

E-PAPER

Policy Paper

Die Finanzarchitektur der EU zukunftsfähig gestalten

Impulse für die
EU-Reformdebatte

VON PHILIPP HEIMBERGER UND MARGIT
SCHRATZENSTALLER

MIT RASMUS ANDRESEN, LYDIA KORINEK UND
JAMILA SCHÄFER

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2024



Die Finanzarchitektur der EU zukunfts­fähig gestalten

Von Philipp Heimberger und Margit Schratzenstaller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Zusammenfassung	4
1 Herausforderungen	6
2 Politische Ziele	9
3 Reformvorschläge zur Schaffung einer zukunfts­fähigen Finanzarchitektur der EU	11
4 Potenziale für eine ambitionierte Weiterentwicklung der europäischen Finanzarchitektur und die Rolle Deutschlands	15
Die Autor*innen und die Mitglieder der Expert*innengruppe	17

Anmerkung: Dieses Policy Paper entstand unter der Federführung der Autor*innen mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen im Rahmen von zwei Treffen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Vorwort

Der Krieg in Europa, die sich zuspitzende Klimakrise, der Druck auf die liberalen Demokratien und die ungeklärte Position Europas im globalen Machtgefüge – die Europäische Union steht vor historischen Herausforderungen. Um ihre Zukunftsfähigkeit zu behaupten, muss die EU handlungsfähiger werden. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führt uns auch vor Augen, dass eine Neujustierung der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik dringend geboten ist. Allerdings macht der Erweiterungsprozess die ohnehin notwendige institutionelle Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit noch dringlicher. Über die Frage, wie breit eine solche Reform aufzustellen ist und in welchem Verfahren sie umgesetzt werden kann, gibt es aktuell keine einheitliche Haltung in der EU. Es gibt Vorstöße und Ideen auf der einen, aber auch Vorbehalte und Sorgen auf der anderen Seite. Eine Einigung kann nur zustande kommen, wenn alle Seiten gehört und ernst genommen werden. Deutschland kommt als größtes Mitgliedsland dabei eine besondere Verantwortung zu.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung Fachleute aus verschiedenen Politikbereichen eingeladen, Impulse für die EU-Reformdebatte zu erarbeiten. Ausgehend von den aktuellen Herausforderungen wurden gemeinsame Ziele für eine nachhaltige Politikgestaltung und Empfehlungen für institutionelle Reformen formuliert. Sie sollen in ihrer Gesamtheit die EU handlungsfähiger und demokratischer, ökologischer und sozial gerechter machen. Dabei haben wir uns nicht nur auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen im engeren Sinn beschränkt, sondern exemplarisch auch Politikbereiche in den Blick genommen, die für die Zukunftsfähigkeit der EU zentral sind: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie Energie-, Agrar-, Fiskal- und Erweiterungspolitik. Herausgekommen ist eine Reihe Policy Paper, die teils pragmatische Wege, teils Pfadwechsel vorschlagen. Viele Empfehlungen sind ohne Vertragsänderungen möglich. Was es vor allem braucht, ist der politische Willen, die vorhandenen Potenziale zu nutzen. Alle Texte schließen mit der Frage, wie Deutschland zum Gelingen des Reformprozesses beitragen kann. Wir hoffen, damit Impulse für die entsprechende Debatte zu geben.

Das hier vorliegende Policy Paper befasst sich mit der europäischen Fiskalpolitik. Wir danken den Autor*innen Dr. Philipp Heimberger und Dr. Margit Schratzenstaller und den weiteren Mitgliedern der Expert*innengruppe – MdEP Rasmus Andresen, Lydia Korinek und MdB Jamila Schäfer – für ihre wertvollen Beiträge.

Berlin, im April 2024

Jan Philipp Albrecht, *Vorstand*
Eva van de Rakt, *Referatsleitung EU und Nordamerika*
Dr. Christine Pütz, *Referentin EU*
Heinrich-Böll-Stiftung

Zusammenfassung

Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen der EU und macht einen tiefgreifenden Wandel der europäischen Wirtschaft erforderlich. Zeitgleich befindet sich die EU in einer global zunehmend komplexen Gemengelage aus internationalem Subventionswettbewerb, Technologiewettstreit und Abhängigkeit vieler Mitgliedstaaten von fossilen Energien. Um die EU-Klimaziele zu erreichen, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, zukunftsfähige Arbeitsplätze zu sichern und die öffentliche Daseinsvorsorge sicherzustellen, sind erhebliche finanzielle Investitionen erforderlich. Für die öffentliche Hand belaufen sich diese laut aktuellen Schätzungen auf 260 Mrd. Euro jährlich. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Handlungsspielräume sind jedoch sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch der EU begrenzt. Die Situation wird dadurch verschärft, dass Zuschüsse aus der «Recovery and Resilience Facility» (RRF) nach 2026 nicht mehr zur Verfügung stehen und die Reform der EU-Fiskalregeln die Spielräume für grüne öffentliche Investitionen kaum vergrößern wird. Folglich ist zu erwarten, dass der Druck zur Haushaltskonsolidierung in den kommenden Jahren erheblich steigen wird. Zudem haben die EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene sehr ungleiche fiskalpolitische Ausgangslagen, was das Risiko einer Fragmentierung der EU erhöht.

