufgabenteilung mit entsprechenden Finanzierungserfordernissen. Diese gestaltende Perspektive steht einem Leitbild gegenüber, das die Union primär als Markt begreift. In den angesprochenen Politikbereichen werden entsprechend angestrebt: 1.) eine Stabilitätsunion für die WWU, 2.) eine Wettbewerbsunion für die EU und 3.) eine souveräne nationale Lösung gemeinsamer Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen insbesondere ein Investivhaushalt für die Eurozone, ein Rahmen für Mindestlohnsysteme, ein europäischer Sozialpakt, die GKKB einschließlich Mindeststeuersätzen und die Erhöhung der Beiträge zum nächsten MFR als vordringliche Ziele einer progressiven Europapolitik. Dagegen sind die Risiken einer Ausgestaltung im Sinne einer Stabilitätsunion bei den Projekten eines EWF und eines Europäischen Finanzministers relativ hoch. Besonders hohe Konsensmöglichkeiten in der

Koalition bieten die Projekte der GKKB und eine Erhöhung des MFR bzw. des deutschen Beitrags dazu. Mit großem Initiativ- und Profilierungspotenzial sind insbesondere der europäische Sozialpakt und ein Finanzierungsinstrument für die WWU verbunden. Für beide Instrumente ist die Konzeptualisierung noch am wenigsten fortgeschritten bzw. entschieden. Beide warten jedoch entsprechend mit einem hohen Konfliktpotenzial auf.

Dieses Konfliktpotenzial wurde im Juni 2018 bereits sichtbar, als die Kanzlerin jegliche neuen Finanzierungsinstrumente für die WWU als Disziplinierungsmaßnahmen für haushalts- und wettbewerbsrelevante Reformen im Sinne ihres in der Eurokrise begonnenen Kurses der »konditionierten Solidarität« interpretierte (FAS 2018). Der EWF würde nach ihren Plänen nur nach innerstaatlichen Schuldenrestrukturierungen überhaupt tätig werden und rein intergouvernemental organisiert sein. Damit aber wäre der ESM der Kontrolle der Kommission entzogen und als zentrales Instrument zur Krisenüberwindung zugunsten der Wiedereinsetzung der No-bailout-Klausel zu Grabe getragen. Auch der Vorschlag einer Investitionsstabilisierungsfunktion soll in den Augen der Kanzlerin in gleicher Weise genutzt werden, wie das Reformumsetzungsinstrument – an strenge Auflagen zu wettbewerbsfördernden Strukturreformen geknüpft. Dagegen argumentiert die SPD-Bundestagsfraktion (2018) neben finanziellen Anreizen für Strukturreformen auch mit Mitteln für gemeinschaftlich wachstumsfördernde Investitionen sowie zur Stabilisierung der mitgliedstaatlichen Ökonomien im Krisenfall. Zudem wird gefordert, mit einer sozialen Dimension der EU Lohn-, Sozial- und Steuerdumping zu verhindern, während Merkel zu diesem Thema lediglich die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit erwähnt.

Der Antagonismus zwischen primär politischen oder marktlichen Zielen für die EU zieht sich auch durch die deutsch-französische Erklärung von Meseberg. Einerseits möchte man den ESM bzw. künftigen EWF als *Backstop* für die Bankenunion einrichten, andererseits soll dies nicht in Gänze seines Volumens, sondern nur in doppelter Höhe des SRF geschehen. Ebenso möchte man einerseits einen Eurozonen-Haushalt auf den Weg bringen, andererseits wird betont, auch die Option einer Europäischen Arbeitslosen-Rückversicherung dürfe ausschließlich streng konditioniert und auf Kreditbasis unter Vermeidung jeglicher Transfers funktionieren (BMF 2018).

