

# INKLUSIVES WACHSTUM

## DISCUSSION PAPER

Dezember 2017

Christian Beck und Manuel Gath

### Die Soziale Marktwirtschaft als europäische Antwort auf die Globalisierung

Warum inklusives Wachstum das Wohlstandsversprechen in Europa erneuern kann

**Nach Jahren der wirtschaftlichen und politischen Krise in Europa öffnet sich gerade ein schmales Zeitfenster, in dem längst überfällige Reformen für die Architektur der Europäischen Union und ihrer Wirtschaftspolitik angegangen werden können. Wenn wir angesichts eines zunehmenden globalen Wettbewerbs ein möglichst inklusives Wachstum, also eines das möglichst allen Menschen zugutekommt, erreichen wollen, braucht es neue Instrumente und Kompetenzen für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik. Sie muss auf europäischer Ebene aktiver und demokratisch legitimiert werden.**

#### Einleitung

Spätestens seit den Vorstößen des französischen Präsidenten Emmanuel Macron und der Europäischen Kommission um Präsident Jean-Claude Juncker befindet sich Europa inmitten einer Debatte um die Zukunft der Europäischen Union (EU). Ihre Vorschläge haben jeweils u.a. eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie eine Stärkung der europäischen Demokratie zum Ziel. Wirtschaftlich geht es darum, die Institutionen der Eurozone dort zu ergänzen, wo die Finanzkrise seit 2008 strukturelle Schwächen offengelegt hat. Politisch geht es um eine Antwort auf die massive Verunsicherung der Bürger, die sich unter dem Druck eines globalisierten Wettbewerbs vor Austeritätspolitik und Migration oftmals in politischen Populismus flüchten. Immer mehr Menschen mit geringer Qualifikation und

außerhalb wirtschaftlicher Zentren sehen ihren Wohlstand und ihre Identität durch offene Grenzen und eine liberale Wirtschaftsordnung in Gefahr. Hierdurch erklärt sich, dass politische Scheinlösungen wie die Restauration nationaler Souveränität und geschlossener Grenzen nicht mehr nur an den politischen Rändern, sondern zunehmend auch in der Mitte europäischer Gesellschaften salonfähig werden.

In Deutschland ist seit Ende des Zweiten Weltkriegs die Soziale Marktwirtschaft das Rezept für den inneren Zusammenhalt. Kerngedanke ihres geistigen Vaters Alfred Müller-Armack war eine grundsätzlich freie Marktwirtschaft in privatem Besitz, in die der Staat mittels demokratischer Regelsetzung für sozialen Ausgleich und Umweltschutz eingreift. Dabei half damals auch ein gewisser politischer Legitimationsdruck durch die Konkurrenz der osteuropäischen Staatswirtschaft. Dieser

Ansatz eines sozialen Ausgleichs geriet jedoch in den letzten Jahrzehnten durch den globalisierten Wettbewerb ökonomisch unter Druck. Multinationale Konzerne werden von nationalstaatlicher Regelung in Form von Steuern oder Gesetzen zum Daten-, Verbraucher- oder Umweltschutz immer schlechter erfasst. Die Europäische Union trägt entscheidend dazu bei, demokratische Regeln wirksam durchzusetzen. Doch gerade gegen diese EU richtet sich die populistische Kritik am immer schwächeren sozialen Ausgleich.

---

### **„Die EU muss in Zukunft einen stärkeren Fokus auf inklusives Wachstum legen.“**

---

Populisten gilt die europäische Integration als Ursache für den Kontrollverlust des Nationalstaates. Tatsächlich war die EU in den vergangenen Jahrzehnten vor allem auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für Märkte konzentriert, während auf nationalstaatlicher Ebene die mit dieser Marktschaffung einhergehenden negativen sozio-ökonomischen Konsequenzen abgefedert werden mussten. EU-Kommission und Europäischer Gerichtshof haben zudem teilweise auch gewerkschaftliche Rechte und nationalen Verbraucherschutz beschränkt. Gleichzeitig hat die EU ihren Mitgliedsstaaten, neben der Festigung einer stabilen Friedensordnung, enorme Wohlstandsgewinne beschert und aufgrund ihres ökonomischen Gewichts die Weltwirtschaft entscheidend mitgestaltet. Sie hat das Potenzial, auch in die Verteilung dieser Wohlstandsgewinne zum Wohle breiter Teile der europäischen Bevölkerung einzugreifen, wie es über Regional-, Struktur- und Sozialfonds in Ansätzen bereits geschieht. Dass dies nicht noch stärker geschieht, hängt nicht zuletzt mit einer legitimen politischen Prioritätensetzung zusammen - auch angesichts der besonderen legitimatorischen Herausforderung, die damit für die EU einherginge. Statt einer Renationalisierung der Sozial- und Wirtschaftspolitik ist die europäische Integration die beste Chance, die Menschen vor den disruptiven Konsequenzen einer immer schwerer zu kontrollierenden Weltwirtschaft zu schützen.

Das kann aber nur unter einer Bedingung erfolgreich sein: Die EU muss in Zukunft einen stärkeren Fokus auf inklusives Wachstum legen. Hierunter ist eine größere

Teilhabe auch derjenigen Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen Wohlstand zu verstehen, die abseits von ökonomischen Zentren leben und ohne unmittelbar marktadäquate Qualifikationen ausgestattet sind. Dies erfordert zum einen die Stärkung demokratischer Institutionen und Prozesse innerhalb der EU. Zum anderen muss es eine gerechtere Lastenverteilung geben zwischen denjenigen, die am stärksten von der Liberalisierung unserer Volkswirtschaften profitieren und denjenigen, die durch diesen Öffnungsprozess an Lebenschancen eingebüßt haben.

## **I. Die EU muss die globalisierte Marktwirtschaft sozial gestalten, um Bestand zu haben**

In der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise konnte die Eurozone nur durch Notmaßnahmen zusammengehalten werden. Inzwischen befinden sich weite Teile Europas wieder auf einem Wachstumspfad, sodass inzwischen auch in den vormaligen Krisenländern die Arbeitslosigkeit sinkt. Diese Erholung ist aber weiterhin gefährdet: Die strukturellen Probleme in den Bankbilanzen, die ungerechte Lastenverteilung zwischen ökonomisch Starken und Schwachen sowie eine noch immer signifikant zu niedrige Investitionsquote belasten das Vertrauen in eine nachhaltige Gesundung der europäischen Wirtschaft. Die Europäische Zentralbank (EZB) gerät immer weiter unter Druck, ihr Ankaufprogramm nicht unbegrenzt fortzusetzen, das zur aktuellen Stabilität wesentlich beiträgt. Vor diesem Hintergrund sollte sich die EU bereits jetzt die notwendigen Mittel beschaffen und institutionellen Vorkehrungen treffen, die sie bei zukünftigen Krisen schnell und effektiv reagieren lassen.

---

### **„Die Zeit für Reformen ist jetzt.“**

---

Die Zeit für Reformen ist jetzt. Um eine Metapher zu bemühen: In der Krise ist das Euro-Schiff beinahe gesunken und wurde auf hoher See im Sturm notdürftig geflickt. Nun, da die See etwas ruhiger ist, muss das Euro-Schiff im Hafen grundlegend stabiler und krisenfester gemacht werden.

Die Zeitpläne der EU-Kommission sowie von EU-Ratspräsident Tusk sehen vor, dass rechtzeitig vor der Europawahl im Mai 2019 weitreichende Beschlüsse gefasst werden sollen. Im Mai 2018 legt die EU-Kommission ihren Vorschlag für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 vor. Alle finanzrelevanten Vorschläge sind mit diesem 7-Jahres-Plan europäischer Politik verknüpft.