Viele der benötigten grünen Investitionen zur Reduktion der CO₂-Emissionen in der Energie- und Transportinfrastruktur zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur innerhalb der Grenzen eines Landes von Bedeutung, sondern gesamteuropäisch zu betrachten sind. Für diese Infrastruktur braucht es europäisch koordinierte Finanzierungsinstrumente. Folgerichtig sollte ein zentrales Ziel der Fiskalpolitik auf EU-Ebene in der Ermöglichung von grenzüberschreitenden grünen Investitionen mit EU-Mehrwert liegen. Eine gemeinsam koordinierte und finanzierte industrie-politische Strategie muss sicherstellen, dass Zukunftstechnologien in Europa hergestellt werden können und bestehende Sektoren (z.B. Energienetzausbau, Transport) zukunftsfit gemacht werden. Die Zielsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten sollte darin bestehen, grüne Investitionen zu tätigen, die gleichzeitig zum Klimaschutz und zur sozialen Sicherung in der sozialökologischen Transformation beitragen, indem sie den Auf- und Ausbau einer sozial-ökologischen Infrastruktur vorantreiben. Zur Finanzierung der erforderlichen zusätzlichen öffentlichen grünen Investitionen auf EU-Ebene braucht es eine zukunftsfähige europäische Finanzarchitektur, die auf drei Säulen beruht. Ob die hier formulierten Reformempfehlungen Vertragsänderungen erfordern, hängt von ihrer genauen Ausgestaltung ab.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen sollte Deutschland auf europäischer Ebene eine Fiskalpolitik unterstützen, die bestehende wirtschaftliche und politische Probleme nicht verschärft, sondern durch eine ambitionierte und gezielte Investitionsausrichtung zu lösen hilft. Anlass dafür geben nicht nur die bald anstehenden Verhandlungen über den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR, 2028-2034) oder der in diesem Jahr erwartete Bericht von Mario Draghi über die europäische Wettbewerbsfähigkeit, sondern

auch Deutschlands beschränkte fiskalpolitische Spielräume, die von der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ausgehen. Durch ambitioniertes Mitgestalten erhöhter Finanzierungsspielräume auf EU-Ebene könnte Deutschland so auch wichtige Ausgaben ermöglichen, um die eigenen wirtschaftlichen Kapazitäten zu stärken.

Reformziele

- Öffentliche grüne **Investitionslücke** auf europäischer Ebene schließen
- Gemeinsame europäische **Fiskalkapazität** aufbauen
- Grüne Investitionen in **Projekte mit europäischem Mehrwert** finanzieren, um bestehende Sektoren zukunftsfähig zu machen (Energienetzausbau, Transportinfrastruktur)
- Zukunftsfähige **Arbeitsplätze** sicherstellen
- Industrielle **Wettbewerbsfähigkeit** erhöhen
- **Private Investitionen** mobilisieren
- Mittel zur Stärkung der öffentlichen **Daseinsvorsorge** bereitstellen
- Auf- und Ausbau einer **sozial-ökologischen Infrastruktur** vorantreiben, um zum **Klimaschutz** und zur **sozialen Sicherung** in der Transformation beizutragen

Vorschlag 1 | Ausgabenstruktur des Mehrjährigen Finanzrahmens anpassen

- Ausgaben für grüne Investitionen stärken
- Klimafreundlichkeit von Kohäsions- und Agrarpolitik erhöhen
- Zielvorgabe von 30% erhöhen, nach der mindestens 30% der Ausgaben des MFR zur Unterstützung von Klimazielen zu verwenden sind
- 2% Ausgabedeflator mit tatsächlicher Inflationsrate ersetzen

Vorschlag 2 | Dauerhaften EU-Investitionsfonds etablieren

- Finanziert durch Kreditaufnahmen der Europäischen Kommission an Finanzmärkten
- Fokus auf die Finanzierung von öffentlichen Gütern mit europäischem Mehrwert
- Ko-Finanzierung nationaler grüner Investitionsprojekte in Form von Zuschüssen möglich
- Demokratische Kontrolle durch zentrale Rolle des EU-Parlaments bei Einrichtung und Aufsicht
- Neue EU-Investitionsaufsicht zur Koordinierung von öffentlichen und privaten grünen Investitionen mit regelmäßiger Berichterstattung an das Europäische Parlament

