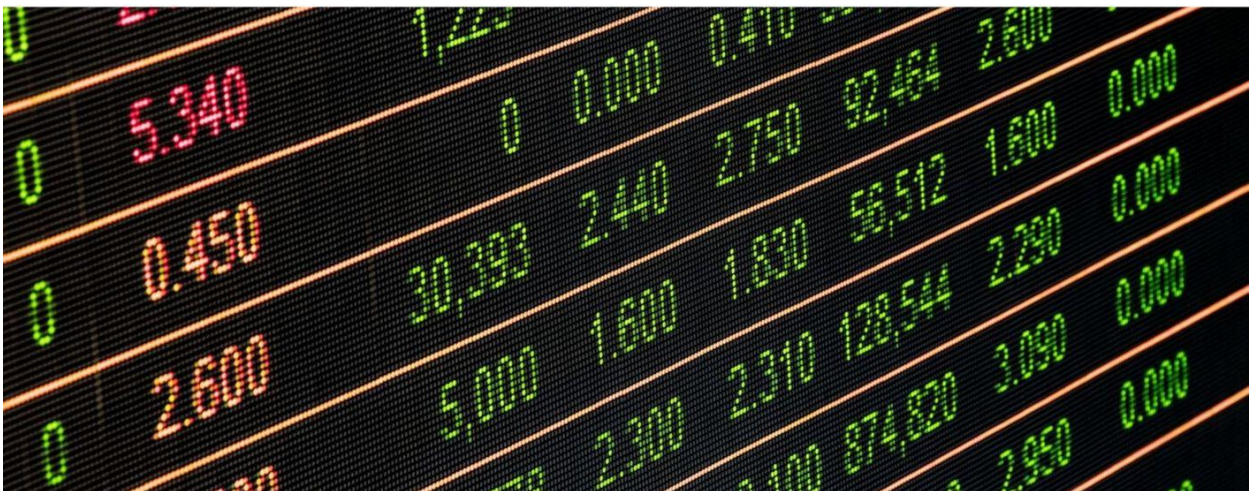




MARKUS FERBER, MDEP

Prioritäten der Europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik 2019 -2024



Prioritäten der Europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik 2019 -2024

Markus Ferber, MdEP

Stabilitätsorientierte Überprüfung der Fiskalregeln und des Europäischen Semesters

Die europäischen Fiskalregeln funktionieren nur leidlich. Zwar befindet sich der Gesamtschuldenstand in der Eurozone schon seit einigen Jahren in einem leichten Abwärtstrend, aber Ende 2018 war der Gesamtschuldenstand in der Eurozone mit 85,1 % des BIP noch immer deutlich höher als vor der Finanz- und Wirtschaftskrise (2008: 68.7%).¹ Gleichzeitig kommt es mit schöner Regelmäßigkeit zum Budgetstreit zwischen Europäischer Kommission und einigen Mitgliedern der Eurozone. Obwohl die Defizit-Kriterien regelmäßig verfehlt werden, kam es aber noch nie zu einer Geldstrafe. Die Europäische Kommission kommt ihrer Rolle als Hüterin der Verträge nur unzureichend nach und konzentriert sich vor allem auf die Flexibilität im **Stabilitäts- und Wachstumspakt**, nicht aber auf die zugrunde liegenden Regeln. Über die Jahre hat das dazu geführt, dass die Regeln immer granularer, komplexer und unberechenbarer geworden sind. Derzeit ist das Handbuch zur Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts über einhundert Seiten lang und es braucht 17 Schritte, bis ein klarer Verstoß gegen die Defizitregeln zu Sanktionen führt.

In der Summe zeigt sich, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt zum Papiertiger geworden ist, der aber gleichzeitig immer wieder zum Streitpunkt zwischen Kommission und Mitgliedstaaten wird. Die Europäische Kommission hat sich in dieser Periode vorgenommen sowohl die Fiskalregeln als auch den Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung zu überprüfen. Dabei müssen vor allem der **Stabilitätsgedanke** und die **Berechenbarkeit** im Vordergrund stehen. Die Defizitregeln müssen so ausgestaltet sein, dass sie antizyklisch wirken: sie sollten eine Krisensituation nicht noch verschärfen und gleichzeitig dafür sorgen, dass in wirtschaftlich guten Zeiten fiskalische Puffer aufgebaut werden.