Zum jetzigen Zeitpunkt erscheinen Reformvorschläge, die Änderungen der EU-Verträge erfordern, allenfalls in einem jahrelangen Verfahren umsetzbar zu sein. Zahlreiche Akteure haben sich festgelegt, keinen Finanztransfers ohne Zweckbindung zuzustimmen. Auch wenn die Vision eines qualitativen Sprungs hin zur Gründung der "Vereinigten Staaten von Europa" für die politische Diskussion wertvoll ist, sollten sich die unmittelbaren praktischen Reformvorschläge auf die volle Nutzung des bestehenden Rahmens konzentrieren. Eine große Lösung kann sich aus kleinen Bausteinen zusammensetzen. Das war auch der Ansatz für eine divers zusammengesetzte Gruppe von deutschen und französischen Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, u.a. Henrik Enderlein, Isabel Schnabel, Jean-Pisani Ferry, Beatrice Weder di Mauro und Clemens Fuest, die im September 2017 Ideen für konkrete und konsensfähige Reformvorschläge zur Balance von Risikovergemeinschaftung und Marktdisziplin innerhalb der Eurozone vorgelegt haben.<sup>1</sup> Während diese Ökonomen - zu Recht - ihren Schwerpunkt auf Finanzmarktregulierung und Fiskalregeln legen, hat das vorliegende Papier spiegelbildlich einen Schwerpunkt auf Institutionen, Demokratie und sozialen Maßnahmen, bei denen sich die Gruppe rund um die Ökonomen aus Frankreich und Deutschland ausdrücklich zurückhalten wollte, gelegt.

## II. Mehr Demokratie und mehr Kooperation als Ausweg aus dem Legitimationsdilemma

Der Haushalt der EU macht rund ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft aus. Sie wirkt daher vor allem auf der Ebene regulatorischer Harmonisierung, weniger auf der Ebene der materiellen Umverteilung. Als die Regelsetzung der EU wenig tagespolitische Aufmerksamkeit erhielt galt eine geringe Input-Legitimation als verzeihlich, solange Entscheidungen einen breiten Konsens erzielten.<sup>2</sup> Die globale Ära neoliberaler Reformen unter Reagan, Thatcher und Co, sowie der Regulierungsabbau auf den Finanzmärkten verstärkten den Wettbewerbsdruck erheblich.<sup>3</sup> Die Einführung des Euro war auch der Versuch, demgegenüber politische Hoheit zurückzugewinnen. Doch auch der einheitliche Währungsraum mit einer gemeinsamen Geldpolitik, gesichert durch eine unabhängige EZB, und die Regeln für Staatsverschuldung des Stabilitäts- und Wachstumspakts kamen erneut im Gewand eher technischer Regulierung daher. Der bewusste Verzicht auf eine politische Union mit der Wirtschafts- und Währungsunion wollte das Narrativ der technokratischen Neutralität nutzen, um die umstrittene Währungsunion mehrheitsfähig zu machen.

Doch spätestens die Finanzkrise ab 2008 widerlegte den Anschein, EU-Regeln betreffen nicht den Kern des Politischen, das heißt Fragen der Umverteilung. Im Tausch für Überbrückungskredite mussten Mitgliedsländer mit massiven Finanzierungsproblemen am internationalen Kreditmarkt harte Reform- und Sparmaßnahmen umsetzen. Ohnehin vermögende Besitzer von privaten Banken - mit Ausnahme einiger griechischer Institute - hingegen konnten auf staatliche Rettungsmaßnahmen zählen, ohne die eigentlich marktgerechten Konsequenzen ihrer erheblichen Fehlinvestitionen hinnehmen zu müssen.

1. vgl. Agnès Bénassy-Quéré, Markus Brunnermeier, Henrik Enderlein, Emmanuel Farhi, Lars Feld, Marcel Fratzscher, Clemens Fuest, Pierre-Olivier Gourinchas, Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry, Hélène Rey, Isabel Schnabel, Nicolas Véron, Beatrice Weder di Mauro, Jeromin Zettelmeyer (2017) A resilient Euro needs a Franco-German compromise. Verfügbar unter: <http://bruegel.org/2017/09/a-resilient-euro-needs-franco-german-compromise/>

2. vgl. Karin Glaser (2013) Über legitime Herrschaft: Grundlagen der Legitimitätstheorie. Springer VS, Wiesbaden.  
3. vgl. Ulrike Herrmann (2016) Kein Kapitalismus ist auch keine Lösung. Westend, Frankfurt a.M.

## **DIE EU SUCHT BEREITS NACH ANSÄTZEN FÜR MEHR DEMOKRATIE**

Wenn zusätzlich zu bestehenden Instrumenten der Finanzverteilung in Europa krisenbedingt Kosten in Gesellschaften und vor allem zwischen Ländern verteilt werden sollen, dann braucht es starke demokratische Institutionen als Grundlage. Erst die Stärkung demokratischer Kontrolle und Legitimität von Verteilungsentscheidungen sorgt für einen angemessenen Interessensausgleich zwischen den Bürgern Europas. Hierzu gibt es zahlreiche Vorschläge. Präsident Macrons Ideen sehen mehr demokratische Kontrolle und Legitimation u.a. in Form eines dem Europaparlament verantwortlichen EU-Finanzministers und transnationalen Wahllisten vor. Auch die EU-Kommission unterstützt dies.

---

**„Erst die Stärkung demokratischer Kontrolle und Legitimität von Verteilungsentscheidungen sorgt für einen angemessenen Interessensausgleich zwischen den Bürgern Europas.“**

---

Bisher bleiben Europawahlen unter ihren Möglichkeiten eine europäische Öffentlichkeit und Reformdebatte voranzubringen, weil die Parteien voller Widersprüche bleiben können, ohne dass ihnen das zum Vorwurf gemacht wird. Die Fokussierung auf einen zentralen Wahlkandidaten pro Parteienfamilie kann dazu beitragen, diese Widersprüche zumindest aufzudecken und langfristig innere Kohärenz der Parteien zu fördern. Für die Staats- und Regierungschefs bedeutet die Aufstellung von SpitzenkandidatInnen schon vor der Wahl zudem eine radikale Verengung der Kandidaten, die sie dem Parlament zur Wahl als Kommissionschefin oder -Chef vorschlagen können. Trotz des Widerstands der Staats- und Regierungschefs gegen die Premiere von SpitzenkandidatInnen bei den Europawahlen 2014 kann inzwischen konstatiert werden, dass die Aufstellung von SpitzenkandidatInnen das Interesse der Öffentlichkeit ebenso vergrößert wie es die politische Stellung und Unabhängigkeit des Kommissionspräsidenten gestärkt hat. Das hatte eine Steigerung der Input-Legitimität der EU zur Folge. Die Staats- und Regierungschefs geben damit Macht an Bürgerinnen und Bürger und

europäische Parteien ab. Damit das Verfahren seine Kraft entfalten kann, braucht es ein klares Bekenntnis zu dessen Verstärkung.

Damit SpitzenkandidatInnen europaweit wirklich wählbar werden, könnten gleichzeitig transnationale Listen eingeführt werden, die von diesen angeführt würden. Anfänglich könnte auch eine symbolisch kleine Zahl der 751 Europaabgeordneten, die über transnationale Listen gewählt würde, einen Beitrag für mehr trans-europäische Demokratie leisten. Auf zum ersten Mal relevanten europäischen Parteitag würde der basisdemokratische Anspruch der Delegierten die europäischen Parteien zu wichtigen Plattformen für Personalentscheidungen machen. So wird der politische Wettbewerb sowohl innerhalb der Parteien selbst als auch zwischen den verschiedenen Parteienfamilien und Fraktionen gestärkt. Die Regierungen von Frankreich, Italien und einigen weiteren Ländern unterstützen bereits den Vorschlag, einen Teil der durch den Brexit freiwerdenden Sitze zu nutzen, um sie künftig über eben solche Listen zu besetzen.

---

**„Die Demokratisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen in Europa erfordert notwendigerweise europäische Parteien.“**

---

Im Zuge der deutschen Koalitionsverhandlungen sollte aus Lippenbekenntnissen zu mehr Demokratie ein konkretes Bekenntnis zu SpitzenkandidatInnen und transnationalen Listen werden. Die Demokratisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen in Europa erfordert notwendigerweise europäische Parteien. Sie müssen vor den Wahlen Prinzipien für die Verwendung von Macht und Haushaltsgeldern formulieren, zwischen denen die Wählerinnen und Wähler dann abstimmen können. Auch das ist eine Voraussetzung für mehr Umverteilung durch EU-Institutionen, über die in diesem Sinne dann auch abgestimmt wird.