Im Detail der Instrumentengestaltung wird es absehbar zu weiteren, noch heftigeren Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern als erster und zwischen den europäischen Partnern als zweiter Hürde kommen. Der eingangs beschriebene Druck, der auf Deutschland etwa im Hinblick auf die Formulierung einer Position zur EU-Reform oder in Vorbereitung auf die Ratspräsidentschaft 2020 lastet, kann zur Findung von Kompromissen hilfreich sein. Dort allerdings, wo die Abweichungen vom verfolgten Leitbild einer politischen Union so groß werden, dass die eigenen Ziele nicht mehr erkennbar sind, stellt sich die Frage der Kompromissbereitschaft neu.

Abkürzungsverzeichnis

BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (OECD-Projekt gegen Steuervermeidung und schädlichen Steuerwettbewerb)
BNE	Bruttonationaleinkommen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EPSCO	Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (<i>Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council</i>)
ESBies	European Safe Bonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESSR	Europäische Säule Sozialer Rechte
EWf	Europäischer Währungsfonds
EZB	Europäische Zentralbank
GKB	Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage
GKKB	Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
MIP	Makroökonomisches Ungleichgewichtsverfahren (<i>Macroeconomic Imbalance Procedure</i>)
MoU	Memorandum of Understanding
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
SRF	Einheitlicher Abwicklungsfonds (<i>Single Resolution Fund</i>)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Literatur