Vorschlag 3 | Neue nachhaltigkeitsorientierte EU-Eigenmittel einführen

- Priorität liegt auf grünen Eigenmitteln
- Umsetzung der Vorschläge der Europäischen Kommission für Einnahmen aus dem EU-Kommissionshandel und dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) forcieren
- Steuern auf internationalen Flug- und Schiffsverkehr oder Kryptowährungen
- Einführung einer progressiven Vermögensteuer
- EU-weit koordinierte Besteuerung von Finanztransaktionen

1 Herausforderungen

Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen der EU für die nächsten Jahrzehnte und macht einen tiefgreifenden Wandel der europäischen Wirtschaft erforderlich. Zeitgleich steht Europa vor einem internationalen Subventionswettbewerb, der durch industriepolitische Interventionen in den USA und China angefacht wird. Der Wettstreit um die Technologien und Industrien der Zukunft ist in vollem Gange, während die Abhängigkeit vieler EU-Mitgliedstaaten von fossiler Energie, die zum Teil aus autokratischen Staaten importiert wird, weiterhin ein zentrales Risiko für den europäischen Wirtschaftsstandort und den EU-Binnenmarkt darstellt.

Diese Vielzahl an wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen erfordert eine ambitionierte Strategie, die die europäische Finanzarchitektur zukunftsfit macht. Die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Handlungsspielräume sind jedoch sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch der EU begrenzt. Die zu erwartenden Finanzbedarfe gehen weit über die Möglichkeiten der bestehenden Haushaltsplanungen der EU hinaus. Zudem haben die EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene sehr ungleiche fiskalpolitische Ausgangslagen. Daraus erwächst das Risiko, dass politische und wirtschaftliche Bruchlinien entstehen und soziale Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten verschärft werden: Insbesondere, wenn einige Mitgliedstaaten deutlich mehr öffentliche Ausgaben für die sozial-ökologische Transformation tätigen können als andere.

Die Frage nach der Deckung der Finanzbedarfe für die notwendige sozial-ökologische Transformation und eine funktionierende Sicherheitsordnung ist für die Zukunft der EU zentral, wird aber oft nachrangig behandelt. Dabei zeigen bestehende Schätzungen, dass die Mehrbedarfe für die grünen Investitionen zur Erreichung der EU-Klimaziele in den kommenden Jahrzehnten erheblich sind: €10.000 Milliarden müssen zusätzlich bis zum Jahr 2050 investiert werden, um die EU-Wirtschaft zu dekarbonisieren. Dies entspricht zusätzlichen Investitionen von 2,3 Prozent der EU-Wirtschaftsleistung jährlich, die sich für die öffentliche Hand noch erhöhen, sollten diese Investitionen aufgeschoben werden.^[1] Unternehmen und private Investor*innen werden diese grüne Investitionslücke nur teilweise schließen. Der Umfang ist dafür zu hoch. Gleichzeitig sind die Investitionen oftmals mit hohem Risiko, geringen Gewinnaussichten und einem zu langen Planungshorizont verbunden. Der öffentlichen Hand kommt damit eine wichtige Rolle bei der Schließung der grünen Investitionslücke zu.^[2] Der Anteil zusätzlich erforderlicher öffentlicher grüner Investitionen wird auf 260 Mrd. € (1,6 Prozent der Wirtschaftsleistung der EU) jährlich

1 Siehe Institut Rousseau: Road to Net Zero. Bridging the Green investment gap, Januar 2024.

2 Siehe z.B. Pekanov, A., Schratzenstaller, M.: Making green public investment a reality in the EU fiscal framework and the EU budget, in: Cerniglia, F., Saraceno, F., Watt, A. (Hrsg.): Financing investment in times of high public debt, Open Book Publishers 2023, S. 137-156.

geschätzt, wobei dieses Ausmaß für einige Mitgliedstaaten um einen Faktor von bis zu 2,5 nach oben oder unten abweichen kann. Je nach Emissions- und aktueller Investitionsaktivität unterscheiden sich die Finanzierungsbedarfe erheblich.^[3]

Viele der benötigten grünen Investitionen zur Reduktion der CO₂-Emissionen in der Energie- und Transportinfrastruktur zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur innerhalb der Grenzen eines Landes von Bedeutung, sondern gesamteuropäisch zu betrachten sind. Für diese Infrastruktur braucht es demzufolge auch europäisch koordinierte Instrumente. Einzelstaatliche Initiativen wären für bedeutende grüne Investitionen in grenzüberschreitende Projekte finanziell unzureichend ausgestattet und kämen aufgrund mangelnder Koordination nur schwer zustande. In anderen Bereichen könnten nationale Einzelgänge die Integrität des Binnenmarktes gefährden und damit zu ineffizienten Transformationspfaden führen. Damit stellt sich die Frage nach EU-Finanzierungsinstrumenten zur Deckung der zusätzlichen Finanzierungsbedarfe.