### III. Mehr Solidarität setzt mehr gemeinsame Kontrolle und die richtigen Struktur-reformen voraus

In den Jahren seit der Finanzkrise haben die Euro-Länder den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) aufgebaut, dessen Notkredite im Gegenzug für Reformprogramme gewährt wurden. Überwacht von der Troika aus EU-Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds (IWF) geben die Euro-Finanzminister in der Eurogruppe das Geld in Tranchen frei. Vorschläge für einen Europäischen Währungsfonds (EWF) bauen auf dem ESM auf. Es entstand der Eindruck, die bisherigen Reformen und Sparmaßnahmen bürdeten Normalverdienende den Großteil der Anpassungskosten auf, wenngleich sie potentiell katastrophalen Kosten eines unregulierten Staatsbankrotts vorzuziehen waren. Die Legitimität der Programme wurde durch den Mangel an Transparenz und daraus folgendem Mangel an persönlicher Verantwortung in Frage gestellt. Auch die Legitimität der EU nahm Schaden, "Troika" wurde in den meisten Programmländern zum regelrechten Unwort.

**„Vor wichtigen Abstimmungen könnte eine gemeinsame Debatte unterschiedlicher nationaler und europäischer Abgeordneter stattfinden.“**

#### VOM EUROPÄISCHEN STABILITÄTSMECHANISMUS (ESM) ZUM EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSFONDS (EWF)

Gegen den Mangel an Transparenz kann eine Umwandlung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds innerhalb des Unionsrechts ein erster Schritt sein. Die Reform würde die Rolle der EU-Kommission bei Erarbeitung, Umsetzung und Kontrolle von Anpassungsprogrammen stärken. Außerdem wären die Programme und ihre Umsetzung klarer der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) unterworfen, was bislang noch umstritten ist. Das verspricht eine Stärkung des Grundrechtsschutzes betroffener EU-BürgerInnen. An der Kontrolle der Entscheidungen durch die Finanzminister, bei erheblichen

Entscheidungen in Deutschland nur nach Zustimmung des Plenums des Bundestages, würde sich nichts ändern. Solange die Finanzmittel des ESM von Bürgschaften der Mitgliedstaaten abhängen, muss ein Teil der Entscheidung stets bei den nationalen Parlamenten und Finanzministern verbleiben.

Unter Zeitdruck und bei geringer Transparenz der Eurogruppe konzentrierte sich die Entscheidungsmacht so bei nationalen Regierungen, die unter Druck stehen, Ergebnisse zu liefern, die in ihrem eigenen Land populär sind. Langfristig ließe sich dies am besten durch die Übertragung der Kontrolle an das Europäische Parlament verbessern. Kurzfristig könnte eine Allianz der Parlamente vereinbart werden. Vor wichtigen Abstimmungen könnte eine gemeinsame Debatte unterschiedlicher nationaler und europäischer Abgeordneter stattfinden. Darüber hinaus könnten Parlamente voneinander lernen, wie Regierungshandeln am besten kontrolliert werden kann. Parlamentsrechte in Bezug auf Zugang zu Regierungsdokumenten und Erläuterungs- oder Genehmigungsbedarf von Handeln in EU-Gremien oder dem ESM unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich.

#### STAATSINSOLVENZ UND LÖSUNGEN FÜR ALTSCHULDEN

ESM oder EWF sollen Staaten vor der Zahlungsunfähigkeit bewahren, die aus einer Überschuldung folgt. Daher verknüpft sich die Debatte um eine Reform oft mit der Frage einer klareren, eventuell sogar automatischen Regelung von Staatsinsolvenzen. Ohne substantielle automatische Stabilisatoren oder ein gemeinsames „safe asset“ würde dies die Gefahr einer neuen Finanzkrise unmittelbar erhöhen. Schon der Einstieg in sonst übliche Eigenkapitalanforderungen für Staatsanleihen von Euroländern könnte die Zinskosten Italiens schlagartig um viele Milliarden Euro in die Höhe treiben.

Neben praktischen Problemen gibt es grundsätzliche Zweifel an der Wirksamkeit von Marktdisziplin gegen übermäßige Staatsverschuldung, wenn verheerende realwirtschaftliche Krisen vermieden werden sollen. Gegenüber einer möglicherweise chaotischen Staatsinsolvenz wäre gegebenenfalls eine geordnete Vermögensabgabe in Betracht zu ziehen. Zumindest bei drohender Staatsinsolvenz wurde dies auch von der Bundesbank so eingeschätzt.<sup>4</sup>

4. vgl. Deutsche Bundesbank (2014) Monatsbericht Januar 2014. Deutsche Bundesbank, Frankfurt a.M.

## **GEGEN DEN „MORAL HAZARD“: PROBLEME VON STABILITÄTSPAKT UND SEMESTER**

Solidarität erfordert einerseits die Einhaltung von Regeln und andererseits Hilfe nur zu beanspruchen, wenn sie wirklich notwendig ist. Ursprünglich sollte der Stabilitätspakt gegenseitige finanzielle Unterstützung völlig unnötig machen, indem jedes Land durch eine Beschränkung der Staatsverschuldung genügend fiskalischen Spielraum für den Krisenfall behalten sollte. Die dabei nicht eingeschlossene Verschuldung und Vernetzung von Banken erzwang dann aber doch Hilfen, um Kettenreaktionen zu vermeiden. Im Gegenzug wurde der Stabilitätspakt ausgeweitet, Sanktionen automatisiert. Doch auch weiterhin werden Verstöße nicht konsequent geahndet. Im Europäischen Rat wurden dagegen weitere Eingriffsrechte der EU-Institutionen in nationale Haushaltsbeschlüsse diskutiert. Direkte Eingriffe der EU in die nationale Haushaltssouveränität erlauben die EU-Verträge aber nicht.<sup>5</sup>

## **„Solidarität erfordert einerseits die Einhaltung von Regeln und andererseits Hilfe nur zu beanspruchen, wenn sie wirklich notwendig ist.“**

Das Europäische Semester krankt an ähnlichen Problemen. Der Prozess soll die vor allem nationale Wirtschaftspolitik entlang europäischer Ziele koordinieren. Die Mitgliedstaaten setzen aber nur wenige länderspezifische Empfehlungen von Seiten der EU-Kommission konsequent um. Daher wird eine Verknüpfung von länderspezifischen Empfehlungen und dem Zugang zu EU-Mitteln, vor allem Strukturfonds und Agrar-Subventionen, erwogen. Allerdings benötigt der Mehrjährige Finanzrahmen, der dies grob regelt, eine einstimmige Entscheidung im Rat.

Dass wiederholt gegen Regeln verstoßende Regierungen dem zustimmen, muss bezweifelt werden. Die EU-Kommission will bis Ostern 2018 vor allem prüfen, ob der Zugang zu EU-Geldern von der Einhaltung der

Grundwerte und der Rechtsstaatlichkeit abhängig gemacht wird. Dies wäre wichtiger als die Einhaltung einzelner länderspezifischer Empfehlungen.

## **„Die Einführung neuer Mittel, über den allgemeinen EU-Haushalt hinaus, könnte heute positive Anreize setzen.“**

### **ANREIZE STATT SANKTIONEN: DIE MÖGLICHE ROLLE EINES EU-FINANZMINISTERS**

Positive ökonomische Anreize können stärker wirken als negative Sanktionen. Italienische Regierungen erhöhten die Staatsschulden auch trotz 12 Prozent Zinsen in den frühen 1990er Jahren. Etwas später sanken die Schulden aber substantieller als dies nötig war, um der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten zu können. Die Einführung neuer Mittel, über den allgemeinen EU-Haushalt hinaus, könnte heute positive Anreize setzen. Sie ließen sich in verstärkter Zusammenarbeit einführen ohne dass skeptische Mitgliedsländer dagegen leicht ihr Veto einlegen könnten. Dies ist ein weiterer Grund für die Einführung eigener Investitionsmittel im Rahmen eines eigenen Haushalts für die Eurozone.

Für die Verwaltung eines Eurozonen-Budgets schlagen unter anderem die EU-Kommission und der französische Präsident Macron einen EU-Finanzminister vor. Im engeren Sinne geht es dabei darum, dass der für den Euro zuständige Vizepräsident der EU-Kommission auch als Präsident der Eurogruppe gewählt sowie als geschäftsführender Direktor des ESM bzw. eines künftigen EWF bestimmt werden kann. Um die Besetzung zu regeln wäre eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Kommission, Rat und Parlament empfehlenswert. Eine direkte Wahl des Finanzministers durch das Europaparlament, unabhängig vom Rest der Kommission einsetzbar und abwählbar, würde der hohen Verantwortung des Ministers entsprechen und ihm zusätzlich Gewicht und öffentliche Bedeutung verleihen. Zusätzlich würde dies die Transparenz sowie demokratische Legitimation durch die starke parlamentarische Kontrolle erheblich verbessern. Emmanuel Macron hatte dafür vorgeschlagen, eine Euro-Kammer innerhalb des

5. vgl. René Repasi (2012) Studie zur rechtlichen Machbarkeit von Reformperspektiven für eine echte Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Im Auftrag von Franziska Brantner, MdEP und Sven Giegold, MdEP, Heidelberg.