Am wichtigsten jedoch ist, dass die **Schuldenregeln** am Ende auch **glaubwürdig zur Anwendung gebracht werden** und es eben keinen ellenlangen Ausnahmenkatalog gibt. Die Europäische Kommission hat in der Vergangenheit oftmals unter politischen Erwägungen

¹ Quelle: Eurostat (2019)

entschieden und bei großen Mitgliedstaaten gern beide Augen zugedrückt. Diese Willkür führt zwangsläufig zu Konflikten und sollte in Zukunft vermieden werden. Vor diesem Hintergrund ist auch darüber nachzudenken, die Funktion der haushaltspolitischen Überwachung an eine Institution zu geben, die eben nicht politisch, sondern rein nach haushaltspolitischen Kriterien entscheidet. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat in der Vergangenheit gezeigt, dass er unpolitisch und faktenbasiert entscheiden kann und könnte eine solche Rolle entsprechend glaubwürdig wahrnehmen.

Die Reformvorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters an die Mitgliedstaaten erteilt, werden von diesen in der Regel nur in geringem Umfang umgesetzt. Die Kommission hat in den vergangenen Jahren versucht, diesem Problem durch eine Fokussierung des Europäischen Semesters auf einige wenige Kernthemen zu begegnen. Damit sollte das Problem der Rosinenpickerei angegangen werden. In ihren politischen Leitlinien hat die Europäische Kommission nun angekündigt, die UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung in das Europäische Semester integrieren zu wollen. Dieser Prozess muss jedoch so ausgestaltet werden, dass der Fokus des **Europäischen Semesters auf Strukturreformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und einer verantwortungsvollen Haushaltsführung** gewahrt bleibt. Verstärkte Bemühungen zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele können Strukturreformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit allenfalls ergänzen, nicht aber ersetzen.

Anreize für die ambitionierte Umsetzung von Strukturreformen können über ein erweitertes Strukturreformunterstützungsprogramm gewährt werden. Dabei muss aber klar sein, dass **finanzielle Unterstützung für Strukturreformen** nur dann erfolgen kann, wenn diese **an klare Bedingungen** geknüpft ist und sich die Mitgliedstaaten verpflichten diese Strukturreformen auf lange Sicht, d.h. über den nächsten Regierungswechsel hinaus, zu implementieren.

Wenn Mitgliedstaaten gleichermaßen durch ambitionierte Strukturreformen für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft sorgen als auch durch eine verantwortungsvolle und nachhaltige Haushaltspolitik fiskalische Spielräume für den Krisenfall schaffen, gibt es keinen Bedarf für eine grenzüberschreitende makroökonomische Stabilisierungsfunktion mehr. Das gilt auch für das von der Kommissionspräsidentin propagierte Konzept einer Arbeitslosenrückversicherung, welche den nationalen Arbeitslosenversicherungen durch Liquiditätshilfe im Krisenfall zur Seite steht. Solange aber die jeweiligen Arbeitsmarktpolitiken in den Mitgliedstaaten nicht vollständig harmonisiert sind und wir innerhalb der Europäischen Union Arbeitsmärkte haben, die an den nationalen Grenzen haltmachen, sollten wir nicht damit beginnen, einzelne Elemente der Arbeitsmarktpolitik zu europäisieren - andernfalls entsteht eine sehr gefährliche Anreizstruktur.

Bankenunion vollenden: Risiken abbauen

In der vergangenen Legislaturperiode ist im Bereich der europäischen Bankenregulierung bereits viel geschehen. Wir haben internationale Standards zur Stärkung der Eigenkapitalunterlegung und zur Abwickelbarkeit von Banken umgesetzt und wichtige Schritte hin zu einer verhältnismäßigeren Bankenaufsicht gemacht. Auch in dieser Legislaturperiode kommt mit der Finalisierung von Basel III erneut ein Paket zur Umsetzung internationaler Standards auf den europäischen Gesetzgeber zu. Das Verhandlungsergebnis aus dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht gibt aus europäischer Sicht wenig Grund zur Freude. Umso wichtiger wird es sein, dass das **Paket zur Finalisierung von Basel III passgenau** und mit Blick auf die **Spezifika des europäischen Bankensektors** umgesetzt wird. Insbesondere die erst kürzlich eingeführten Regeln für ein **verhältnismäßigeres Bankenaufsichtsrecht** dürfen durch das Baseler Paket nicht gefährdet werden. Einige Elemente aus dem Baseler Paket wie etwa die hohen Risikogewichte für Hypothekarkredite müssen im Rahmen der europäischen Umsetzung grundsätzlich überdacht werden. Grundsätzlich sollte auch darüber nachgedacht werden, die europäische Umsetzung des Baseler Pakets von einer erfolgreichen und effektiven Umsetzung in anderen Jurisdiktionen (insbesondere den USA) abhängig zu machen.