- Andor, László** (2013): Developing the social dimension of a deep and genuine Economic and Monetary Union, Policy Brief, European Policy Centre, 17 September 2013.
- Arnold, Nathalie/Barkbu, Bergljot/Ture, Elif/Wang, Hou/Yao, Jiaxiong** (2018): A Central Fiscal Stabilization Capacity for the Euro Area, IMF Staff Discussion Note 18/03; <http://www.imf.org/~media/files/publications/sdn/2018/sdn1803.ashx>.
- Becker, Peter** (2012): Lost in Stagnation. Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) und das Festhalten am Status quo, SWP-Studie 2012/S 18, August 2012.
- Bénassy-Quéré, A./Brunnermeier, M./Enderlein, H./Farhi, E./Fratzsch, M./Fuest, C./Gourinchas, P.-O./Martin, P./Pisani-Ferry, J./Rey, H./Schnabel, I./Véron, N./Weder di Mauro, B./Zettelmeyer, J.** (2018): »Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform«, CEPR Policy Insight No. 91.
- Blanchard, Olivier/Leigh, Daniel** (2013): Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper 01/2013; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>.
- BMF** (2018): Deutsch-französisches Ministertreffen in Meseberg, 20.06.2018, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2018-06-20-Meseberg.html>.
- Brauckhoff, Kerstin** (2012): Steuerwettbewerb in der Europäischen Union, European Liberal Forum asbl., Brüssel.
- Brunnermeier, Markus K./James, Harold/Landau, Jean-Pierre** (2018): Euro: Der Kampf der Wirtschaftskulturen, C. H. Beck: München.
- Busch, Klaus** (1994): Europäische Integration und Tarifpolitik – Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, Bund-Verlag: Köln.
- Busch, Klaus** (2011): Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU, Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08247.pdf>.
- CDU, CSU und SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, 14.3.2018; https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=3F856827D3AFD-C6F8419B006C1209799.s5t2?__blob=publicationFile&v=5.
- Dauderstädt, Michael** (2014): Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2014.
- Der Spiegel** (2012): »Perfekte Lösungen brauchen lange«, Interview mit Wolfgang Schäuble, Ausgabe 26/2012, 25.6.2012; <http://www.spiegel.de/spiegel/finanzminister-schaeuble-ueber-die-geburtsfehler-des-euro-a-840867.html>.
- Doorn-Initiative** (1998): Die Erklärung von Doorn. Euro erzwingt lohnpolitische Kooperation, Tarifpolitische Kooperation der Gewerkschaftsbünde Belgiens, Deutschlands, der Niederlande und Luxemburgs, Doorn, 5. September 1998; www.boeckler.de/pdf/ta_doorn_erklaerung_1998.pdf.
- Dullien, Sebastian** (2014): The Macroeconomic Stabilisation Impact of a European Basic Unemployment Insurance Scheme, *Intereconomics*, 49(4), July/August 2014, S. 184–203.
- Enderlein, Henrik/Guttenberg, Lucas/Spiess, Jann** (2013): A Blueprint for a cyclical shock insurance in the Euro area, Jacques Delors Institute Note Europe: Paris, September 2013.
- Enderlein, Henrik/Haas, Jörg** (2015): What would a European Finance Minister do? A Proposal, Policy Paper 145, October 2015, Jacques Delors Institut Berlin.
- ETUC** (2008): Proposal for a »Social Progress« Protocol, 18.3.2008; <https://www.etuc.org/proposal-social-progress-protocol>.
- ETUC** (2012): Solidarity in the crisis and beyond: Towards a coordinated European trade union approach to tackling social dumping, Discussion Note, European Trade Union Confederation Winter School, Copenhagen, 7–8 February 2012.
- Euro-Gipfel (2018)**: Erklärung der Tagung des Euro-Gipfels vom 29.6.2018, EURO 502/18.
- Euro-Plus-Pakt** (2011): Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, Anlage 1 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, 24./25.3.2011.
- Europäische Kommission** (2011): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB). KOM(2011) 121/4.
- Europäische Kommission** (2012): Mitteilung: Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final, Brüssels, 28.11.2012.
- Europäische Kommission** (2015a): Mitteilung. Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, COM(2015) 12 final, 13.1.2015.
- Europäische Kommission** (2015b): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden. Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schulz, 22.6.2015.
- Europäische Kommission** (2016): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), COM(2016) 683 final, 25.10.2016.
- Europäische Kommission** (2017a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, COM(2017) 827 final, 6.12.2017.
- Europäische Kommission** (2017b): Mitteilung. Ein europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen, COM(2017) 823 final, 6.12.2017.
- Europäische Kommission** (2017c): Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291, 31.5.2017.
- Europäische Kommission** (2017d): Mitteilung. Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens, COM(2017) 822 final, 6.12.2017.
- Europäische Kommission** (2017e): Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025. Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025, 1.3.2017.
- Europäische Kommission** (2018a): Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027, COM(2018) 321 final 2.5.2018.
- Europäische Kommission** (2018b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms, COM(2018) 391 final, 31.5.2018.
- Europäische Kommission** (2018c): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion, COM(2018) 387 final, 31.5.2018.
- Europäischen Kommission** (2013): Mitteilung. Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion. Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, COM(2013) 165 final, 20.3.2013.
- European Commission** (1977): Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration. Volume I General Report, April 1977: Brussels.
- FAS** (2018): Existenzfragen für Europa, Interview der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung mit Angela Merkel, Nr. 22, 03.06.2018, S. 3.
- Grundwertekommission der SPD** (2018): Antwort an Präsident Macron, https://grundwertekommission.spd.de/fileadmin/gwk/Workshop_Wirtschaft_Finanz/Antwort_an_MacronV_GWK_01.pdf.
- Hacker, Björn** (2015): Wo steht die SPD in der Europapolitik? Eine Spurensuche und Einordnung, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 11/2015, S. 48–53; http://www.frankfurter-hefte.de/upload/Archiv/2015/Heft_11/PDF/2015-11_hacker.pdf.
- Hacker, Björn/Koch, Cédric** (2016): Was wird aus der Eurozone? Eine Landkarte der Interessenkonflikte zur Reform der Währungsunion, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Study Nr. 52, November 2016; http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_52_2016.pdf.
- Heise, Arne/Heise, Özlem Görmez** (2010): Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, September 2010.