Europaparlaments zu bilden. Solange dies nicht durch Vertragsänderungen kodifiziert werden kann, wäre die interinstitutionelle Vereinbarung eine erste Grundlage.

Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) ist der entscheidende Gesetzgeber in diesen Fragen, z.B. für Sanktionen im Rahmen des Stabilitätspaktes, der Aufnahme in die Eurozone sowie der Verabschiedung des jährlichen Haushaltsplans. Zwischen Eurozonen- und Nicht-Eurozonenmitgliedern gelten bereits abgestufte Abstimmungsrechte. Als Leiter der Eurogruppe könnte der EU-Finanzminister an Gewicht gewinnen, wenn solche Entscheidungen vom Ecofin unter der Leitung der rotierenden Präsidentschaft an die Eurogruppe unter Führung des EU-Finanzministers abgegeben würden. Vor einem solchen Zusammenführen von Zuständigkeiten könnte es eine klare Abgrenzung zwischen Krisenmanagement durch Eurogruppe und ESM einerseits, sowie der Überwachung der Regeln durch Kommission und Finanzminister andererseits geben.

#### **STAATLICHE KAPAZITÄT FÜR PRODUKTIVE INVESTITIONEN**

Die richtigen Strukturreformen sind aber notwendig, um bei gemeinsamen Ausgaben deren produktive Verwendung sicherzustellen und Verschwendung und Korruption zu verhindern. Die EU kann diese Ziele unterstützen mit einer Ausweitung der Kompetenzen der neuen Europäischen Staatsanwaltschaft für Finanzkriminalität gegen die finanziellen Interessen der EU, also vor allem zum Missbrauch von Strukturfonds, durch einen starken Kontrollrahmen der EU für Maßnahmen gegen Korruption, starke Institutionen und ein substantielles Netzwerk an Unterstützung für diejenigen, die strukturell um ihr Recht gebracht werden wie bspw. mobile ArbeitnehmerInnen aus ärmeren Mitgliedstaaten.

Ein hartes Vorgehen der EU gegen die, die von Unrecht bei der Arbeitsmigration innerhalb der EU, bei Korruption, Geldwäsche und organisierter Kriminalität profitieren, würde dazu führen, dass die Vorteile des Binnenmarktes mehr EU-BürgerInnen erreichen. Dadurch könnten sie auch das Ansehen der Union stärken. Die für viele EU-Reformen nötige Einstimmigkeit setzt der EU-Kommission Grenzen für das, was sie gegen einzelne Mitgliedsstaaten durchsetzen kann. Die selbsterklärte

„Kommission der letzten Chance“ droht aber noch mehr zu verlieren, wenn sie ihre Kompetenzen aus falscher Rücksichtnahme gegenüber anti-europäisch agierenden nationalen Regierungen nicht ausschöpft.

#### **KORRUPTION UND GELDWÄSCHE BEKÄMPFEN**

Wo Bürger an der Korruption ihres Heimatlandes verzweifeln, ist die EU immer noch besonderer Hoffungsanker. Tatsächlich halfen Massendemonstrationen und Druck aus der EU gleichermaßen, die Entmachtung der Anti-Korruptionsbehörde in Rumänien bisher zu verhindern. Die EU-Institutionen sind den Institutionen der Mitgliedsstaaten auch tatsächlich fast durchgängig überlegen bei Transparenz- und Integritäts-Standards. Die neue Hohe Autorität für die Transparenz des öffentlichen Lebens<sup>6</sup> in Frankreich hat das Land aber mit an die Spitze fortschrittlicher Gesetze in Europa gebracht.

#### **„Wo Bürger an der Korruption ihres Heimatlandes verzweifeln, ist die EU immer noch besonderer Hoffungsanker.“**

Die besondere Stärke der EU liegt in ihren Kapazitäten, nicht nur die Buchstaben der Gesetze, sondern auch ihre Anwendung untersuchen zu können. Der erste Anti-Korruptionsbericht der EU mit einer Analyse aller Mitgliedsstaaten war dabei ein wichtiges Signal. Ende 2017 erzielten Rat und Parlament einen Kompromiss für eine Verschärfung der Regeln gegen Geldwäsche. Die Besitzverhältnisse von offshore-Firmen sollen transparenter werden. Was aber weiter fehlt, ist eine Vorschrift, dass Banken ihre Geschäftsbeziehungen abrechnen müssen, wenn die Eigentümer eines Unternehmens unbekannt bleiben. Wenn aber nur Scheindirektoren („Strohänner“) bekannt sind, lässt sich die Einhaltung von Vorschriften, z.B. in Bezug auf politisch herausgehobene Personen, gar nicht gewährleisten.

#### **FAIRE MOBILITÄT: STRAFEN FÜR UNFAIRE NIEDRIGLOHNKONKURRENZ**

Mehr als sieben Jahre nach dem EU-Beitritt zahlreicher osteuropäischer Staaten dürfen ihre Bürgerinnen und Bürger in Deutschland und in der ganzen EU Arbeit

6. französisch: Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

aufnehmen. Diese Konkurrenz um Arbeitsplätze, vor allem im Niedriglohnbereich, ist eine wichtige mögliche Ursache für Verlustängste westeuropäischer ArbeitnehmerInnen. Was diese Konkurrenz aber erheblich verschärft, sind dauerhafte Verletzungen der geltenden Gesetze, etwa wenn auf Baustellen und in Schlachthöfen oft die Mehrheit der Beschäftigten in Scheinselbstständigkeitsverträgen arbeitet, die sie oft selbst nicht verstehen. Löhne werden vorenthalten. Den Schaden haben nicht nur die betroffenen mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Öffentliche Ausgrenzung betrifft aber oft eher die Opfer als die Täter dieser Ausbeutungsverhältnisse. Es gibt bereits ein gefördertes Netzwerk von Beratungsstellen, um die Opfer dabei zu unterstützen, ihre fairen Löhne einzufordern und damit dem Lohndumping insgesamt Einhalt zu gebieten. Sie bilden einen Ansatz, dem Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" zum Durchbruch zu verhelfen.

#### **IV. Zusätzlich zum Mehr-jährigen Finanzrahmen gemeinsam investieren und soziale Konvergenz fördern**

Aus vielen Gründen sind europäische Investitionen wichtig. Unterschiedlichen Zwecken ist mit entsprechend unterschiedlichen Investitionsinstrumenten gedient. Zuerst hat die Austeritätspolitik nach der Finanzkrise einen riesigen Bedarf an Investitionen zurückgelassen, auch um ganz konkret bröckelnde Infrastruktur zu erneuern. Dagegen helfen auch einmalige Investitionsprogramme nicht.

---

**„Ganz grundsätzlich fehlt der Eurozone ein Mechanismus zum Ausgleich von asymmetrischen Schocks der Konjunktur.“**

---

Ganz grundsätzlich fehlt der Eurozone ein Mechanismus zum Ausgleich von asymmetrischen Schocks der Konjunktur. Dagegen helfen am besten automatische

Stabilisatoren. Automatischen Transfers stehen aber in einigen Parteien und Ländern große Vorbehalte entgegen, nicht zuletzt in Deutschland. Eine Arbeitslosenmindestversicherung könnte am zielgenauesten Konjunkturkrisen ausgleichen. Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Versicherung für nationale Investitionen, die in einer Krise drohen nicht mehr finanziert werden zu können, scheint der momentan politisch am ehesten durchsetzbare Kompromiss zu sein.

---

**„Europäische öffentliche Güter, die allen Bürgern nutzen, sind gleichsam inklusiv und Ausdruck des Mehrwerts europäischer Kooperation.“**

---

Macron geht in seinen Vorschlägen weiter und spricht sich für europäische öffentliche Güter aus. Gemeinsame Investitionen in europäische Gemeingüter sind fiskalföderalistisch grundsätzlich empfehlenswert, weil damit Skaleneffekte bzw. Synergien realisiert werden können, also mehr öffentliches Gut für weniger Steuergeld. Wenn europäische öffentliche Güter aus einem konjunkturunabhängig festgelegten Anteil konjunktursensibler Steuern finanziert werden, dann kann darüber auf der Einnahmeseite eine makroökonomische Stabilisierung erzielt werden. Europäische öffentliche Güter, die allen Bürgern nutzen, sind gleichsam inklusiv und Ausdruck des Mehrwerts europäischer Kooperation. Politisches Momentum besteht beispielsweise besonders bei der Rüstungsbeschaffung und dem Grenzschutz.