Ein weiterer Schwerpunkt wird die **Reduzierung von Risiken im europäischen Bankensektor** bleiben müssen. Zwar gibt es europaweit einen grundsätzlichen Abwärtstrend, was die Quote **ausfallgefährdeter Kredite** angeht, in einigen Mitgliedstaaten sehen wir aber noch immer zweistellige Quoten. Darüber hinaus bleibt mehr als fraglich, welcher Anteil des Rückgangs auf konjunkturelle und welcher auf strukturelle Faktoren zurückgeht. Nachdem der europäische Gesetzgeber in der vergangenen Legislaturperiode bereits höhere Unterlegungsverpflichtungen für neue ausfallgefährdete Kredite verabschiedet hat, müssen nun die hohen Bestände angegangen werden. Dazu gehört einerseits ein geeigneter Rahmen für funktionierende Sekundärmärkte, andererseits ein beherztes Durchgreifen der Bankenaufsicht.

Ein weiterer Schwerpunkt im Bereich Risikoabbau sollte die **regulatorische Behandlung von Staatsanleihen** sein. In der letzten Krise, die auch eine Staatsschuldenkrise war, haben wir gesehen, dass es eine unheilvolle Verknüpfung von strauchelnden Banken und strauchelnden Staaten gab. **Staatsanleihen sind keine risikolosen Finanzinstrumente** und stellen ein Klumpenrisiko in den Bilanzen vieler Banken dar. Die logische Konsequenz aus diesem Befund muss sein, dass Staatsanleihen analog zu anderen nicht-risikolosen Finanzinstrumenten ebenfalls mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Angesichts der hohen Bestände in vielen Bankbilanzen wäre auch eine schrittweise Einführung einer solchen Regelung, die mit großzügigen Ausnahmen für Altbestände verknüpft wird, denkbar.

Deutliche und messbare Fortschritte in der Risikoreduzierung sind die Vorbedingung, dass wir über Schritte zur Risikoteilung, etwa in Form einer stärker europäisierten Einlagensicherung nachdenken können. Der Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2015 für ein vergemeinschaftetes europäisches **Einlagensicherungssystem** (EDIS) hat sich sowohl im Europäischen Parlament als auch im Finanzministerrat als ausgesprochen kontrovers herausgestellt. Es wäre entsprechend geboten, das Thema noch einmal **grundsätzlich neu** zu **beginnen**. Die Europäische Kommission sollte daher den Vorschlag für ein vergemeinschaftetes europäisches Einlagensicherungssystem zurückziehen und auf Basis einer sorgfältigen Analyse des Umsetzungsstands der derzeit gültigen Einlagensicherungsrichtlinie einen neuen Vorschlag machen, der auf ein **Rückversicherungssystem** hinauslaufen sollte und **klare Bedingungen** für dessen Inkrafttreten formulieren sollte.

Kapitalmarktunion vollenden

Diversifizierte Finanzierungskanäle sind für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft entscheidend. Das Finanzierungsmodell der europäischen Wirtschaft hat jedoch heute eine deutliche Schlagseite zur Bankenfinanzierung. Gleichzeitig droht mit dem **Brexit** der heute liquideste Finanzplatz für die Börsenfinanzierung zu einem Drittstaat zu werden. Vor dem Hintergrund des Brexits gewinnt das ohnehin bereits wichtige Projekt Kapitalmarktunion noch einmal an Bedeutung und muss zur zentralen politischen Priorität der neuen Legislaturperiode werden.

Zwar ist in der vergangenen Legislaturperiode, etwa durch einen neuen Aufsichtsrahmen für Wertpapierfirmen und zentrale Gegenparteien und eine Stärkung der europäischen Finanzaufsichtsagenturen bereits einiges geschehen, bei einigen grundsätzlichen Fragen gibt es aber bislang keinen Fortschritt. Wollen wir die Kapitalmarktunion wirklich voranbringen, braucht es vor allem eine **Harmonisierung im Steuer- und Insolvenzrecht**. Denn nur, wenn Investitionen im ganzen europäischen Binnenmarkt steuerlich gleichbehandelt werden und sich Investoren darauf verlassen können, dass Rechtstitel auch in ganz Europa innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens vollstreckbar sind, haben wir tatsächlich die wesentlichen Barrieren für grenzüberschreitendes Wirtschaften abgeschafft.