Zuschüsse aus der «Recovery and Resilience Facility» (RRF), die den EU-Mitgliedstaaten bei der Realisierung von grünen Investitionen nach der Covid-19-Krise geholfen haben, stehen nach 2026 nicht mehr zur Verfügung. Gleichzeitig leistet das EU-Budget in seiner bestehenden Struktur nur einen begrenzten Beitrag zur Stärkung grüner Investitionen auf EU-Ebene. Einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen, der stärker auf grüne Investitionen ausgerichtet werden könnte, wird es erst ab 2028 geben. Diese finanziellen Einschränkungen stellen die erforderliche Ausweitung der grünen öffentlichen Investitionen in der EU in Frage. Die dargelegten strukturellen Mehrbedarfe bei Investitionen erfordern jedoch langfristige Finanzierungslösungen für die kommenden Jahrzehnte. Folglich muss dabei über bestehende Programme hinausgedacht werden.

Auch auf nationaler Ebene wird die soeben beschlossene Reform der EU-Fiskalregeln^[4] die Spielräume für grüne öffentliche Investitionen nicht ausschlaggebend verbessern. Die Reform verlagert den Schwerpunkt der Betrachtung zwar von der jährlichen Entwicklung der öffentlichen Finanzen hin zu einer mittelfristigen Sichtweise. Zudem können sich die einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Investitionen und Reformen verpflichten, um den fiskalischen Anpassungspfad auf bis zu sieben Jahre zu verlängern – sofern die Europäische Kommission zustimmt, dass die Investitionen mit Schuldentragfähigkeit vereinbar sind. Erhebliche Teile der erforderlichen grünen Ausgaben werden jedoch keine Berücksichtigung finden, da sie die Schuldenquote nicht senken.

3 Siehe Institut Rousseau (2024), a.a.O.

4 Europäischer Rat: Economic governance review: Council and Parliament strike deal on reform of EU fiscal rules, Presseausendung am 10.2. 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules>. [letzter Zugriff am 8.3. 2024]

Der Druck zur Haushaltskonsolidierung für nationale Regierungen – insbesondere für jene mit hohen öffentlichen Schuldenquoten – wird in den kommenden Jahren so steigen, dass eine Ausweitung von nachhaltigen Investitionen maßgeblich erschwert oder gar unmöglich wird. Wenn der Druck zur Haushaltskonsolidierung zunimmt, werden öffentliche Investitionen eher gekürzt oder aufgeschoben als andere staatliche Ausgabenkomponenten.^[5] Eine solche Entwicklung würde die sozial-ökologische Transformation genauso wie die Aufrechterhaltung und notwendige Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge massiv in Frage stellen.

5 Siehe Jacques, O.: Austerity and the path of least resistance: how fiscal consolidations crowd out long-term investments, *Journal of European Public Policy*, 28(4), 2021, S. 551-570.

2 Politische Ziele

Angesichts der oben beschriebenen Herausforderungen in einer global zunehmend komplexen Gemengelage aus Geo-, Industrie- und Klimapolitik und gleichzeitig stark beschränkten Haushaltslagen muss es das Ziel der EU-Fiskalpolitik sein, sowohl Mittel für die Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge bereit zu halten, als auch Investitionen in Industrie und andere Wirtschaftszweige zu ermöglichen. So wird ein nachhaltiges und sozial inklusives Wirtschaftssystem gefördert, in dem zusätzliche wirtschaftliche Kapazitäten entstehen, die zukunftsfähige Arbeitsplätze dank einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen. EU-weite Politikansätze sind erforderlich, um die Klimapolitik mit geostrategischen und sozialpolitischen Erfordernissen zu verknüpfen. Nationale Alleingänge drohen im Kontext des globalen Subventionswettlaufs den EU-Binnenmarkt und das EU-Projekt zu schädigen, indem langfristig solidarische und wirtschaftspolitisch vorteilhafte Lösungen für alle Mitgliedstaaten erschwert werden. Gleichzeitig muss die erforderliche Transformation sozial ausgewogen gestaltet werden, um soziale Verwerfungen zu vermeiden und eine breite gesellschaftliche Akzeptanz für den grünen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft zu sichern.

Ein zentrales Ziel der EU-Fiskalpolitik auf EU-Ebene sollte in der Ermöglichung von grenzüberschreitenden grünen Investitionen mit EU-Mehrwert liegen, die ohne eine länderübergreifende Koordination und Finanzierung nicht oder nur unzureichend getätigt werden würden und die den Zusammenhalt zwischen den EU-Mitgliedstaaten stärken. Eine gemeinsam koordinierte und finanzierte industriepolitische Strategie muss sicherstellen, dass Zukunftstechnologien in Europa hergestellt werden können. Gemeinsame europäische Projekte können außerdem helfen, bestehende Sektoren zukunftsfit zu machen: Im Energiesektor könnte die Realisierung eines integrierten Stromnetzes für die Übertragung von Erneuerbaren Energien sowie die Unterstützung von ergänzenden Batterie- und grünen Wasserstoffprojekten finanziert werden.^[6] Ein gemeinsames europäisches Schnellzugsystem birgt das Potenzial, die Emissionen im Transportsektor deutlich zu senken.^[7] Solche öffentlichen grünen Investitionsprojekte würden weitere private grüne Investitionen anziehen und somit die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen und europäischen Volkswirtschaft sicherstellen.^[8] Ein solide ausfinanziertes, langfristiges, öffentliches Investitionsprogramm trägt zudem auch durch höhere Planungssicherheit und verbesserte

6 Siehe Creel, J., Holzner, M., Saraceno, F., Watt, A., Wittwer, J.: How to spend it: a proposal for a European Covid-19 recovery programme, wiiw Policy Report No. 38, 2020.