Anreize wurden bereits als bessere Alternative zu den vorgesehenen Sanktionen für die Stärkung von Reformanreizen im Europäischen Semester beschrieben. Dies ist umso legitimer, wenn es sich um Reformen handelt, bei denen anfänglichen Mehr- bzw. Transaktionskosten erst Jahre später realisierbare, aber höhere Mehreinnahmen oder Einsparungen gegenüberstehen, wie dies oft beim Abbau von Zugangshürden für Jüngere auf Arbeitsmärkte der Fall ist. Wenn der Zeitabstand größer ist als die (verbleibende) Amtszeit einer Regierung kann ein solcher Anreiz notwendige Voraussetzung sein.

## EURO-BUDGET IN VERSTÄRKTER ZUSAMMENARBEIT

Die meisten der genannten Zwecke erfordern eine angemessene fiskalische Kapazität, einen Eurozonenhaushalt. Er sollte im Krisenfall ausgleichen und soziale Sicherungen garantieren und auch auf Einnahmenseite antizyklisch wirken. Um die Investitionsentscheidungen möglichst ohne die sachwidrige Logik von sogenanntem „juste-retour“ (jedes Land erhält genauso viel aus einem Jahreshaushalt, wie es dafür anteilig bereitstellt) treffen zu können, sollte das permanente Budget aus eigenen Steuermitteln finanziert werden. Als Quellen bieten sich symbolische Quellen wie die CO<sub>2</sub>-Steuer und eine Finanztransaktionssteuer an. Substantieller wären die konjunkturabhängigen Unternehmenssteuerpunkte- oder die konjunkturunabhängigeren Mehrwertsteuerpunkte. Kernziel dieses besonderen Haushalts könnte es sein, die Ausgaben von Mitgliedsstaaten im Abschwung durch die europäische Ebene zu übernehmen (Wie von der EU-Kommission vorgeschlagen).

Das EU-Budget bietet sich ebenfalls für die Finanzierung öffentlicher Güter an, idealerweise auch mit hoher Symbolwirkung für die EU und EU-Investitionsprojekte. Dabei wäre anzustreben, dass dies kein Nord-Süd-Transfer ist, sondern der Transfer nationaler Aufgaben an die EU.

Rechtlich sollte ein Eurozonenbudget nur durch Einnahmen aus Euroländern finanziert und nur in diesen verausgabt werden. Dies erfordert spezifische Beiträge. Damit stellt es eine Ausnahme vom Beschluss über den Mehrjährigen Finanzrahmen dar und wird durch seine Deckelung nicht begrenzt. Im Rahmen der Verträge ist es möglich für ein neues Eigenmittel den Eigenmittelbeschluss anzuheben und dieses an bestimmte Zwecke zu binden. Das EU-Budget stellt bereits Garantien und Flexibilitätsinstrumente, mit denen Ausgaben oberhalb der Begrenzungen des Mehrjährigen Finanzrahmens möglich sind. Dies ist umso einfacher, wenn der Mehrjährige Finanzrahmen aus der Einstimmigkeit in ein Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat überführt würde.

## ASYMMETRISCHE KONJUNKTURELLE SCHOCKS AUSGLEICHEN

Eine zentrale, der Währungsunion fehlende Fähigkeit ist es, einzelnen Mitgliedsstaaten zu helfen, die sich in einem konjunkturellen Schock befinden, der nicht gleichzeitig alle oder die Mehrheit betrifft (asymmetrischer Schock). Deutschland war davon kurz nach der Einführung des Euro betroffen, auch weil es durch die Einführung des Euro schlagartig viel profitabler schien, in Ländern zu investieren, in denen vor der gemeinsamen Währung viel höhere Zinskosten für Investitionen auf Kredit zu zahlen waren. In der Eurokrise betraf dies vor allem diejenigen, die vorher profitiert hatten, also Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien, die sogenannten GIIPS-Länder. Zuletzt brachte der Strukturwandel aber beispielsweise Finnland in die Krise, das zuvor lange als europäisches Musterland galt.

Alle anderen relevanten gemeinsamen Währungsräume haben starke Umverteilungsmechanismen in Form föderaler Haushalte und davon abgetrennter Sozialversicherungen. Die zahlreichen Gegner der Einführung solcher Elemente für die Eurozone argumentieren, dass Staaten mit fiskalischem Spielraum in Verbindung mit Marktmechanismen den nötigen Ausgleich leisten können. Solange Banken allerdings vorwiegend Aktien heimischer Unternehmen und Anleihen des Ursprungslandes halten, verteilen sich Risiken durch den Markt nicht, sondern konzentrieren sich bedrohlich. Schon 2013 hatte Stefan Vetter für Deutsche Bank Research analysiert, wie die Möglichkeit einer Redenomination (Abwertung) dazu führt, dass Finanzmärkte nicht den in anderen, sicheren Währungsunionen üblichen Ausgleich bieten können.<sup>7</sup>

Automatische Transfers wären für das Ziel eines makroökonomischen Ausgleichs innerhalb einer Währungsunion am wirksamsten, weil politische Erwägungen den Ausgleich nicht verzögern. Einer von mehreren Vorschlägen ist der einer europäischen Arbeitslosigkeitsmindestversicherung. Demzufolge zahlen ArbeitnehmerInnen in Europa einen Teil ihres Einkommens in eine solche Versicherung auf EU-Ebene ein und beziehen im Fall einer (kurzfristigen) Arbeitslosigkeit daraus einen bestimmten Anteil des vormaligen Verdienstes.

7. vgl. Stefan Vetter (2013) Do all roads lead to fiscal union? Options for deeper fiscal integration in the eurozone. Deutsche Bank Research.

Kerngedanke ist die Abfederung kurzfristiger Arbeitslosigkeit als zuverlässigsten Konjunkturindikator und eine Unterstützung, keinen Ersatz, für nationale Versicherungssysteme. Das würde automatisch Transfers von Regionen mit hoher Beschäftigung in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit bedeuten.<sup>8</sup>

---

**„Automatische Transfers wären für das Ziel eines makroökonomischen Ausgleichs innerhalb einer Währungsunion am wirksamsten, weil politische Erwägungen den Ausgleich nicht verzögern.“**

---

Die EU-Kommission hat Anfang Dezember 2017 („Nikolauspaket“) zudem eine Investitionsversicherung vorgeschlagen. Ohnehin beabsichtigte und ausgeplante große staatliche Investitionen sollen mit europäischen Mitteln auch dann zwischenfinanziert werden, wenn in einem asymmetrischen Schock der Mitgliedstaat dazu vorübergehend nicht mehr in der Lage sein sollte. In einer folgenden Erholungsphase ist die Vorausfinanzierung dann zurückzuzahlen. So sollen permanente Transfers ausgeschlossen werden.

Denkbar wäre es, außerdem gerade anlaufende zwischenstaatliche Kooperationsprojekte mit einer makroökonomischen Ausgleichswirkung nach gleicher Logik zu verbinden. Bereits vorangetriebene Projekte, z.B. der gemeinsamen Rüstungsbeschaffung und Grenzsicherung, evtl. auch der Flüchtlingsbetreuung könnten genutzt werden. Der parteiübergreifende Konsens scheint groß, dass ein erheblicher Bedarf an europäischen öffentlichen Gütern besteht. Der bereits bestehende, jedoch kaum genutzte ATHENA Mechanismus ist dafür vorgesehen, dass bereitwillige Mitgliedsstaaten gemeinsame Rüstungsbeschaffung auch gemeinsam finanzieren können. Was bisher vor allem für Transporte genutzt wird, ließe sich durch einen einfachen Beschluss des Ministerrates auch für die Rüstungsbeschaffung nutzen. Makroökonomischer Ausgleich könnte dann auf der Einnahmeseite möglich werden. Für die ohnehin Jahre im Voraus zu planende Beschaffung könnten konjunkturabhängige Finanzierungsanteile berechnet werden. Zahlungen könnten

dann von Ländern in guter Konjunktur denjenigen ausgelegt werden, die selbst gerade in einer asymmetrisch schlechteren Konjunkturphase sind. Über mehrere Jahre wären die Länder dann zum Ausgleich verpflichtet.