- Höpner, Martin/Schäfer, Armin** (2010): Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird, in: *integration*, Nr. 1/2010, S. 3–20.
- Keune, Maarten** (2015): Less Governance Capacity and More Inequality: The Effects of the Assault on Collective Bargaining in the EU, in: Van Gyes, Guy / Schulten, Thorsten (Ed.): *Wage Bargaining Under the new European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, ETUI: Brussels, 283–296.
- Kingreen, Thorsten** (2017): Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, Rechtsgutachten für das BMAS, September 2017.
- LO** (2014): For a Social Europe, Bericht der Arbeitsgruppe der schwedischen Sozialdemokratischen Partei und des Gewerkschaftsbundes; http://www.lo.se/english/documents/for_a_social_europe.
- Macron, Emmanuel** (2017): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa, Paris, 26.9.2017, Französische Botschaft Berlin.
- Obstfeld, Maurice/Thomsen, Poul M.** (2016): The IMF is Not Asking Greece for More Austerity; <https://blogs.imf.org/2016/12/12/the-imf-is-not-asking-greece-for-more-austerity/>.
- Pisani-Ferry, Jean/Vihriälä, Erkki/Wolff, Guntram** (2013): Options for a Euro-area fiscal capacity, Bruegel Policy Contribution, January 2013.
- Pusch, Toralf** (2011): Lohnpolitische Koordinierung in der Eurozone. Ein belastbares Konzept für mehr makroökonomische Stabilität?, Friedrich-Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Rixen, Thomas/Uhl, Susanne** (2011): Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren! Was zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs in der EU nötig ist, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin.
- Rixen, Thomas** (2016): Das soziale Europa im Räderwerk des Steuerwettbewerbs, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 1/2016, S. 49–56.
- Scharpf, Fritz W.** (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt: Campus-Verlag.
- Schratzenstaller, Margit** (2018): Ausgaben am europäischen Mehrwert orientieren und mehr Eigenmittelquellen erschließen, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 6/2018, S. 391–394.
- Schäuble, Wolfgang** (2017): Non-paper for paving the way towards a Stability Union.
- Schulten, Thorsten** (2015): Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: von Alemann, Ulrich / Heidbreder, Eva G. / Hummel, Hartwig / Dreyer, Domenica / Gödde, Anne (Hrsg.): *Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen*, Springer VS: Wiesbaden, S. 159–182.
- Schwenn, Kerstin** (2018): Union nimmt härtere Position zu Europa ein, *FAZ.net*, 14.4.2018, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/euro-reformen-entfachen-streit-zwischen-union-und-spd-15540862.html>
- SPD** (2007): Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28.10.2007, SPD-Parteivorstand, 1. Aufl. 11/2007.
- SPD-Bundestagsfraktion** (2016a): Europa stärken – die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion weiterentwickeln, Beschluss vom 08.1.2016.
- SPD-Bundestagsfraktion** (2016b): Soziales Europa, Positionspapier, Positionen Nr. 21/16, Dezember 2016.
- SPD-Bundestagsfraktion** (2018): Aufbruch für Europa – Zeit zu handeln, Positionspapier vom 4.6.2018, <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-aufbruch-fuer-europa.pdf>.
- Südekum, Jens** (2018): Ein Budget im Geiste Macrons? In: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 6/2018, S. 383–387.
- The Netherlands et al.** (2018): Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU, 7.3.2018; <http://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf/99e70c41-6348-4c06-8ff8-ed2965d16700/>
- Trichet, Jean-Claude** (2011): Europa voranbringen – Institutionen stärken, Rede zur Entgegennahme des Internationalen Karlspreises 2011; <http://www.karlspreis.de/de/preistraeger/jean-claude-trichet-2011/rede-von-jean-claude-trichet>.
- Vier-Präsidenten-Bericht** (2012): Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 5. Dezember 2012; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134206.pdf.

Impressum

© 2018

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog,
Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastraße 28, D-10785 Berlin
<http://www.fes.de/international/moe>
Bestellungen/Kontakt: info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-203-4

Titelmotiv: © Kzenon – stock.adobe.com
Gestaltung: www.stetzer.net
Realisierung/Satz: pertext, Berlin
Druck: www.bub-bonn.de

Oktober 2018