Neben Fortschritten im Bereich Steuer- und Insolvenzrecht, werden in der neuen Legislaturperiode auch die Überprüfung einiger großer Dossiers wie der Finanzmarkttrichtlinie **MIFID II**, der Richtlinie über Eigenkapitalunterlegung für Versicherungen (**Solvency II**) und der Richtlinie über Produktinformationsblätter für Finanzprodukte (**PRIIPS**) auf die Tagesordnung kommen. Bei all diesen Dossiers sollte bei der Überprüfung das Prinzip der **Verhältnismäßigkeit** im Vordergrund stehen. Sowohl bei der

Überarbeitung der Eigenkapitalvorschriften für Banken als auch beim überarbeiten Aufsichtsrahmen für Wertpapierfirmen hat sich gezeigt, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip sinnvoll in europäische Finanzgesetzgebung eingebaut werden kann. Gerade im Bereich der Offenlegungspflichten gegenüber den Kunden müssen die anstehenden Überprüfungen zu einer besseren Harmonisierung zwischen den jeweiligen europäischen Rechtsakten führen.

Nachhaltigkeit im Finanzwesen

Das Thema Nachhaltigkeit hat in den vergangenen Jahren zurecht Aufmerksamkeit erfahren. Wenn die nationalen, europäischen und internationalen Klimaverpflichtungen erfüllt werden sollen und der Wandel hin zu einer kohlenstoffärmeren Wirtschaft gelingen soll, müssen alle Wirtschaftsbereiche dazu beitragen. Gerade dem Finanzsektor kommt eine Schlüsselrolle zu, da er eine besondere Lenkungswirkung im gesamtwirtschaftlichen Gefüge einnimmt. Es gibt am Markt sowohl bei Privatinvestoren als auch bei institutionellen Anlegern eine steigende Nachfrage nach nachhaltigen Finanzprodukten und nach verlässlichen Informationen über ebensolche Finanzprodukte. Diese Nachfrage kann genutzt werden, um die bestehenden Investitionslücken bei der Umsetzung der Klima- und Energieziele zu schließen.

Aus Sicht des Gesetzgebers muss es entsprechend insbesondere darum gehen, die richtigen Anreize zu setzen, um Investitionen in Projekte zu lenken, die gleichzeitig wirtschaftlich und nachhaltig sind und zur Transformation hin zu einer kohlenstoffärmeren Wirtschaft beitragen ohne jedoch Fehlanreize zu setzen, die in Blasenbildung münden und zu Klumpenrisiken beitragen könnten. Ideen wie eine **regulatorische Vorzugsbehandlung grüner Investitionen** bei der Eigenkapitalunterlegung oder ein Herausrechnen von grünen Investitionen aus dem Haushaltsdefizit sind daher grundsätzlich **abzulehnen**.

Zum anderen muss es beim Thema nachhaltige Finanzierung darum gehen, privaten und institutionellen Investoren die richtigen Informationen an die Hand geben, um ihnen die Möglichkeit zu geben, durch kluge Investitionsentscheidungen an den Früchten der Transformation zu einer nachhaltigeren Wirtschaft teilzuhaben. Eine **Taxonomie**, die anhand sachlicher Kriterien nachvollziehbar definiert was ein nachhaltiges Investment ist, ist deshalb eine Vorbedingung für eine sinnvolle Diskussion über nachhaltige Finanzierung. Dabei sollten wir davon absehen, bestimmte Industriezweige grundsätzlich als nicht-nachhaltig zu klassifizieren, denn es sind genau diese Industriezweige mit einer bislang schlechten Ökobilanz, die am Ende das höchste Einsparpotential mit sich bringen.

Für den Privatanleger bedeutet eine nachvollziehbare Taxonomie, dass ihm diejenigen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die für eine informierte Anlageentscheidung relevant sind. Auf **keinen Fall**, darf die Offenlegung für nachhaltige Informationen am Ende dazu führen, dass der Kunde nochmals mit **seitenweisen Zusatzinformationen** überfordert wird. Wenn Nachhaltigkeitskriterien im Prozess der Anlageberatung abgefragt werden, muss klar sein, dass Nachhaltigkeitspräferenzen nur ein Kriterium unter vielen sein können. Aspekte wie die Risikofreudigkeit, der Anlagehorizont und die Verlusttragfähigkeit dürfen am Ende nicht zugunsten der Nachhaltigkeit ignoriert werden.

Ganz grundsätzlich sollten wir **beim Thema Nachhaltigkeit auf Informationen und die richtigen Anreize setzen**. Dabei dürfen wir die Wettbewerbsfähigkeit unserer eigenen Wirtschaft jedoch nicht aus den Augen verlieren. Mehrfachbelastungen etwa durch eine Kombination von Maßnahmen wie Emissionshandel, CO₂-Steuer und sektoralen Vorgaben sollten wir ebenso vermeiden wie eine **CO₂-Grenzsteuer**, die am Ende lediglich ein **Handelshemmnis** darstellt und von Drittstaaten auch als solches aufgefasst werden würde.