---

**„Der parteiübergreifende Konsens scheint groß, dass ein erheblicher Bedarf an europäischen öffentlichen Gütern besteht.“**

---

Alle neuen Formen der Investitionskooperation müssen an harte Verpflichtungen gekoppelt werden, dass teilnehmende Staaten zuvor der EU-Staatsanwaltschaft für die Verletzung finanzieller Interessen der EU beitreten und neben den Fiskalregeln des Stabilitätspakts und den Reformzielen des europäischen Semesters auch bei Steuerangelegenheiten EU-Ziele einhalten. Allerdings setzt ein solcher Mechanismus sehr hohe Anforderungen an die zeitliche Steuerbarkeit von Investitionsprojekten in national divergierenden Konjunkturzyklen.

Die beiden Ökonomen Henrik Enderlein und Jean-Pisani Ferry haben bereits 2014 einen Bericht für die damaligen Wirtschaftsminister von Deutschland und Frankreich, Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron, vorgelegt, in dem sie u.a. eine „Mindestdrehzahl für Investitionen“ in Deutschland fordern. Konkret wird die Bundesregierung aufgefordert, Investitionen in öffentliche Vermögensanlagen zu tätigen und so den Anteil der Bruttoanlageinvestitionen gegenüber dem Anteil staatlicher Konsumausgaben signifikant zu erhöhen, um auf diese Weise nicht nur den staatlichen Investitionsdurchschnitt in der Eurozone zu heben, sondern auch eine Balance zum Außenhandelsüberschuss zu bilden.<sup>9</sup>

8. vgl. Sebastian Dullien, Ferdinand Fichtner (2013) A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area. DIW Economic Bulletin 1/2013. DIW, Berlin.

9. vgl. Henrik Enderlein, Jean Pisani-Ferry (2014) Reformen, Investitionen und Wachstum: Eine Agenda für Frankreich, Deutschland und Europa. Verfügbar unter [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/empfehlung-enderlein-pisani-ferry.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/empfehlung-enderlein-pisani-ferry.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

## V. Für ein Gleichgewicht der Kompetenzen: Nachhaltiger Schuldenabbau durch Kooperation statt Steuerwettbewerb

Die Europäische Finanzkrise seit 2008 wurde zwar erst von einer Schuldenkrise der Banken zu einer von Staaten (nur Griechenland war bereits als Staat dem Bankrott nahe, bevor die Banken in Schieflagen gerieten). Gerade in der deutschen Berichterstattung wurde jedoch die Staatsschuldenkrise stärker betont.

Die Einführung der Bankenunion setzte an der Wurzel an, mehr Aufmerksamkeit erhielten aber die europäischen Maßnahmen zum Abbau von Staatsschulden, auch weil die Entlassung von im öffentlichen Dienst Beschäftigten sowie die Kürzung von Löhnen und Sozialausgaben die Menschen dort viel direkter betrafen. Tatsächlich sehen die EU-Verträge neben Sanktionen im Beihilfe-, Kartell- und Wettbewerbsrecht und jenseits der allgemeinen Vertragsverletzungsverfahren neuerdings auch verstärkt Strafmaßnahmen bei Verstößen von Mitgliedsstaaten durch zu hohe Staatsschulden vor.

Schwach ist die EU hingegen bei Steuerangelegenheiten, obwohl Einnahmen die andere Seite der Medaille von Staatsfinanzen sind. Die EU hat bei Steuern, die direkt den Binnenmarkt betreffen, zwar zahlreiche Rahmenregelung gesetzt, vor allem bei der Umsatzsteuer bzw. der Mehrwertsteuer. Für die Unternehmensbesteuerung gibt es aber nur eine lose Zusammenarbeit. Statt des hehren Vertragsziels loyaler Kooperation gilt zwischen den Mitgliedsstaaten tatsächlich ein bisweilen harter Steuerwettbewerb. Einzelne Mitgliedsstaaten versuchen sich mit maßgeschneiderten Spezialregeln möglichst viel Unternehmenskapital und viele Konzernzentralen ins Land zu holen. Die OECD schätzt darüber hinaus seit über 10 Jahren, dass der Anteil konzerninterner Transfers und Verrechnungen am Welthandel mit 60-70 Prozent weitaus größer ist als der zwischen Konzernen.<sup>10</sup> Mittels Verrechnungspreisen

zwischen Teilen eines Konzerns werden Profite aus Ländern mit höheren Steuern in solche Länder verschoben, in denen solche Arten unternehmensinterner Lizenzgebühren, Darlehen oder Kreditzinsen wiederum gezielt gar nicht oder minimal besteuert werden. Großkonzerne wie Apple, Google, Starbucks, IKEA und BASF vermeiden so fast jede Besteuerung ihrer Profite und nutzen Regulierungslücken in Europa bzw. zwischen den EU-Mitgliedsländern äußerst gewinnbringend aus.

Die maßgeschneiderte Steuerfreiheit einzelner Unternehmen ist eine doppelte Marktverzerrung. Erstens können multinationale Konzerne zwischen den Ländern ihre Einnahmen unter bestehenden Regeln frei verschieben. Dies hat mit EU-Recht, aber auch weit darüber hinaus üblichen Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung, zu tun. Zweitens, profitieren große Unternehmen mehr als kleine und mittelgroße Firmen von diesen Möglichkeiten. Wo große Unternehmen mehr Mittel für interne wie externe Rechtsberatung haben, ist es für kleine Unternehmen schwieriger, solche Möglichkeiten zu nutzen. In der Konsequenz haben sich die Gewinne von Unternehmen und die Einnahmen aus ihrer Besteuerung auseinanderentwickelt.

### EINE VERKNÜPFUNG VON KOOPERATION UND BELOHNUNG: MEHRHEITSENTSCHEIDUNGEN UND MEHR TRANSPARENZ IN STEUERFRAGEN

Während die EU-Kommission inzwischen Sanktionen gegen überschuldete Mitgliedstaaten verhängen kann, wenn sich keine Mehrheit unter den Mitgliedsstaaten für ein Veto im Rat findet, hat die EU-Kommission nur begrenzte Möglichkeiten, wenn einzelne Mitgliedsstaaten Deals mit Konzernen zu Lasten aller anderen abschließen. Die zunehmende Berichterstattung über diese Praxis hat im Zuge von Beihilfeprüfungen zu stärkeren Pflichten geführt, die Kommission und andere Staaten über solche Deals zu informieren. Aber nicht einmal die öffentliche Kontrolle durch volle Transparenz wird bisher zugelassen.

Im Sinne einer stabilen und inklusiven Sozialen Marktwirtschaft braucht es ein neues Gleichgewicht der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten. Nur so kann die EU gegenüber Steuerdumping, also irregulärer staatlicher Beihilfe laut EU-Recht, genauso vorgehen, wie bei übermäßiger Verschuldung.

10. vgl. Gernot Brähler, Christoph Engelhard, Julia Käse (2010) Die Dokumentationspflicht im Rahmen von Verrechnungspreisen. Imenauer Schriften zur Betriebswirtschaftslehre 06/2010.

## „Im Sinne einer stabilen und inklusiven Sozialen Marktwirtschaft braucht es ein neues Gleichgewicht der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten.“

Wettbewerbskommissarin Vestager hat zuletzt bereits in wegweisenden Entscheidungen die Vorschriften der EU gegen staatliche Beihilfen genutzt, um zum Beispiel die Deals zwischen Irland und Apple nicht nur zu stoppen, sondern auch Steuern in Höhe von bis zu 13 Milliarden Euro zurückzufordern.

Für das Jahr 2018 hat EU-Kommissionspräsident Juncker eine Initiative angekündigt, bei Steuern häufiger Mehrheitsentscheidungen statt Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten einzuführen. Die EU-Verträge erlauben dies, allerdings müssen die Mitgliedsstaaten einstimmig zulassen, künftig überstimmt werden zu können.