7 Siehe Angers, E., Arsenev, A., Holzner, M.: The emissions reduction potential for freight transport on a high-speed rail line along the «European Silk Road», wiiw Research Report No. 472, 2023.

8 Siehe z.B. Mazzucato, M.: Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities, *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 2018, S. 803-815.

Standortbedingungen (z.B. durch Investitionen in Infrastruktur und die Stärkung des Arbeitsmarktes) dazu bei, private grüne Investitionen zu mobilisieren.^[9]

Die Zielsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten sollte darin bestehen, grüne Investitionen zu tätigen, die gleichzeitig zum Klimaschutz und zur sozialen Sicherung in der sozialökologischen Transformation beitragen, indem sie den Auf- und Ausbau einer sozial-ökologischen Infrastruktur («universal basic services»^[10]) vorantreiben. Eine solche Infrastruktur bietet universellen und leistbaren Zugang zu einer Reihe von Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die ein klimafreundliches Leben ermöglichen. Die öffentliche Verkehrsinfrastruktur stellt etwa einen Kernbestandteil einer Just-Transition-Strategie dar, die soziale Härten einer ambitionierten Klimapolitik vermeidet und dadurch die Akzeptanz der erforderlichen sozial-ökologischen Transformation sicherstellt.

9 Siehe z.B. Darvas, Z., Wolff, G.: How to reconcile increased public investment needs with fiscal consolidation, VoxEU, 7.3. 2022, <https://cepr.org/voxeu/columns/how-reconcile-increased-green-public-investment-needs-fiscal-consolidation> [letzter Zugriff am 7.3. 2024].

10 Vgl. grundsätzlich Gough, I.: Universal basic services: A theoretical and moral framework. The Political Quarterly, 90(3), 2019, S. 534-543; Bohnenberger, K.: Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits, Sustainability, 12(2), 2020, S. 596.

3 Reformvorschläge zur Schaffung einer zukunftsfähigen Finanzarchitektur der EU

Die Finanzierung der erforderlichen zusätzlichen öffentlichen grünen Investitionen auf EU-Ebene sollte auf mehreren Säulen beruhen. Es sollten bestehende Potenziale zur Umschichtung von Ausgaben im Rahmen des EU-Haushalts genutzt werden. Da eine zukunftsorientierte Ausgabenstruktur des EU-Budgets den erforderlichen Finanzierungsbedarf allerdings nur teilweise decken kann, sollte ein Teil der öffentlichen grünen Investitionslücke durch Kreditaufnahme finanziert werden. Einen weiteren Finanzierungsbeitrag sollte die Ausweitung grüner Eigenmittel leisten. In diesem Kapitel werden ökonomische Vorschläge für eine Reform der Finanzarchitektur dargelegt. Eine rechtliche Würdigung hinsichtlich der Kompatibilität mit dem aktuellen EU-Vertragswerk bleibt noch aus – auch, da diese sehr spezifisch je nach praktischer Ausgestaltung und anhand konkreter politischer Entscheidungen getroffen werden muss.

Anpassung der Ausgabenstruktur des Mehrjährigen Finanzrahmens

Innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens sollen Ausgaben für grüne Investitionen gestärkt werden.^[11] Dies erfordert eine Umschichtung der Ausgaben hin zu europäischen grünen Forschungs- und Innovationsprogrammen und zu europäischen klimafreundlichen Verkehrs- und Stromnetzen, die derzeit nur einen geringen Anteil der gesamten EU-Ausgaben ausmachen.^[12] Auch ist die Klimafreundlichkeit der Kohäsions- und Agrarpolitik zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund wird beispielsweise diskutiert, die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik dahingehend zu restrukturieren, dass von Direktzahlungen pro Hektar abgesehen wird und die dadurch verfügbaren Mittel in den klimaproduktiven Ausbau regionaler sozialökologischer Infrastruktur zur Stärkung der Daseinsvorsorge investiert werden. Gleiches gilt für die Kohäsionsausgaben, welche ebenfalls maßgeblich in Projekte zum Aufbau einer sozial-ökologischen Infrastruktur fließen sollten.