Europäische Regeln für FinTech und Virtuelle Währungen

In den vergangenen Jahren hat sich der Finanzsektor stark verändert. Innovative neue Akteure (FinTechs) haben beispielsweise im Markt für Zahlungsdienstleistungen für mehr Wettbewerb gesorgt, durch Crowdfunding-Plattformen gibt es neue Finanzierungskonzepte und die Blockchain-Technologie eröffnet mit Blick auf Finanzdienstleistungen eine Reihe von neuen Anwendungsmöglichkeiten.

Die Europäische Union muss auf diese Herausforderungen eine Antwort finden - und zwar eine gemeinsame. Es darf nicht passieren, dass angesichts des technologischen Wandels in der Finanzwirtschaft erst in jedem Mitgliedstaat ein neues Regelwerk entsteht und der Flickenteppich an unterschiedlichen Regelungen anschließend auf europäischer Ebene zusammengeflickt wird. Für neue Phänomene wie Crowdfunding braucht es **von Anfang an einen gemeinsamen europäischen Rahmen**. Dabei gilt es die richtige Balance zwischen dem Verhindern von regulatorischer Arbitrage und dem Ermöglichen von Innovationen zu schaffen.

Insbesondere mit Blick auf virtuelle Währungen gibt es vor dem Hintergrund der Pläne des Interkonzerns Facebook, eine eigene Kryptowährung (Libra) einzuführen, Handlungsdruck. Wenn ein Unternehmen wie Facebook, welches plattformübergreifend mehr als zwei Milliarden Nutzer hat, diesen Nutzern eine virtuelle Währung unmittelbar zur Verfügung stellt, gewinnt diese fast automatisch systemische Relevanz. Gleichzeitig wirft Libra eine Reihe von komplexen Fragen auf, beispielsweise hinsichtlich Einlagensicherung,

Verbraucher- und Datenschutz und Umgang mit Anti-Geldwäschebestimmungen. Darüber hinaus stellt sich die viel grundsätzlichere Frage, ob ein Konsortium privater Unternehmen, welches in erster Linie Gewinninteressen verfolgt, Zentralbank-ähnliche Aufgaben übernehmen sollte und - falls ja - unter welchen Bedingungen. Um mit Libra umzugehen, braucht es deshalb einen **wirksamen regulatorischen Rahmen**, der den Umgang mit **virtuellen Währungen** regelt und **regulatorischer Arbitrage vorbeugt**.

Steuern: Unternehmenssteuerrecht fürs 21. Jahrhundert fit machen

Das europäische Unternehmenssteuerrecht verharrt nach wie vor im 20. Jahrhundert und orientiert sich an Konzepten wie einer physischen Betriebsstätte, die zu vielen Geschäftsmodellen der **Digitalwirtschaft** schlichtweg nicht mehr passen. Deswegen muss das europäische Körperschaftssteuerrecht um das Konzept einer virtuellen Betriebsstätte ergänzt werden, um sicherzustellen, dass **Besteuerung auch dort erfolgt, wo Gewinne erwirtschaftet werden**. Das Konzept einer **virtuellen Betriebsstätte** ist systemfremden Schnellschüssen wie einer Steuer auf bestimmte Umsätze von Digitalunternehmen in jedem Fall vorzuziehen. Im Idealfall sollte eine solche virtuelle Betriebsstätte auf Basis internationaler Standards (beispielsweise auf Ebene der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) eingeführt werden.

Ein zentrales Problem, das Steuerhinterziehung und aggressive Steuerplanung überhaupt erst ermöglicht, ist die Tatsache, dass dieselben Steuertatbestände in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Das führt einerseits dazu, dass sich Steuerschlupflöcher auftun, die von findigen Steuerplanern zu Lasten des Fiskus genutzt werden. Andererseits stellt diese Vielzahl von unterschiedlichen Steuerregimen ein enormes Hindernis für grenzüberschreitendes Wirtschaften dar, welches gerade für kleine und mittelständische Unternehmen eine nicht unerhebliche Markteintrittsbarriere in andere europäische Märkte darstellt. Umso wichtiger wäre es, mittels einer **gemeinsamen Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage** Abhilfe zu schaffen. Das Europäische Parlament hat bereits in der vergangenen Legislaturperiode einen pragmatischen Vorschlag in diese Richtung gemacht, den die Finanzminister dringend aufgreifen sollten.

Hinweis: Eine digitale Version dieses Dokuments ist auf meiner Website (<https://www.markus-ferber.de/>) abrufbar.