Es könnte also geprüft werden, ob die EU-Kommission zu Steuern Vorschläge auf der Basis von Artikel 116 im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) machen könnte und demzufolge auch ohne einstimmige Erlaubnis Entscheidungen per Mehrheit möglich wären. Wichtige Fortschritte könnten dann notfalls ohne blockierende Regierungen in verstärkter Zusammenarbeit vorangetrieben werden. Denn die aktuelle Blockade hängt allein am Rat der Mitgliedsstaaten. Die Kommission hat zahlreiche Vorschläge unterbreitet, das Europaparlament durchgängig Unterstützung signalisiert. Dazu gehören<sup>11</sup>:

- Steuertransparenz für Großunternehmen („country-by-country reporting“): deutsche und österreichische Bundesregierung blockieren
- Anwaltsfirmen, Steuerberater: Meldepflicht für grenzüberschreitende Steuersparmodelle. Deutsche Bundesregierung fordert schwächere Regel.
- Schwarze Liste der Steueroasen: Steueroasen-Kriterien wurden abgeschwächt. Diese zu laxen Kriterien werden in einer intransparenten Arbeitsgruppe des Rates inkonsequent angewendet.

- Gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage (CCCTB)
- Maßnahmenpaket gegen den Umsatzsteuerbetrug in der EU
- Finanztransaktionssteuer in verstärkter Zusammenarbeit
- Besteuerung von Zins- und Lizenzzahlungen aus der EU in Steueroasen (Diskussion in der Ratsgruppe „Verhaltenskodex für Unternehmensbesteuerung“ festgefahren)

### US-STEUERREFORM: DRUCK AUF EUROPA

Weitere Bewegung in die Debatte um Unternehmensbesteuerung in Europa könnte die kurz vor Weihnachten 2017 in den USA beschlossene Steuerreform bringen. Sie ist nicht nur in ihrer gesellschaftlichen Verteilungswirkung eine massive Umverteilung von unten nach oben. Der größte Teil nutzt dem reichsten Prozent der US-Amerikaner. Sie befeuert auch den Steuerwettbewerb international, weil sie es für US-Konzerne noch attraktiver macht, Gewinne in Steueroasen zu verlagern.

Vor der Reform galt das Nationalitätsprinzip: Amerikaner und US-Unternehmen mussten US-Steuersätze bezahlen, verrechnet werden konnten beim im Ausland erwirtschafteten Gewinnen nur die dort gezahlten Steuern. Dies wurde nun zu Gunsten des Territorialitätsprinzips abgeschafft. Ökonom Clemens Fuest sieht darin für deutsche Unternehmen einen Anreiz, Gewinne eher in den USA auszuweisen und fordert Steuerenkungen für Unternehmen. Er spricht vom langanhaltenden Trend sinkender Unternehmenssteuersätze und deutet eine Verlagerung der Belastung auf privaten Konsum und Arbeitseinkommen an.<sup>12</sup>

Ursprünglich auch in den USA diskutierte, dann aber verworfene Reform-Elemente, böten für Europa eine Alternative zur Fortsetzung des Steuerwettbewerbs nach unten.

- Eine „destination based cash flow tax“ (DBCFT) besteuert die Umsätze in einem Land und nicht die Produktion. Dies könnte das „race to the bottom“

11. vgl. Sven Giegold (2017) Paradise Papers – Keine Entschuldigung für Untätigkeit. Verfügbar unter <http://www.sven-giegold.de/2017/paradise-papers-keine-entschuldigung-fuer-untaetigkeit/>

12. vgl. Cicero Online (2016) „Das wird uns treffen“. Interview mit Clemens Fuest. Verfügbar unter <https://www.cicero.de/trump-steuerreform-clemens-fuest-usa-folgen-deutsche-unternehmen>

bei den Unternehmenssteuersätzen weltweit beenden. Nachteil der DBCFT ist jedoch, dass Länder, die weiterhin nach dem Territorialprinzip die Produktion besteuern, extreme Wettbewerbsprobleme bekommen. Eine solche Reform wäre ohne massive Wettbewerbsverzerrungen nur global koordiniert machbar.

- Eine „excise tax“ (Verbrauchssteuer) auf konzerninterne Importe aus Steueroasen war als Alternative zur DBCFT im Gespräch. Statt eines Systemwechsels ginge es nur um Anreize gegen die Vermeidung durch Verlagerung in Steueroasen. Johannes Becker und Joachim Englisch zeigen, dass die „excise tax“ keine Nachteile für Exporte aus Normalsteuerländern wie Deutschland hätte.<sup>13</sup> In einem Brief an ihren US-Kollegen intervenierten aber die fünf wichtigsten europäischen Finanzminister gegen diesen Vorschlag mit Verweis auf Doppelbesteuerungsabkommen und die Regeln der Welthandelsorganisation.<sup>14</sup>

Eine Verschärfung des bisherigen Steuerwettbewerbs würde Überlegungen für mehr sozialen Ausgleich innerhalb Europas die Finanzierungsgrundlage entziehen. Die Einführung von Mindestsätzen der Unternehmenssteuern würde die EU stattdessen deutlich näher an das Level der Steuerkoordination in den USA bringen. Würde die gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage zunächst nur für diesen gemeinsamen Mindeststeuersatz eingeführt, könnten bereitwillige Regierungen vorangehen. Der Erfolg an Vereinfachung und Bürokratieabbau durch eine einheitliche Regelung könnte dann weitere Regierungen zur Übernahme des in verstärkter Zusammenarbeit Erreichten ermuntern. Mehr Transparenz durch länderbezogene Berichterstattung würde es der Öffentlichkeit zudem erlauben, Ausgangslage und Reformoptionen besser einzuschätzen.

## NEUE EU-EIGENMITTEL: STEUERN AUF UNTERNEHMEN, FINANZTRANSAKTIONEN ODER UMWELTVERBRAUCH ALS GRUNDLAGE FÜR EUROPÄISCHE INVESTITIONEN

Ein Teil des Mindeststeuersatzes bei Unternehmenssteuern könnte schließlich ein neues EU-Eigenmittel werden, um europäische Investitionen zu finanzieren. Die Expertengruppe um den ehemaligen EU-Kommissar und italienischen Ministerpräsidenten Mario Monti schlug außerdem ein reformiertes Mehrwertsteuer-Eigenmittelsystem (das das bestehende ersetzt), eine Finanztransaktionssteuer und weitere Finanzaktivitätssteuern vor. Weitere Forderungen waren eine CO<sub>2</sub>-Abgabe, Erlöse aus dem europäischen Emissionshandelssystem, eine Stromsteuer, eine Kraftstoffsteuer (oder allgemein eine Verbrauchssteuer auf fossile Brennstoffe) und eine indirekte Besteuerung von in Drittländern mit hohen Emissionen hergestellten Importwaren als mögliche neue EU-Eigenmittel.<sup>15</sup> Für eine makroökonomische Stabilisierung helfen konjunkturabhängige Steuern. Für die Haushaltsstabilität der EU sollten sie aber mit solchen kombiniert werden, die stabilere Einnahmen erwarten lassen.

## VI. Soziale Mindeststandards verbindlich machen

Die Vielfalt sozialer Sicherungssysteme in Europa lässt sich mittelfristig kaum harmonisieren.<sup>16</sup> Die Sozialpolitik bleibt vorrangig Domäne nationaler Politik. Allerdings haben die Anpassungsprogramme im Gegenzug für Nothilfen während der Finanzkrise tief in die Sozialsysteme eingegriffen. Viele Bürgerinnen und Bürger erwarten von der EU die Garantie von sozialen Mindeststandards. Mit der Säule Sozialer Rechte kommt die EU dieser Erwartung seit Kurzem entgegen. Die Mobilität von EU-BürgerInnen im Binnenmarkt kann dort

13. vgl. Johannes Becker, Joachim Englisch (2017) US Tax reform – Penalizing Intra-Firm Imports. Verfügbar unter <http://kluwertaxblog.com/2017/12/04/us-tax-reform-penalizing-intra-firm-imports>

14. vgl. René Höltschi (2017) EU-Finanzminister schießen Trump vor den Bug. Verfügbar unter <https://www.nzz.ch/wirtschaft/eu-finanzminister-schiessen-trump-vor-den-bug-ld.1338319>; Großen Dank außerdem für die Gesamtbetrachtung der US-Steuerreform an Udo Philipp.