Zudem ist es notwendig, die derzeitige Zielvorgabe von 30 Prozent der EU-Ausgaben zu erhöhen, die das Erreichen der Klimaziele unterstützen sollen. Diese Zielvorgaben sollten insbesondere in der Agrar- und Kohäsionspolitik deutlich strikter implementiert werden.

11 Siehe Pekanov, A., Schratzenstaller, M.: Making green public investment a reality in the EU fiscal framework and the EU budget, a.a.O., S. 137-156.

12 Die Ausgaben für Forschung und Innovation machen etwa 7 Prozent, für grenzüberschreitende Infrastruktur knapp 2 Prozent des gesamten EU-Budgets aus.

Erforderlich ist auch die Beachtung des Do-No-Significant-Harm-Prinzips, wonach klimakontraproduktive EU-Ausgaben konsequenter zu vermeiden sind.^[13] Nicht zuletzt ist die jährliche Inflationsanpassung der gesamten EU-Ausgaben, die derzeit auf 2 Prozent beschränkt ist, durch eine Valorisierung der Ausgaben mit der tatsächlichen Inflationsrate zu ersetzen, da die aktuelle Regelung den ohnehin begrenzten Spielraum für grüne Investitionen in Phasen hoher Inflation stark beeinträchtigt.^[14] Insgesamt können die EU-Ausgaben durch eine solche Restrukturierung des Mehrjährigen Finanzrahmens wesentlich effizienter genutzt und somit der Mehrwert des EU-Budgets für die EU deutlich erhöht werden.

Etablierung eines dauerhaften EU-Investitionsfonds

Ein neuer EU-Investitionsfonds mit grünen Auflagen soll eingerichtet werden, um den für die EU erforderlichen Umfang an Investitionen in öffentliche Güter zu finanzieren und das Erreichen der Klimaziele voranzutreiben. Nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienz-fazilität (RRF – Recovery and Resilience Facility) würde die Europäische Kommission (grüne) EU-Anleihen begeben, um Finanzmittel für Investitionen auf den Finanzmärkten aufzunehmen.^[15]

Die aus dem EU-Investitionsfonds finanzierten Gelder sollten auf europäische Projekte mit europäischem Mehrwert, insbesondere für die Umstellung der Energie- und Transportsysteme, abzielen. Der Fokus auf Investitionen in öffentliche Güter mit grenzüberschreitendem Charakter kann die rechtliche Kompatibilität des EU-Investitionsfonds mit dem EU-Recht fördern. Ein weiterer Teil der über EU-Anleihen aufgenommenen Finanzmittel könnte in Form von Zuschüssen an die einzelnen Mitgliedstaaten fließen – etwa für EU-Kofinanzierung von nationalen grünen Investitionsprojekten, insbesondere mit einem Fokus auf eine sozial-ökologische Infrastruktur, um zu einer Just-Transition in der EU beizutragen. Hier besteht zudem das Potenzial für eine positive Hebelwirkung zur Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Ausgaben in den Mitgliedstaaten. Denn die nationalen Ausgaben im Rahmen der Kofinanzierung können von der Europäischen Kommission bei der Prüfung der Einhaltung der reformierten EU-Fiskalregeln aus der Bewertung der Staatsausgaben ausgenommen werden. Somit könnten Zuschüsse durch den

13 Siehe European Court of Auditors: Common agricultural policy and climate – half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing. Special Report, 16, 2021; European Court of Auditors: Climate spending in the 2014-2020 EU budget – not as high as reported. Special Report, 9, 2022.

14 Siehe Schratzenstaller, M., Scheiblecker, M., Pekanov, A., Kubeková, V.: The Impacts of Recent Inflation Developments on the EU Finances, Studie im Auftrag des BUDG-Komitees des Europäischen Parlaments (November 2023).

15 Siehe Heimberger, P., Lichtenberger, A.: Ein permanenter EU-Investitionsfonds im Kontext von Energiekrise, Klimawandel und EU-Fiskalregeln, wiiw Forschungsbericht No. 23, 2022.

EU-Investitionsfonds wiederum den Spielraum für die Ausrichtung der nationalen öffentlichen Ausgaben auf die politischen Prioritäten der EU vergrößern.

Um die politischen Prozesse demokratisch zu gestalten, sollte das Europäische Parlament eine wichtige Rolle bei der Einrichtung und Aufsicht des EU-Investitionsfonds einnehmen. Die Aufgaben des Europäischen Parlaments sollten die Genehmigung der Mittel, die Aufsicht und ein Informationsrecht gegenüber der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten beinhalten.

Eine neu einzurichtende EU-Investitionsaufsicht könnte die Koordinierung von öffentlichen und privaten grünen Investitionen fördern. Die Europäische Kommission, der Europäische Rat und die Europäische Investitionsbank könnten jeweils Repräsentant*innen in die EU-Investitionsaufsicht entsenden. Dazu kann ein Pool von Expert*innen aus Wissenschaft und Wirtschaft nominiert werden, die zu Analysen vor dem Hintergrund bestehender politischer Zielsetzungen beitragen. Die EU-Investitionsaufsicht würde an das Europäische Parlament berichten, das durch regelmäßige Anhörungen demokratische Kontrolle ausübt. Die Möglichkeiten der Ausgestaltung der Rolle des Europäischen Parlaments im Kontext des EU-Investitionsfonds sind jedoch vorab rechtlich zu prüfen – insbesondere dann, wenn der EU-Investitionsfonds, ähnlich wie die RRF, außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens gestellt werden sollte.

Während von einzelnen Mitgliedstaaten aufgenommene Schulden für grüne Investitionen die nationale Schuldenquote erhöhen und damit Konflikte mit den EU-Fiskalregeln erzeugen, würden die über EU-Anleihen finanzierten Investitionen als Zuschüsse gelten. Diese Zuschüsse müssen nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgezahlt werden. Die Bedienung der EU-Anleihen für den Investitionsfonds soll durch neue nachhaltigkeitsorientierte EU-Eigenmittel erfolgen.^[16]

Einführung neuer nachhaltigkeitsorientierter EU-Eigenmittel

Das EU-Budget wird derzeit primär aus nationalen Beiträgen der Mitgliedsländer finanziert. Neue nachhaltigkeitsorientierte Eigenmittel hingegen hätten nicht nur eine Finanzierungsfunktion, sondern könnten – anders als das bestehende Finanzierungssystem der EU – strategische Ziele der EU unterstützen. So würde die Kohärenz zwischen Ausgaben und Einnahmen der EU gestärkt. Auch könnte die Stärkung der Einnahmenbasis durch neue EU-Eigenmittel die Kreditwürdigkeit der EU erhöhen und damit Investor*innen

16 Eine andere Möglichkeit besteht darin, die begebenen EU-Anleihen nicht (vollständig) mit EU-Eigenmitteln zu bedienen und den Aufbau eines EU-Schuldenstands zuzulassen.

zu geringeren Zinsaufschlägen für EU-Anleihen veranlassen. Wird zudem der Zinsendienst für die Schulden, die für das EU-Wiederaufbauprogramm NextGenerationEU aufgenommen worden sind, aus neuen Eigenmitteln der EU geleistet, müssen andere EU-Ausgaben nicht gekürzt werden.

Angesichts der Dringlichkeit der Klimakrise sollte eine Priorität auf grünen Eigenmitteln liegen.^[17] Sie würden die Finanzierungslast von allen Steuerzahler*innen auf die Verursacher*innen von Umweltproblemen verschieben. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel und dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) sollten umgesetzt werden, da sie sich besonders als grüne Eigenmittel eignen und auf EU-Politiken beruhen, die ohne eine EU-weite Koordination nicht existieren würden. Weitere mögliche Finanzierungsquellen für das EU-Budget sind Steuern auf den internationalen Flug- und Schiffsverkehr^[18] oder Kryptowährungen, die mit negativen Klimawirkungen verbunden sind.^[19] Eine EU-weit koordinierte Einführung einer progressiven Vermögensteuer auf hohe Vermögen könnte Ausweichreaktionen verringern und beträchtliche Einnahmen für das EU-Budget generieren.^[20] Sie würde der abnehmenden Progressivität vieler Steuersysteme entgegenwirken und das Verursacherprinzip stärken, da hohe Vermögen in überdurchschnittlichem Maße zu den Treibhausgasemissionen beitragen.^[21] Schließlich könnte eine EU-weit koordinierte Besteuerung von Finanztransaktionen mit geringen Steuersätzen substanzielle Einnahmen erzielen und spekulative Bewegungen auf den Finanzmärkten eindämmen.^[22]

17 Siehe Schratzenstaller, M.: Elements of a European green fiscal policy. *Intereconomics*, 58(6), 2023, S. 300–304.

18 Siehe Chancel, L., Bothe, P., Voituriez, T.: *Climate Inequality Report 2023*, World Inequality Lab Study 2023/1.

19 Siehe Baer, K., Mooij, R. D., Hebous, S., Keen, M.: Taxing cryptocurrencies, *Oxford Review of Economic Policy*, 39, 2023, S. 478–497; Hebous, S., Vernon, N.: Cryptocarbon: how much is the corrective tax?, *IMF Working Paper*, No. 23/194, 2023.

20 Siehe Krenek, A., Schratzenstaller, M.: A Harmonized Net Wealth Tax in the European Union, *Journal of Economics and Statistics*, 242 (5-6), 2022, S. 629-668.

21 Siehe Chancel, L., Bothe, P., Voituriez, T.: The potential of wealth taxation to address the triple climate inequality, *Nature Climate Change*, 14, 2024, S. 5-7.

22 Siehe Pekanov, A., Schratzenstaller, M.: A Global Financial Transaction Tax – theory, practice and potential revenues, *WIFO Working Paper*, 2019.