15. vgl. Mario Monti, Daniel Daianu, Clemens Fuest, Kristalina Georgieva, Ivailo Kalfin, Alain Lamassoure, Pierre Moscovici, Ingrida Simonyte, Frans Timmermans, Guy Verhofstadt (2016) Hohe Rangige Gruppe „Eigenmittel“: Zusammenfassung und Empfehlungen. Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_de.pdf)

16. vgl. Peter Becker (2016) Die soziale Dimension fortentwickeln. In: Alexander Schellinger, Philipp Steinberg (Hrsg.) (2016) Die Zukunft der Eurozone. Wie wir den Euro retten und Europa zusammenhalten. transcript Verlag, Bielefeld.

allerdings zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Regelungen wie die Entsenderichtlinie sollen hier entgegenwirken, müssten aber noch stärker flankiert werden.

Eine oft vorgetragene Rechtsauffassung lehnt einen europäischen Mindestlohn mit Verweis auf Art. 153 Absatz 5 AEUV ab. Wird allerdings die damit garantierte Tarifautonomie der Sozialpartner gewährleistet, kann ein europäischer Rahmen für mitgliedstaatsspezifische Indikatoren bestimmt werden. Diese EU-Mindeststandards für nationale Mindestlöhne können auf Art. 115 AEUV gestützt werden. Relevant ist der Binnenmarktbezug europäischer Mindestlöhne. Sie müssen Wettbewerbsverzerrungen adressieren. Eine Rahmenrichtlinie könnte neben Standards für Mindestlöhne auch Mindestregeln für die Grundsicherung setzen. Dabei wird häufig ein Verhältnis von mindestens 60 Prozent des Durchschnittseinkommens vorgeschlagen.

## **Fazit: Das Potential der EU entfalten, um Gewinne der Globalisierung in die soziale Marktwirtschaft zu investieren**

Eine neue deutsche Bundesregierung findet zahlreiche konkrete Reformvorschläge vor, um die aktuellen Defizite der Eurozone und des Binnenmarktes zu überwinden. Ein auf Dauer stabiler und krisenfester Rahmen bildet eine Grundbedingung für inklusives Wachstum in Europa und damit eben auch in Deutschland. Anders als die einzelnen Mitgliedstaaten, hat die EU das ökonomische und politische Gewicht, demokratischen Entscheidungen Geltung zu verleihen. Sie ermöglicht demokratische Souveränität, die für eine auf soziale und wirtschaftliche Inklusion ausgerichtete Wachstums- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten genutzt werden sollte. Während die wesentliche Verantwortung auf nationaler Ebene verbleibt, braucht es dafür eine Re-Regulierung bei Finanzmärkten, Steuern, Investitionen und sozialen Mindeststandards. Marktbasierte Lösungen sind dazu kein Gegensatz. Um glaubwürdig funktionieren zu können, müssen die bisherigen Notmaßnahmen durch stabile Institutionen ersetzt werden.

Mehr gemeinsame Souveränität setzt eine stärkere Europäische Demokratie voraus. Eine besser koordinierte Wirtschaftspolitik für einen gemeinsamen Währungsraum muss auch mit politischen Mehrheitsentscheidungen verbunden sein, die eine redistributive Politik legitimiert und eine destabilisierende Blockadepolitik in Europa verhindert. Dafür braucht es ein klares Bekenntnis zu europäischen SpitzenkandidatInnen und transnationale Listen sowie volle parlamentarische Verantwortlichkeit der für die EU-Wirtschaftspolitik verantwortlichen Akteure.

---

### **„Mehr gemeinsame Souveränität setzt eine stärkere Europäische Demokratie voraus.“**

---

Institutionell sollte ein europäischer Währungsfonds Finanzhilfen besser im Kontext der EU-Werte und -Ziele absichern. Asymmetrische Schocks sollten europäisch abgefedert werden. Die Einführung einer europäischen Arbeitslosenmindestversicherung könnte ein geeignetes Instrument sein. Ein Haushalt für die Eurozone sollte Reformen attraktiver machen und durch Investitionen helfen, die bei der Infrastruktur versteckten Lasten für die Zukunft abzubauen. Ein EU-Finanzminister sollte Gesicht der gestärkten Wirtschaftspolitik und dem Europaparlament politisch verantwortlich sein. Länder, die von den europäischen Möglichkeiten profitieren wollen, müssen europäische Ziele umsetzen und die Ausgaben auch rechtlich besser überprüfbar machen.

Zur Finanzierung neuer Ausgaben sollen zuvorderst bestehende Steuern besser durchgesetzt werden. Parallel zu stärkeren Regeln gegen Verschuldung braucht es dafür Steuerkooperation statt Steuerwettbewerb. Aus neuen EU-Eigenmitteln könnten europäische Investitionen finanziert werden, für die Eurozone in verstärkter Zusammenarbeit. Eine starke, selbstbewusste und transparente Politik der Steuerkoordinierung sowie damit verbundene EU-Eigenmittel, die im Haushalt wiederum für inklusive Wachstumsinvestitionen verwendet werden könnten, leisten einen Beitrag, den wirtschaftlichen Rahmen der europäischen Integration und die gesamte Wachstumsdynamik im Binnenmarkt wieder stärker den zugutekommen zu lassen, die dafür arbeiten: den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union.

## Die Autoren



**Christian Beck** ist seit 2014 Büroleiter des Europaabgeordneten Sven Giegold, der sich in seiner parlamentarischen Tätigkeit mit Finanz- und Steuerpolitik sowie Demokratie, Transparenz und Ethik-Regeln beschäftigt. Beck studierte Politikwissenschaft und Politische Ökonomie in Berlin und Delhi. Er war Mitglied des Bundesvorstands der Jungen Europäischen Föderalisten und Sprecher der Landesarbeitsgemeinschaft Europa von Bündnis 90/Die Grünen in Berlin. Vor seiner Tätigkeit in Brüssel arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestag.

### Über das Projekt

Dieses Autorenpapier ist entstanden im Projekt „*Neue Wege zu inklusivem Wachstum – Impulse für die Soziale Marktwirtschaft von morgen*“, welches 2017 vom *Progressiven Zentrum* durchgeführt und vom *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)* gefördert wurde. Im Projekt wurden unter Einbindung von VertreterInnen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik, Unternehmen und Gewerkschaften zahlreiche wirtschaftspolitische Fragestellungen diskutiert und im Rahmen von Veranstaltungen und Publikationen die Themen Digitalisierung, Europa und Globalisierung, Strukturwandel sowie Teilhabe am Arbeitsleben unter dem Aspekt inklusivem Wachstum beleuchtet. Die Debatte wird auf [www.inklusives-wachstum.de](http://www.inklusives-wachstum.de) fortgesetzt.

Durchgeführt von:



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

*Dieses Papier ist ein Debattenimpuls im Rahmen des Projekts „Neue Wege zu inklusivem Wachstum“ und spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung der beteiligten Organisationen wider.*



**Manuel Gath** ist seit 2015 Project Manager des Berliner Think Tanks *Das Progressive Zentrum*. Zuvor war er zwei Jahre lang Mitarbeiter am Europelehrstuhl der Universität Duisburg-Essen. Während seines Politikstudiums in Marburg, Duisburg-Essen und Nijmegen sammelte Manuel Gath u.a. im Europaparlament sowie dem Bundeswirtschaftsministerium weitere praktische Erfahrung. Er ist ehrenamtlicher Bundesvorsitzender der Jungen Europäischen Föderalisten.

### Das Progressive Zentrum

*Das Progressive Zentrum* ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think Tank mit Sitz in Berlin. Ziel des Progressiven Zentrums ist es, gemäß dem Dreiklang „*Vordenken – Vernetzen – Streiten*“ fortschritts- und innovationsorientierte Politikideen in die öffentliche Debatte und auf die politische Agenda zu bringen. Wir wollen dazu beitragen, neue Netzwerke progressiver Akteure unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen. Dabei beziehen wir besonders junge, verantwortungsbewusste VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in progressive Debatten ein.

### Impressum:

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des *Progressiven Zentrums* auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Das Progressive Zentrum e.V., 2017

Ausgabe: Dezember 2017

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert  
c/o Das Progressive Zentrum e.V.  
Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorsitzende: Dr. Tobias Dürr, Michael Miebach, Katarina Niewiedzial  
Geschäftsführer: Dominic Schwickert

[www.progressives-zentrum.org](http://www.progressives-zentrum.org)  
[mail@progressives-zentrum.org](mailto:mail@progressives-zentrum.org)  
[www.facebook.com/dasprogressivezentrum](https://www.facebook.com/dasprogressivezentrum)  
twitter: @DPZ\_Berlin

Gestaltung: Daniel Menzel, basierend auf einem Design von 4S & Collet Concepts