4 Potenziale für eine ambitionierte Weiterentwicklung der europäischen Finanzarchitektur und die Rolle Deutschlands

Die Verhandlungen über die Reform der EU-Fiskalregeln haben gezeigt, dass ambitionierte Reformen für eine zukunftsfähige Finanzarchitektur oft in Pattsituationen und unzureichenden Kompromissen enden, die den Druck zur Haushaltskonsolidierung eher noch verschärfen. Neben den akuten klima-, sozial- und industriepolitischen Herausforderungen besteht so auch die Gefahr der Erosion demokratischer Grundfeste. Denn Sparpolitik und der damit verbundene Rückbau der staatlichen Daseinsvorsorge untergraben das Vertrauen in die Demokratie und stärken populistische Parteien, die die Performanz der liberalen Demokratie in Zweifel ziehen.^[23] Es besteht somit dringender Handlungsbedarf.

Die bald anstehenden Verhandlungen über den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (2028-2034) bieten hier die Gelegenheit, ein Umdenken in der EU-Haushalts- und Finanzpolitik anzustoßen und auf die Umsetzung der oben angeführten Vorschläge für eine Umschichtung des EU-Haushalts hinzuwirken. Auch der in diesem Jahr erwartete Bericht von Mario Draghi über die europäische Wettbewerbsfähigkeit bietet ein Gelegenheitsfenster, die politische Diskussion über die verstetigte gemeinsame Schuldenaufnahme der EU sowie eine Ausweitung der EU-Eigenmittel zu forcieren.

Anlass für ein Umdenken geben auch Deutschlands beschränkte fiskalpolitische Spielräume, die von der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ausgehen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im November 2023, nach dem der Umgang mit notlagenbedingten Krediten im zweiten Nachtragshaushalt 2021 verfassungswidrig war, hat die Lage erheblich verschärft und die politischen Diskussionen der letzten Monate rund um die Schuldenbremse erheblich verstärkt. Durch ambitioniertes Mitgestalten erhöhter Finanzierungsspielräume auf EU-Ebene könnte Deutschland wichtige Ausgaben ermöglichen, um die eigenen wirtschaftlichen Kapazitäten zu stärken.

Gleichzeitig würde Deutschland damit den europäischen Zusammenhalt fördern. Denn ungleiche fiskalische Belastungen der Mitgliedstaaten durch die erforderlichen grünen Investitionen bergen bei gleichzeitig stark differierenden fiskalischen Spielräumen das Risiko einer Fragmentierung der EU. Dem sollte mit strategischen, gemeinsamen EU-Ausgaben begegnet werden. Die Vertiefung europäischer Bruchlinien hätte besonders negative Folgen für Deutschland, da das deutsche exportorientierte Wirtschaftsmodell stark mit

23 Siehe Gabriel, R., Klein, M., Pessoa, A.: The Political Costs of Austerity, 2022, <https://ssrn.com/abstract=4160971>

anderen EU-Mitgliedstaaten verwoben ist. So würde eine Fragmentierung das Risiko für Deutschland und Europa erhöhen, im internationalen Vergleich mit China, Russland und den USA den wirtschaftspolitischen Anschluss zu verpassen. Industriepolitik bedeutet in diesem Zusammenhang den investiven Ausbau von Zukunftssektoren im Bereich Erneuerbarer Energien, grüner Infrastrukturen und Technologien, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Die deutsche Regierung sollte die skizzierten Vorschläge für eine Weiterentwicklung der europäischen Finanzarchitektur politisch aufgreifen, um diese positiv in Richtung einer sozial-ökologischen und demokratischen Orientierung weiterzuentwickeln. Sie sollte so mit gutem Beispiel vorangehen, denn Deutschland ist das EU-Land mit dem höchsten wirtschaftlichen und politischen Gewicht. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Skepsis über den wirtschaftlichen Nutzen der EU und angesichts des Erstarkens rechter Kräfte kommt der deutschen Europapolitik eine besondere Verantwortung zu. Auf europäischer Ebene sollte Deutschland deshalb eine Fiskalpolitik unterstützen, die bestehende wirtschaftliche und politische Probleme nicht verschärft, sondern durch eine ambitionierte Investitionsausrichtung zu lösen hilft. Deutschland hat in der Vergangenheit – z.B. bei der Einführung der «Recovery and Resilience Facility» (RRF) – bereits gezeigt, dass es damit erfolgreich sein und seiner Verantwortung gerecht werden kann.

Die Autor*innen

Dr. Philipp Heimberger, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)

Dr. Margit Schratzenstaller, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Rasmus Andresen, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Lydia Korinek, ZOE Institut für zukunftsfähige Ökonomien

Jamila Schäfer, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Anton Möller, Georg McCutcheon, Dr. Christine Pütz, alle Heinrich-Böll-Stiftung

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Dr. Christine Pütz, Referat EU & Nordamerika **E** puetz@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: April 2024

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen