



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 20. Januar 2021
(OR. en)

5487/21

ECOFIN 56
UEM 15

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	20. Januar 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 32 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 32 final.

Anl.: COM(2021) 32 final



Brüssel, den 19.1.2021
COM(2021) 32 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz

1. EINFÜHRUNG

Eine der Ambitionen der „geopolitischen Kommission“ von Präsidentin von der Leyen ist es, die Rolle der Europäischen Union (EU) auf der Weltbühne zu stärken. In den letzten Jahrzehnten hat sich der geopolitische Kontext gewandelt; zudem haben sich bedeutende technologische und gesellschaftliche Veränderungen vollzogen. Die Weltwirtschaft wird zunehmend multipolar, und die kurzfristige Verfolgung einseitiger Interessen durch bestimmte Akteure kann die wirksame multilaterale Zusammenarbeit untergraben.

Vor diesem Hintergrund wird in der Mitteilung der Kommission vom Mai 2020 mit dem Titel „Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“¹ hervorgehoben, dass die EU ihre **offene strategische Autonomie** stärken und bewahren muss. Der EU kommt eine entscheidende Rolle dabei zu, das System der globalen Governance zu gestalten und bilaterale Beziehungen zu entwickeln, die für beide Seiten von Vorteil sind, wobei sie sich gleichzeitig vor unfairen und missbräuchlichen Praktiken schützen muss. Dies geht Hand in Hand mit der Zusage der EU, sich für eine widerstandsfähigere und offenere Weltwirtschaft, gut funktionierende internationale Finanzmärkte und das regelbasierte multilaterale System einzusetzen.

In der vorliegenden Mitteilung wird dargelegt, wie die EU ihre offene strategische Autonomie im makroökonomischen und finanziellen Bereich ausbauen kann, indem sie die **internationale Bedeutung des Euro fördert, die Finanzmarktinfrastrukturen der EU stärkt, die Umsetzung und Durchsetzung der Sanktionsregelungen der EU verbessert** und die Widerstandsfähigkeit der EU gegenüber den Auswirkungen der unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung einseitiger Sanktionen und anderer Maßnahmen durch Drittländer² erhöht. Die Mitteilung ist Teil eines breiteren Maßnahmenpakets, mit dem die offene strategische Autonomie und die Resilienz der EU gesteigert werden sollen.³

Zum Ersten würde eine stärkere internationale Rolle des Euro die Wirtschaft vor Wechselkursschocks schützen, die Abhängigkeit von anderen Währungen verringern und für geringere Transaktions-, Finanzierungs- und Risikomanagementkosten sorgen. Dadurch würde auch dazu beigetragen, gemeinsame globale Ziele zu erreichen, etwa mit Blick auf die Widerstandsfähigkeit des internationalen Währungssystems, ein stabileres und diversifizierteres weltweites Währungssystem und eine breitere Auswahl für Marktteilnehmer, wodurch die Weltwirtschaft weniger störungsanfällig würde.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen (COM(2020) 456).

² Rechts- oder Verwaltungsmaßnahmen, die außerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates und ohne hinreichenden Bezug zu diesem angewandt werden sollen, werden gemeinhin als „extraterritoriale“ Maßnahmen bezeichnet.

³ Dazu gehören eine Überprüfung der Handelspolitik, eine gemeinsame Mitteilung über die Stärkung des Beitrags der EU zum regelbasierten Multilateralismus, eine aktualisierte Industriestrategie und digitale Strategien sowie eine neue gemeinsame Agenda der EU und der USA für den globalen Wandel. Mit der Strategischen Vorausschau der Kommission 2021 wird eine langfristige und bereichsübergreifende Perspektive zur Stärkung der offenen strategischen Autonomie Europas vorgelegt.

Als stabile und verlässliche Währung spielt der Euro bereits jetzt eine wichtige Rolle außerhalb der EU und des Euro-Währungsgebiets. Er ist die am zweithäufigsten verwendete Währung im internationalen Zahlungsverkehr. Der Anteil des Euro an weltweiten Zahlungen belief sich im November 2020 auf rund 38 %.⁴ Der Anteil des Euro an den weltweiten Devisenreserven liegt derzeit bei rund 20 %.⁵

Zum Zweiten ist ein gut funktionierender Finanzsektor nicht nur für die Bereitstellung von Finanzierungen und Investitionen für die europäische Wirtschaft ein wesentlicher Faktor, sondern auch für die Unternehmen und die Bürgerinnen und Bürger in der EU, damit diese weltweit erfolgreich sein können. Von entscheidender Bedeutung ist ein gut funktionierender Finanzsektor auch, wenn es darum geht, starke Anreize für Innovationen in der digitalen Wirtschaft und für den ökologischen Wandel zu schaffen, wie im Rahmen des europäischen Grünen Deal dargelegt⁶. Darüber hinaus müssen nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs und dem damit verbundenen Verlust eines wichtigen Finanzzentrums für die EU die Kapitalmärkte der Union weiter vertieft werden. Zum Dritten werden eine schnellere, robustere und wirksamere Umsetzung und Durchsetzung von EU-Sanktionen⁷ sowie entschlosseneren Maßnahmen gegen die unrechtmäßige extraterritoriale Anwendung einseitiger Sanktionen durch Drittländer die Offenheit, Stärke und Resilienz der EU fördern. Die Stärkung des außenpolitischen Instrumentariums der EU ist mit der internationalen Bedeutung des Euro und einem widerstandsfähigeren Finanzsektor verknüpft und ermöglicht es der EU, ihre Interessen international zu verteidigen und für ihre Werte einzustehen und dabei alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zu nutzen.

Die COVID-19-Krise hatte in diesem Kontext in vielerlei Hinsicht Auswirkungen. Sie hat erstens verdeutlicht, welche potenziellen Vorteile ein internationales Finanzsystem mit mehreren Währungen hätte, da dadurch finanzielle Spannungen und Stabilitätsrisiken besser abgefedert würden. Zweitens ist mit den krisenbedingt schwächer ausfallenden Bewertungen von EU-Unternehmen das Risiko gestiegen, dass einige strategisch wichtige Unternehmen in der EU Ziel einer aggressiven Übernahme werden könnten, was mit dem Risiko eines Verlusts von technologischem Know-how und Störungen in einer Reihe von Wertschöpfungsketten einhergeht.

Die Pandemie hat jedoch auch gezeigt, wo die Stärken der EU liegen. Die EU hat auf die Krise und ihre wirtschaftlichen Folgen auf koordinierte Weise reagiert. Mit dem langfristigen Haushalt und dem Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ hat die EU ihr bislang umfangreichstes Konjunkturpaket geschnürt, um die Erholung anzukurbeln und die Grundlagen für eine moderne und nachhaltigere EU zu legen. Die Krisenreaktion der EU verstärkt ihre Widerstandsfähigkeit, signalisiert den Märkten und den

⁴ SWIFT RMB Tracker, Dezember 2020: Live und ausgeführt, MT 103 und MT 202 (kundeninitiierte und institutionelle Zahlungen), Zahlungen innerhalb der Eurozone ausgenommen.

⁵ Europäische Zentralbank, „19th Annual review of the international role of the euro“ (19. Jährlicher Bericht über die internationale Rolle des Euro), Juni 2020, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006~81495c263a.en.html>.

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal (COM(2019) 640 final).

⁷ In Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als „restriktive Maßnahmen“ bezeichnet.

Wirtschaftsbeteiligten Sicherheit und steigert das Anlegervertrauen in die EU und den Euro.

Im Rahmen ihrer Krisenreaktion ist die EU außerdem zu einem wichtigen Finanzmarktakteur geworden. So hatte die Kommission mit dem EU-Instrument SURE bereits bis November 2020 in drei Transaktionen Sozialanleihen im Umfang von 39,5 Mrd. EUR von den insgesamt veranschlagten 100 Mrd. EUR begeben, um Arbeitsplätze zu schützen und Menschen in Arbeit zu halten. Diese EU-Anleihen stießen auf starkes Anlegerinteresse, auch dank ihres guten Ratings. Zur Finanzierung von „NextGenerationEU“ wird die Kommission im Zeitraum von 2021 bis 2026 im Namen der Union bis zu 750 Mrd. EUR an den Kapitalmärkten aufnehmen. Im Zuge der einschlägigen Emissionen könnte ein globaler Referenzwert (Renditekurve) für internationale Anleger entstehen, die in auf Euro lautende Vermögenswerte investieren wollen.

2. DIE GRUNDLAGE FÜR EINE STÄRKERE EU

Ein großer integrierter Binnenmarkt, der auf soliden wirtschaftlichen Grundsätzen, einem zuverlässigen und berechenbaren Rechtssystem und auf der Rechtsstaatlichkeit beruht, bildet das Fundament einer krisenfesten EU. Gleichzeitig muss die EU ihre komparativen Vorteile in diesen Bereichen wirksamer nutzen und auch außerhalb ihrer Grenzen geltend machen.

Der Binnenmarkt ist das Fundament des Euro und der Offenheit der EU für Investitionen und Handel mit der übrigen Welt; ihn zu schützen und zu vertiefen ist daher ein zentrales Anliegen im Rahmen der offenen strategischen Autonomie der EU. Politische Maßnahmen, die die Funktionsweise des Binnenmarkts verbessern, die Tiefe und Liquidität der Finanzmärkte fördern, das Wirtschaftswachstum ankurbeln und die Stabilität des Finanzsystems und der öffentlichen Haushalte gewährleisten, stärken auch den geostrategischen und wirtschaftlichen Einfluss der EU. Dazu gehören Maßnahmen mit dem Ziel, die EU auf künftige Herausforderungen vorzubereiten und insbesondere die digitale Wirtschaft und den ökologischen Wandel zu fördern sowie Möglichkeiten für nachhaltiges Wachstum und Effizienzgewinne zum Nutzen von Unternehmen und privaten Haushalten zu schaffen – sowohl innerhalb der EU als auch über ihre Grenzen hinaus.

Um den Binnenmarkt zu stärken, braucht die europäische Wirtschaft eine bessere Internetanbindung sowie eine stärkere industrielle und technologische Präsenz in strategischen Bereichen wie künstliche Intelligenz, Hochleistungsrechnen und Cloud-Computing. Die Europäische Union muss zudem der Wirtschaft ermöglichen, Chancen zu nutzen, indem sie gemeinsame europäische Datenräume sowie Cloud-Infrastrukturen und -Dienste schafft. Die Digitalisierung des Finanzwesens ist für die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors besonders wichtig und ist eng mit dem einschlägigen EU-Rechtsrahmen verbunden, der Innovationen, ein datengesteuertes Finanzwesen und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Cyberangriffen fördert. Zugleich werden die Bemühungen der EU, die Finanzmärkte umweltfreundlicher und das Finanzwesen – auch durch mehr Transparenz dank der EU-Taxonomie für nachhaltige Investitionen – nachhaltiger zu gestalten, entscheidend dazu beitragen, starke Anreize für den Finanzsektor zu schaffen.

Seit der weltweiten Finanzkrise 2008 und der anschließenden Staatsschuldenkrise hat die EU erhebliche Fortschritte bei der Verbesserung ihres institutionellen Rahmens erzielt,

wodurch das Euro-Währungsgebiet für internationale Investoren attraktiver geworden ist. Die EU hat die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die auf einem gut funktionierenden Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung aufbaut, und ein effizientes und stabiles Finanzsystem weiter gestärkt und vertieft. Dieses Finanzsystem umfasst eine Bankenunion, die die Bankenaufsicht und das Krisenmanagement im Euro-Währungsgebiet stärkt und vereinheitlicht, eine Kapitalmarktunion, die den Zugang zu Kapital und die Mobilität von Kapital in der gesamten EU verbessert, sowie die Einrichtung und die anschließende Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, der die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets finanziell unterstützen kann, um Krisen im Euro-Währungsgebiet zu verhindern. In all diesen Bereichen sind beträchtliche Fortschritte erreicht worden. Dennoch ist das Potenzial einer weiteren Integration in diesen wesentlichen Bereichen noch nicht vollständig ausgeschöpft. Wichtige Schritte, die noch nicht in Angriff genommen wurden, sind beispielsweise die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, ein vereinfachter Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu den Kapitalmärkten, die Erleichterung langfristiger Investitionen und die Angleichung der Insolvenzrahmen in der gesamten Union. Darüber hinaus könnte die Glaubwürdigkeit des Abwicklungsrahmens noch gestärkt werden, indem die gemeinsame Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds rasch umgesetzt und Instrumente für die Bereitstellung von Liquidität im Abwicklungsfall entwickelt werden.

Wesentliche Maßnahme Nr. 1: Vollendung der Bankenunion und weitere signifikante Fortschritte bei der Kapitalmarktunion, um die Wirtschafts- und Währungsunion zu vertiefen und zur Resilienz der EU beizutragen.

Es sind neue Herausforderungen entstanden. Die COVID-19-Pandemie ist in erster Linie eine menschliche Tragödie mit dauerhaften Auswirkungen auf die Menschen und die Gesellschaft. Sie könnte zudem tiefe Spuren in der europäischen und globalen Wirtschaft hinterlassen. Daher unterstützt die EU ein neues, stärkeres und nachhaltigeres Wirtschaftsmodell. Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ist es zudem vonnöten, dass im Binnenmarkt eigene Marktinfrastrukturen entwickelt werden, und dazu bietet sich nun Gelegenheit. Die Instrumente, mit denen diese Herausforderungen angegangen werden, müssen auf politischen Strategien zur Förderung von Wachstum und Effizienz sowie auf unterstützenden Rahmenregelungen beruhen.

Die EU hat als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie den beispiellosen Aufbauplan „NextGenerationEU“ auf den Weg gebracht. Herzstück des Aufbauplans ist mit einer Höchstsumme von 672,5 Mrd. EUR die Aufbau- und Resilienzfazilität. Über die Fazilität werden den Mitgliedstaaten Mittel in Form von Darlehen und Zuschüssen zur Verfügung gestellt, damit diese Reformen finanzieren und Investitionen tätigen können. Die in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Investitionen und Reformen werden die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Chancen des grünen und des digitalen Wandels zu nutzen und die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen anzugehen, die im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung und Koordinierung der EU ermittelt worden sind. Die Emission hochwertiger auf Euro lautender Anleihen im Rahmen von „NextGenerationEU“ wird die Kapitalmärkte der EU erheblich vertiefen und liquider gestalten, wodurch die Märkte und der Euro für Anleger attraktiver werden. Im Zuge der EU-Emissionen könnte auch das Engagement internationaler Investoren in der EU wachsen, da den Investoren durch die Emissionen eine risikoarme Komponente

für ausgewogene Portfolios geboten wird; zudem wird der Status des Euro als Reservewährung gestärkt.⁸

Darüber hinaus hat die Kommission einen aktualisierten Aktionsplan zur Kapitalmarktunion⁹, eine EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr¹⁰ und eine Strategie für ein digitales Finanzwesen¹¹ veröffentlicht. Anfang 2021 wird sie zudem eine neue Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen annehmen. Mit dem Paket zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung über die Kapitalmärkte¹² wurden die Kapitalmarktregeln der EU geändert, um EU-Unternehmen die Kapitalbeschaffung auf öffentlichen Märkten zu erleichtern, die Kreditvergabekapazitäten der Banken zu stärken und Investitionen während der COVID-19-Krise zu fördern. Auch das Bankenpaket¹³ zielt darauf ab, die Kreditvergabe an die Wirtschaft zu erleichtern.

Darüber hinaus spielen die Finanzmärkte eine entscheidende Rolle für die Klima- und Umweltziele der EU. Der europäische Grüne Deal und die Energie- und Klimaziele der EU¹⁴ werden mit weitreichenden Änderungen beim Handel mit Energieerzeugnissen in der EU einhergehen und zur Entstehung neuer Märkte wie etwa für Wasserstoff sowie zu einem höheren Bedarf an robusten strategischen Lieferketten für erneuerbare Energien und andere Technologien führen, die für den Übergang zu einer grünen Wirtschaft und die Energieversorgungssicherheit der EU von entscheidender Bedeutung sind. Dieser wirtschaftliche Wandel wird erhebliche öffentliche und private Investitionen sowie die Umleitung von Investitionsströmen in nachhaltige Projekte erfordern.

⁸ Siehe auch die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Analyse der Wirtschaft im Euro-Währungsgebiet“, Kapitel 5 (SWD(2020) 276), ein Begleitdokument zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (COM(2020) 746 final).

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan (COM(2020) 590 final).

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr (COM(2020) 592 final).

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine Strategie für ein digitales Finanzwesen in der EU (COM(2020) 591 final).

¹² Dieses Paket sorgt dafür, dass die Kapitalmärkte europäische Unternehmen bei der Überwindung der Krise besser unterstützen können. Im Rahmen dieses Pakets wurden gezielte Änderungen an den Kapitalmarktvorschriften vorgenommen, insbesondere durch Änderung der Verordnung (EU) 2017/2401, der Verordnung (EU) 2017/2402, der Verordnung (EU) 2017/1129 und der Richtlinie 2014/65/EU.

¹³ Dieses Paket soll sicherstellen, dass Banken weiter Kredite vergeben können, um die Wirtschaft zu stützen und die dramatischen wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise abzdämpfen. Es umfasst eine Erläuternde Mitteilung zur Anwendung der Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften der EU (COM(2020) 169 final) sowie gezielte Sofortänderungen an den EU-Bankenvorschriften, insbesondere an der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 648/2012.

¹⁴ Im September 2020 schlug die Kommission vor, die jährlichen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % zu verringern und durch eine Korrektur des aktuellen Emissionssenkungspfads bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Dieser Vorschlag ist in der Mitteilung „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030: In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren“ (COM(2020) 562 final) enthalten. Für weitere Einzelheiten siehe: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_de.

Aufbauend auf diesen Maßnahmen muss die EU in den folgenden drei Bereichen zusätzliche gezielte Maßnahmen ergreifen:

- Stärkung der internationalen Rolle des Euro durch die Einbindung von Partnern aus Drittländern, um die Verwendung des Euro sowie von auf Euro lautenden Instrumenten und Benchmarks zu fördern, Hindernisse für die weltweite Verwendung des Euro zu überwinden und seinen Status als internationale Referenzwährung im Energie- und Rohstoffsektor zu stärken;
- Weiterentwicklung der EU-Finanzmarktinfrastrukturen sowie Steigerung ihrer Widerstandsfähigkeit, einschließlich gegenüber einer etwaigen extraterritorialen Anwendung von Sanktionen und anderen Maßnahmen durch Drittländer;
- weitere Förderung der einheitlichen Um- und Durchsetzung der von der EU verhängten Sanktionen.

3. STÄRKUNG DER INTERNATIONALEN ROLLE DES EURO

Der Euro ist ein wichtiges Symbol und Instrument der Integration und Autonomie der EU. Er ermöglicht Zahlungen für Waren und Dienstleistungen, den Währungsumtausch, Darlehen und Kapitalmarkttransaktionen. Überdies dient er als Fakturierungswährung, als Wertaufbewahrungsmittel außerhalb des Euroraums und als Reservewährung. In der Mitteilung „Hin zu einer stärkeren internationalen Rolle des Euro“¹⁵ vom Dezember 2018 wurden zentrale Maßnahmen zur Förderung der internationalen Rolle der einheitlichen Währung dargelegt. Die Mitteilung wurde durch eine Empfehlung zur internationalen Rolle des Euro im Energiebereich¹⁶ ergänzt; anschließend wurden fünf sektorale Konsultationen zur Rolle des Euro an den Devisenmärkten, im Energiebereich, an den Rohstoffmärkten, im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln und im Verkehrsbereich¹⁷ eingeleitet.

Unter dem Gesichtspunkt der Durchführung der Geldpolitik kann eine stärkere Verwendung des Euro Vorteile wie etwa den durch Geldschöpfung erzielten Seigniorage-Gewinn, eine größere Währungsautonomie und eine stärkere globale Transmission der Geldpolitik mit sich bringen. Zudem würde eine verstärkte Nutzung des Euro für geringere Transaktions-, Risikomanagement- und Finanzierungskosten sorgen und die Auswirkungen von Wechselkursschocks abmildern.¹⁸ Diese Vorteile scheinen gegenüber den Kosten – etwa durch einen Aufwertungsdruck auf die Währung

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat (Euro-Gipfel), den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Hin zu einer stärkeren internationalen Rolle des Euro (COM(2018) 796 final), verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_de.pdf

¹⁶ Empfehlung der Kommission zur internationalen Rolle des Euro im Energiebereich (C(2018) 8111 final), begleitet von der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Promoting the international role of the euro in the field of energy“ (Förderung der internationalen Rolle des Euro im Energiebereich) (SWD(2018) 483 final).

¹⁷ Die Ergebnisse der fünf gezielten Konsultationen wurden in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Strengthening the International Role of the Euro – Results of the Consultations“ (Stärkung der internationalen Rolle des Euro – Ergebnisse der Konsultationen) (SWD(2019) 600 final) zusammengefasst.

¹⁸ Europäische Zentralbank, „18th Annual review of the international role of the euro“ (18. Jährlicher Bericht über die internationale Rolle des Euro), Juni 2019, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>.

in Stressphasen – zu überwiegen. Eine stärkere Rolle des Euro würde ferner zu größerer Systemstabilität beitragen, da auf diese Weise eine Diversifizierung des globalen Währungsregimes erreicht würde und sich die Auswirkungen asymmetrischer Schocks abmildern ließen, insbesondere jener im Zusammenhang mit der Geldpolitik von Drittländern. Das reibungslose Funktionieren von Liquiditätsvereinbarungen wie Swap- und Repo-Fazilitäten mit Drittländern erleichtert der Europäischen Zentralbank (EZB) die Einhaltung ihres Preisstabilitätsziels, verhindert das Auftreten von Risiken für die Finanzstabilität infolge von Liquiditätsengpässen beim Euro und trägt potenziell zur Stärkung der weltweiten Rolle des Euro bei. In Liquiditätsstressphasen mindern solche Vereinbarungen das Risiko von Spillover-Effekten auf die Finanzmärkte im Euro-Währungsgebiet und stellen eine wichtige Liquiditätsabsicherung für Drittländer dar, in denen der Euro in großem Umfang für Finanz- und Handelstransaktionen verwendet wird. Ein vielfältigeres globales Währungsregime käme auch der allgemeinen Reaktionsfähigkeit des internationalen Handels auf Wechselkursanpassungen zugute, insbesondere im Hinblick auf Schwellenländer.¹⁹

Eine stärkere internationale Rolle des Euro könnte künftig Teil eines umfassenderen Trends sein, in dessen Rahmen die Währungsdiversifizierung bei der Preissetzung und Finanzierung die von Mechanismen für den Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte und von Wechselkursanpassungen ausgeübte Stabilisierungsfunktion untermauert.

Aufbauend auf den im vorherigen Abschnitt genannten Vorschlägen arbeitet die Kommission an zusätzlichen Maßnahmen, mit denen die Verwendung des Euro weltweit gefördert werden soll.

Förderung des auf Euro lautenden Handels mit Schuldtiteln, Waren und damit verbundenen Finanzinstrumenten

Die EU ist an mehr als einem Viertel des Welthandels beteiligt und damit der größte Handelspartner der Welt.²⁰ Im Jahr 2018 war der Euro die am häufigsten verwendete Währung bei Ausfuhren aus der EU, wohingegen bei Einfuhren in die EU am häufigsten der US-Dollar verwendet wurde. Wenngleich Wirtschaftsbeteiligte ihre Handelswährung auf der Grundlage von Marktüberlegungen frei wählen können, besteht Spielraum, die Verwendung des Euro im Rahmen von EU-Handelsabkommen noch stärker zu fördern. Das kürzlich geschlossene Nachfolgeabkommen zum Cotonou-Abkommen²¹ wird es der

¹⁹ Boz, E., Gopinath, G. und Plagborg-Møller, M. (2017), „Global Trade and the Dollar“ (Welthandel und der Dollar), IWF-Arbeitsunterlagen, Band 17(239).

²⁰ Der Anteil der EU-27 an den weltweiten Ausfuhren – den Handel innerhalb der EU ausgenommen – belief sich im Jahr 2019 auf 15,6 % bei Waren und 22,5 % bei Dienstleistungen, während ihr Anteil an den weltweiten Einfuhren 13,9 % bei Waren und 21,0 % bei Dienstleistungen betrug. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10934584/KS-EX-20-001-EN-N.pdf/8ac3b640-0c7e-65e2-9f79-d03f00169e17>

²¹ Am 3. Dezember 2020 erzielten die EU und die Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (OAKPS) eine politische Einigung über den Wortlaut eines neuen Partnerschaftsabkommens, das das Cotonou-Abkommen ablösen wird. Nach seiner Billigung, Unterzeichnung und Ratifizierung durch die Vertragsparteien wird sich das Abkommen auf eine Vielzahl von Bereichen, von nachhaltiger Entwicklung und nachhaltigem Wachstum bis hin zu Menschenrechten, Frieden und Sicherheit, erstrecken und darauf abzielen, jede der beteiligten Regionen zu stärken. Sobald das Abkommen in Kraft getreten ist, wird es als neuer Rechtsrahmen, aber auch als Richtschnur für die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen und für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den

EU und ihren Partnern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean ermöglichen, eine breitere Nutzung ihrer jeweiligen Währungen zu fördern, und die Kommission wird weitere Möglichkeiten prüfen, um die Verwendung des Euro in diesen Regionen zu unterstützen. Die Kommission wird zudem erwägen, etwaige Informationslücken zu schließen, die im Zusammenhang mit durch Handelsparteien getätigten Zahlungen in Euro festgestellt werden. Zu diesem Zweck können EU-Delegationen mobilisiert und zusätzliche Informationen über die Marktzugangsdatenbank „Access2Markets“²² bereitgestellt werden.

Warenmärkte stellen einen zentralen Bestandteil des Welthandels dar. Seit der Annahme der Empfehlung der Kommission zur internationalen Rolle des Euro im Energiebereich wurden im Hinblick auf die Verwendung des Euro an den EU-Gasmärkten erhebliche Fortschritte verzeichnet. Der Anteil der unterzeichneten Erdgasverträge, die auf Euro lauten, stieg von 38 % im Jahr 2018 auf 64 % im Jahr 2020.²³ Auch auf Euro lautende Benchmarks werden weltweit zunehmend anerkannt und verwendet. Um die Verwendung des Euro im Warenhandel weiter zu steigern, wird die Kommission weiterhin Gespräche mit den wichtigsten Akteuren in strategischen Schlüsselsektoren führen, unter anderem in den Bereichen Grundstoffe, Luftfahrt, Gesundheitswesen und kritische Rohstoffe für erneuerbare Energien.

Auch die EU-Finanzmärkte müssen wettbewerbsfähig und für internationale Marktteilnehmer attraktiv bleiben. Im Rahmen des umfassenderen Pakets zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung über die Kapitalmärkte schlug die Kommission eine Reihe von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II)²⁴ vor, um größere Investitions- und Handelsvolumina zu fördern. So sollten unter anderem einige der Anforderungen verringert werden, die übermäßigen Aufwand verursachen oder die Entwicklung der EU-Kapitalmärkte behindern. Darüber hinaus schlug die Kommission vor, die MiFID-II-Vorschriften zu Energiederivatemarkten zu ändern. Ziel dieser Änderungen ist es, zur Entwicklung der Energiemärkte, an denen in Euro gehandelt wird, beizutragen, europäischen Unternehmen die Verwaltung ihrer Risiken zu ermöglichen und zugleich die Integrität der Warenmärkte zu erhalten.²⁵

79 Mitgliedern der OAKPS in den kommenden zwanzig Jahren dienen. Weitere Informationen hierzu finden Sie unter <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/welcome-access2markets-trade-helpdesk-users>.

²² „Access2Markets“ ist eine Datenbank, die Exporteuren und Importeuren in der EU Informationen über Zölle, Steuern, Ursprungsregeln sowie über Verfahren und Formalitäten liefert. Weitere Informationen hierzu finden Sie unter <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/about-access2markets>.

²³ Die Angaben basieren auf Berechnungen der Kommissionsdienststellen anhand verfügbarer Datenquellen.

²⁴ Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU.

²⁵ Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/65/EU im Hinblick auf die Informationspflichten, die Produktüberwachung und die Positionslimits zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung von der COVID-19-Pandemie (COM(2020) 280 final). Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden die Positionsbegrenzungsregelung sowie der Umfang der Ausnahme für Sicherungsgeschäfte umsichtig neu kalibriert, um sicherzustellen, dass neu entstehende Märkte für auf Euro lautende Finanzinstrumente florieren können und Produzenten und Hersteller ihre Risiken bei gleichzeitiger Wahrung der Integrität der Warenmärkte absichern können; von der Neuregelung ausgeschlossen

Anknüpfend an die erfolgreiche Reform der Energiederivatemarkte, insbesondere für Strom und Gas, die im Rahmen des Pakets zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung über die Kapitalmärkte erreicht wurde, wird die Kommission im Jahr 2022 die Benchmark-Verordnung²⁶ überarbeiten. Im Zuge dieser Überarbeitung soll die Entwicklung von auf Euro lautenden Indizes für zentrale Wirtschaftssektoren, einschließlich neu entstehender Energiemärkte wie etwa für Wasserstoff, erleichtert werden. Ferner wird die Kommission im Rahmen der Überarbeitung prüfen, ob weitere Reformen erforderlich sind, um die Robustheit der Euro-Referenzzinssätze zu erhöhen. Im Einklang mit den internationalen Reformbemühungen im Hinblick auf kritische Interbankenkreditzinssätze (IBOR) wird die Kommission die Zuverlässigkeit aller kritischen oder systemrelevanten Referenzwerte regelmäßig überprüfen, insbesondere wenn diese auf Euro lauten.

Darüber hinaus wird die Kommission im Jahr 2021 eine weitere Überarbeitung der MiFID und der MiFIR vornehmen. Im Zuge dieser Überarbeitung wird sie vorschlagen, den Transparenzrahmen für Wertpapiermärkte zu verbessern, zu vereinfachen und weiter zu harmonisieren, um den Sekundärhandel mit auf Euro lautenden Schuldtiteln zu fördern. Dies wird unter anderem die Gestaltung und Einführung eines konsolidierten Handelsdatentickers, insbesondere für Emissionen von Unternehmensanleihen, umfassen, d. h. einer zentralen Datenbank, in der die verschiedenen Quellen für Nachhandelsdaten in einer einzigen Ansicht zusammengefasst dargestellt werden. Mit einem solchen konsolidierten Datenticker soll sichergestellt werden, dass vermehrt auf transparenten, regulierten Plattformen gehandelt wird, was für mehr Markttiefe und eine höhere Attraktivität von auf Euro lautenden Wertpapieren sowohl für Emittenten als auch für Anleger sorgen würde.

Wesentliche Maßnahme Nr. 2: Die Kommission wird die Entwicklung von auf Euro lautenden Energie- und Rohstoffderivaten weiter unterstützen und die Entwicklung von auf Euro lautenden Benchmark-Indizes und Handelsplätzen für zentrale Sektoren, einschließlich neu entstehender Energiemärkte wie etwa für Wasserstoff, erleichtern.

Emission von Schuldtiteln durch die EU und Einbindung von Anlegern und Emittenten aus Drittländern

Mit der Umsetzung von „NextGenerationEU“ und dem Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) wird die EU zu einem der größten Emittenten von Schuldtiteln weltweit. Der Erfolg der ersten Emissionen im Rahmen von SURE verdeutlichte, dass bei internationalen Anlegern eine hohe Nachfrage nach EU-Anleihen besteht, nicht zuletzt aufgrund ihrer hohen Kreditqualität²⁷. Bis 2026 wird die EU neue Schuldtitel mit einem Volumen von

bleiben Sicherungsgeschäfte für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, insbesondere für diejenigen, deren Basiswert aus Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr besteht.

²⁶ Verordnung (EU) 2016/1011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2014/17/EU sowie der Verordnung (EU) Nr. 596/2014.

²⁷ Ende 2020 bewerteten die wichtigsten Ratingagenturen die EU wie folgt: Fitch Ratings: AAA (stabiler Ausblick); Moody's: Aaa (stabiler Ausblick); S&P: AA (positiver Ausblick); DBRS: AAA (stabiler Ausblick); Scope Ratings: AAA (stabiler Ausblick). Siehe „European Union – Investor Presentation“

fast einer Billion EUR²⁸ begeben. Im Rahmen dieser Programme wird die Kommission Anleihen mit unterschiedlichen Laufzeiten emittieren, darunter auch kurzfristige Schuldtitel.

Auf dieser Grundlage werden Kontakte auf hoher Ebene mit Marktteilnehmern, insbesondere aus Drittländern, organisiert, um Investitionen in auf Euro lautende Anleihen zu fördern. Schließlich wird die Kommission EU-Institutionen, Behörden, nationale Förderbanken und multilaterale Banken dazu anregen, bei ihren Tätigkeiten und der Emission von Anleihen verstärkt den Euro zu verwenden.

Die Entscheidung, welche Währung bei Investitionen und Fakturierungen im internationalen Handel verwendet wird, beruht in erster Linie auf Markterwägungen, wobei Faktoren wie Stabilität und Vertrauen in die Institutionen, Größe und Tiefe der Kapitalmärkte und Integration in globale Wertschöpfungsketten im internationalen Handel von Bedeutung sind.²⁹ Die Kommission wird einen Dialog mit öffentlichen und privaten Partnern in Drittländern führen, um ein besseres Verständnis dafür zu erlangen, welche Hindernisse einer breiteren Nutzung des Euro in den Handels- und Finanzbeziehungen im Wege stehen und wie diese beseitigt werden können. Ferner soll die globale Reichweite des Euro durch Initiativen erhöht werden, die darauf abzielen, Europas Fähigkeit zu verbessern, auf der internationalen Bühne mit einer Stimme zu sprechen.

Die Kommission wird zielgerichtete makroökonomische Dialoge und Workshops mit Nachbarschaftsländern veranstalten, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Ländern der Östlichen Partnerschaft und der südlichen Nachbarschaft liegen wird, da diese der EU nicht nur geografisch nahestehen, sondern sie in vielen Fällen auch als einen wichtigen Handelspartner und Investor und eine bedeutende Quelle von Heimatüberweisungen und

(EU-Anlegerpräsentation) vom Dezember 2020, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/investor-relations_en.

²⁸ Das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) wurde von der Union mit dem Ziel eingerichtet, die Mitgliedstaaten bei der Eindämmung der negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Coronavirus-Ausbruchs in ihrem Hoheitsgebiet zu unterstützen. Im Rahmen dieses Instruments kann die EU bis zu 100 Mrd. EUR an finanzieller Unterstützung in Form von Darlehen für betroffene Mitgliedstaaten bereitstellen, damit diese den plötzlichen Anstieg der öffentlichen Ausgaben für die Erhaltung von Arbeitsplätzen bewältigen können. Für weitere Einzelheiten siehe Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID- 19- Ausbruch.

„NextGenerationEU“ ist ein mit 750 Mrd. EUR ausgestattetes befristetes Aufbauinstrument der Europäischen Union, das dazu beitragen soll, die unmittelbar durch die COVID-19-Pandemie entstandenen wirtschaftlichen und sozialen Schäden zu beheben. Mit diesem Instrument werden Mittel für Maßnahmen und Aktionen bereitgestellt, die gemäß dem Aufbauplan der Europäischen Union „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ (COM(2020) 456) durchzuführen sind. Die einschlägige Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates sieht folgende Mittelzuweisungen vor:

- bis zu 390 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) für nicht rückzahlbare Unterstützung, rückzahlbare Unterstützung durch Finanzierungsinstrumente oder für die Dotierung von Haushaltsgarantien;
- bis zu 360 Mrd. EUR (zu Preisen von 2018) für Darlehen für die Mitgliedstaaten für ein Programm zur Finanzierung des Aufbaus und der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz durch die Unterstützung von Reformen und Investitionen.

²⁹ Europäische Zentralbank (Juni 2020), siehe oben.

Makrofinanzhilfen betrachten. Besondere Aufmerksamkeit wird auch dem Kontakt mit dem privaten Sektor zukommen, da in diesem Bereich andere Hindernisse und Möglichkeiten für die Verwendung des Euro bestehen könnten. In diesem Zusammenhang werden das Netz der EU-Delegationen und die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) eine zentrale Rolle spielen.

Wesentliche Maßnahme Nr. 3: Die Kommission wird auf Partner zugehen, um auf Euro lautende Investitionen zu fördern, die Verwendung des Euro als Fakturierungs- und Transaktionswährung zu erleichtern und um ein besseres Verständnis zu entwickeln, welche Hindernisse einer breiteren Nutzung des Euro im Wege stehen. Dazu wird sie im Rahmen von Dialogen, Workshops und Umfragen mit dem öffentlichen und privaten Sektor, mit Finanzregulierungsbehörden und institutionellen Anlegern in Partnerländern der EU, in der Region sowie mitunter in der übrigen Welt, in Kontakt treten.

Die Rolle des Euro beim Übergang zu einer grünen Wirtschaft

Der europäische Grüne Deal³⁰ gibt den Weg zu Klimaneutralität und ökologischer Nachhaltigkeit in der EU vor. Er berücksichtigt außerdem die globale Dimension und zielt darauf ab, die Umsetzung der von der internationalen Gemeinschaft im Rahmen des Übereinkommens von Paris eingegangenen Verpflichtungen zu fördern. Um ihre Energie- und Klimaziele für 2030 zu erreichen, bis 2050 klimaneutral zu werden und andere Ziele des Grünen Deals, wie den Schutz der biologischen Vielfalt und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, umzusetzen, wird die EU massive Investitionen mobilisieren müssen. In Verbindung mit dem Aufbauplan bietet die Förderung eines nachhaltigen Finanzwesens die Gelegenheit, die Finanzmärkte der EU zu einem globalen Zentrum für ein „grünes Finanzwesen“ zu machen und den Euro als Standardwährung für nachhaltige Finanzprodukte zu etablieren. Im Jahr 2019 lautete fast die Hälfte aller weltweit – und somit auch in Ländern außerhalb des Euroraums – begebenen grünen Anleihen auf Euro.³¹ Dieser Anteil dürfte nicht zuletzt angesichts der Zielsetzung steigen, 30 % der Investitionen im Rahmen von „NextGenerationEU“ über grüne Anleihen zu finanzieren, die zur Deckung von – insbesondere in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten ausgewiesenen – förderfähigen Ausgaben begeben werden. Durch den künftigen EU-Standard für grüne Anleihen, die EU-Taxonomie für ein nachhaltiges Finanzwesen und die nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegungs- und Berichtspflichten im Finanzdienstleistungssektor werden grüne Investitionen in der EU zusätzlich gefördert.

Überdies sollten in der EU sowie auch jenseits ihrer Grenzen spezifische Plattformen für den Handel mit auf Euro lautenden nachhaltigen Finanzinstrumenten weiterentwickelt werden, einschließlich für neu entstehende Energiemärkte wie etwa für Wasserstoff.

Mit ihrem Emissionshandelssystem (EU-EHS) betreibt die EU den größten CO₂-Markt der Welt, wobei im Hinblick auf den Umsatz und die Liquidität am Markt stetige Zunahmen verzeichnet werden. Das EU-EHS hat sich als wirksames marktgestütztes Instrument erwiesen, das Anreize für kosteneffiziente Emissionssenkungen schafft. Die

³⁰ COM(2019) 640, siehe oben.

³¹ Siehe Rede von F. Panetta, Mitglied des Direktoriums der EZB, anlässlich eines Treffens mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments: „Unleashing the euro’s untapped potential at global level“ (Erschließung des noch ungenutzten Potenzials des Euro auf globaler Ebene). Verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200707~3eebd4e721.en.html>.

Emissionen von Einrichtungen, die unter das EU-EHS fallen, gingen zwischen 2005 und 2019 um rund 35 % zurück. Die Kommission wird die Effizienz und Resilienz des EU-EHS weiter stärken und dabei Entwicklungen wie etwa die Schaffung der Marktstabilitätsreserve berücksichtigen. Darüber hinaus beobachtet sie – insbesondere im Rahmen der bis Ende 2021 vorgesehenen Überarbeitung der MiFID – fortlaufend die Entwicklungen im Hinblick auf den Handel mit Emissionszertifikaten, einschließlich der Auswirkungen der entsprechenden Ausnahme für Nebentätigkeiten, um sicherzustellen, dass die EHS-Märkte die höchsten Standards erfüllen. Die Kommission erwartet, dass die Marktteilnehmer EU-Emissionszertifikate im Rahmen des Regulierungs- und Aufsichtssystems der EU handeln werden. So wird die neu in Auftrag gegebene gemeinsame Auktionsplattform für Emissionszertifikate wie bereits die vorherige Plattform in der EU angesiedelt sein.

Im Juni 2021 wird die Kommission Legislativvorschläge vorlegen, die zur Erreichung des Ziels der EU beitragen sollen, die jährlichen Treibhausgasemissionen gegenüber dem Wert von 1990 bis 2030 um mindestens 55 % zu verringern („Fit-für-55“-Paket).³² In diesem Zusammenhang wird die Kommission unter anderem vorschlagen, das EU-EHS auf Emissionen aus dem Seeverkehr auszuweiten. Sie erwägt zudem, den Emissionshandel im Wege dieses Legislativvorschlags auch für Gebäude- und Straßenverkehrsemissionen bzw. sämtliche sonstigen Emissionen zu öffnen, die bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehen. Dadurch könnte der Anwendungsbereich des Systems im Hinblick auf Sektoren und Treibhausgasemissionen erheblich erweitert werden.

Wesentliche Maßnahme Nr. 4: Die Kommission wird darauf hinarbeiten, dass grüne Anleihen vermehrt als Instrument zur Finanzierung von Investitionen und Projekten genutzt werden, die für die Verwirklichung der Ziele des europäischen Grünen Deals erforderlich sind. Sie beabsichtigt, 30 % der im Rahmen von „NextGenerationEU“ insgesamt zu begebenen Schuldtitel in Form von grünen Anleihen zu emittieren.

Wesentliche Maßnahme Nr. 5: Die Kommission wird Möglichkeiten ausloten, die Rolle des EU-EHS dahin gehend zu erweitern, dass dessen Umweltergebnis maximiert wird, und sie wird weitere Handelstätigkeiten im Rahmen des EHS in der EU fördern.

Der Euro im digitalen Zeitalter

Durch die Förderung des digitalen Finanzwesens und eine gleichzeitige Bewältigung damit verbundener Risiken werden die konjunkturelle Erholung der EU sowie der allgemeine wirtschaftliche Wandel unterstützt. Außerdem werden mit der Weiterentwicklung des digitalen Finanzsektors in Europa die offene strategische Autonomie der EU im Finanzdienstleistungsbereich sowie die Möglichkeiten zum Schutz der Finanzstabilität und der Werte der EU gestärkt.

Weltweit prüfen derzeit immer mehr Zentralbanken die Möglichkeit, digitale Zentralbankwährungen (CBDC) einzuführen. Während Banken über ihre Reserven bereits Zugang zu Zentralbankgeld in digitaler Form haben, eröffnet die neue

³² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030: In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren“ (COM(2020) 562 final); Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Arbeitsprogramm der Kommission für 2021: Eine vitale Union in einer fragilen Welt“ (COM(2020) 690 final).

Technologie die Möglichkeit digitaler Retail-Zentralbankwährungen, die für Privathaushalte und Unternehmen direkt zugänglich wären. Die Kommission und die EZB sind weiterhin darum bemüht, in Europa einen starken und dynamischen digitalen Finanzsektor sowie zudem einen gut integrierten Zahlungsverkehrssektor sicherzustellen, der den neuen Zahlungsbedürfnissen in der EU gerecht wird. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung, der raschen Veränderungen in der Zahlungslandschaft und dem Aufstieg von Kryptowerten prüft die EZB derzeit die Möglichkeit, in Ergänzung zu den Bargeld- und Zahlungslösungen des privaten Sektors einen digitalen Euro auszugeben.

Im Oktober 2020 veröffentlichte die EZB den Bericht der hochrangigen Taskforce des Eurosystems zum digitalen Euro³³ und leitete eine öffentliche Konsultation ein. Letztere fand großes Interesse und endete am 12. Januar 2021. Einer der potenziellen Vorteile des digitalen Euro bestünde darin, dass dieser die Digitalisierung der EU-Wirtschaft und die strategische Autonomie der Union unterstützen könnte. In Verbindung mit privaten Lösungen für digitale Währungen könnte ein digitaler Euro außerdem zur Bewältigung der Schwierigkeiten beitragen, die sich aus dem Rückgang der Korrespondenzbankbeziehungen bei grenzüberschreitenden Transaktionen ergeben, der wiederum auf Kosteneinsparungen bei Banken, Anforderungen der Regulierungsbehörden³⁴ sowie Änderungen bei der Art der Erbringung solcher Dienstleistungen zurückzuführen ist. Um die Vorteile eines öffentlichen digitalen Euro voll ausschöpfen zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, sich mit möglichen Herausforderungen zu befassen, die vor diesem Hintergrund in bestimmten EU-Politikbereichen entstehen könnten, beispielsweise im Zusammenhang mit finanziellen Mitteltätigkeiten und Finanzstabilität, der Verdrängung von Zahlungslösungen des privaten Sektors, finanzieller Inklusion, der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Datenschutz und der Durchführung der Geldpolitik. Am 3. November 2020 führte die Euro-Gruppe eine erste strategische Aussprache über einen digitalen Euro und die potenziellen Folgen einer solchen Innovation für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik.

Die Dienststellen der Kommission und der EZB werden auf fachlicher Ebene gemeinsam ein breites Spektrum politischer, rechtlicher und technischer Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Einführung eines digitalen Euro prüfen und dabei ihren jeweiligen in den EU-Verträgen vorgesehenen Zuständigkeiten Rechnung tragen.

Parallel dazu schlug die Kommission im Rahmen ihrer Strategie für ein digitales Finanzwesen³⁵ eine neue Verordnung über Märkte für Kryptowerte³⁶ („MiCA-Verordnung“) vor. Mit dieser Verordnung soll sichergestellt werden, dass Kryptowerte mit Zahlungsfunktion, insbesondere „Stablecoins“, nicht zu Problemen im Hinblick auf die Finanzstabilität, Geldpolitik, geldpolitische Transmission und Währungshoheit führen. Dies steht im Einklang mit der Erklärung der Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der G20 vom Oktober 2020³⁷. Durch die Entwicklung direkter

³³ Europäische Zentralbank, „Report on a digital Euro“ (Bericht über einen digitalen Euro, Oktober 2020).

³⁴ Insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT).

³⁵ COM(2020) 591, siehe oben.

³⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (COM(2020) 593 final).

³⁷ Für weitere Einzelheiten siehe: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-1014.html>.

Verknüpfungen zwischen Zahlungssystemen der EU und von Drittländern, wie sie in der Strategie der Kommission für den Massenzahlungsverkehr³⁸ dargelegt ist, wird zudem der beobachtete Rückgang des Korrespondenzbankgeschäfts abgemildert. Wie von der G20 vereinbart, sollten keine „globalen Stablecoins“ in Umlauf gebracht werden, bevor nicht alle einschlägigen rechtlichen, regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind, wobei sowohl eine geeignete Gestaltung als auch die Einhaltung geltender Standards erforderlich sind.

Wesentliche Maßnahme Nr. 6: Die Kommission und die EZB werden gemeinsam ein breites Spektrum politischer, rechtlicher und technischer Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Einführung eines digitalen Euro prüfen.

4. STÄRKUNG DER RESILIENZ VON EU-FINANZMARKTINFRASTRUKTUREN UND ANBIETERN DAMIT VERBUNDENER KRITISCHER DIENSTLEISTUNGEN

Die EU ist offen für die globalen Finanzmärkte, aber auch bereit, ihre eigenen Interessen zu schützen. In diesem Zusammenhang sind Gleichwertigkeitsbeschlüsse in Bezug auf Finanzdienstleistungen sowohl für die EU als auch für Drittländer von Nutzen und tragen zu dem Ziel der EU bei, die internationale Integration der Finanzmärkte zu fördern und gleichzeitig die Finanzstabilität zu wahren. Die Kommission hat bereits über 280 Gleichwertigkeitsbeschlüsse für mehr als 30 Länder erlassen.

Dies ist insbesondere im Hinblick auf Finanzmarktinfrastrukturen wichtig, die strategische Knotenpunkte im Finanzsystem darstellen. Die Infrastrukturen dienen als Zugangstor zu ausländischen Finanzmärkten, ihre Offenheit nutzt Unternehmen und Anlegern in der EU, und sie müssen nach hohen Standards verwaltet und beaufsichtigt werden, wobei die Arbeiten internationaler Normungseinrichtungen als Grundlage dienen. Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, dass die Bereitstellung kritischer Funktionen auch in Krisensituationen aufrechterhalten wird. Die EU hat ein wesentliches Interesse daran, ihre Finanzmarktinfrastrukturen auszubauen und deren Resilienz zu erhöhen, um nicht von der Bereitstellung solcher kritischen Dienste durch Betreiber aus Drittländern abzuhängen.

Zur Stärkung der Betriebsstabilität von Marktinfrastrukturen ist es unter anderem erforderlich, den Sektor vor zunehmend verbreiteten, zielgerichteten und folgenschweren Bedrohungen und Schwachstellen im Hinblick auf die Cybersicherheit³⁹ zu schützen. Die Kommission hat kürzlich spezifische Vorschläge⁴⁰ vorgelegt, die darauf abzielen, durch ein hohes Niveau an Betriebsstabilität digitaler Systeme sowie an Sicherheit der Netz-

³⁸ COM(2020) 592, siehe oben.

³⁹ ENISA Threat Landscape – 2020 (ENISA-Bericht zur Bedrohungslage – 2020), verfügbar unter: <https://www.enisa.europa.eu/topics/threat-risk-management/threats-and-trends>.

⁴⁰ Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament und den Rat: „Die Cybersicherheitsstrategie der EU für die digitale Dekade“ (Dezember 2020) (JOIN(2020) 18 final); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 („NIS-Richtlinie“) (COM(2020) 823 final); Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Betriebsstabilität digitaler Systeme des Finanzsektors (DORA) und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 600/2014 und (EU) Nr. 909/2014 (COM(2020) 595 final).

und Informationssysteme, von denen die EU abhängig ist, eine nachhaltige Digitalisierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Tätigkeiten der EU zu fördern.

Stärkung der Resilienz von Finanzmarktinfrastrukturen

Eine Reihe von Finanzmarktinfrastrukturen mit Sitz in der EU bieten weltweit Verwahrungs- und Zahlungsverkehrsdatendienste an und unterliegen aufgrund ihrer internationalen Tätigkeit Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen von Drittländern. Dies macht sie auch anfällig für Störungen durch Drittländer, unter anderem in Form einer unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung einseitiger Sanktionen. Es ist wichtig, dass die EU die globale Reichweite dieser Infrastrukturen sichert und gleichzeitig ihre eigene offene strategische Autonomie wahrt.

Die EU sollte Maßnahmen entwickeln, um EU-Wirtschaftsteilnehmer in solchen Fällen zu schützen, in denen Drittländer die in der EU ansässigen Finanzmarktinfrastrukturen einseitig verhängten Sanktionen unterwerfen oder andere Maßnahmen ergreifen, die rechtmäßige Tätigkeiten in der EU beeinträchtigen. Eine strukturierte Bewertung der Schwachstellen durch Erprobung und Entwicklung der Geschäftsmodelle von Finanzmarktinfrastrukturen würde einen ersten Schritt im Rahmen einer umfassenderen Reaktion der EU auf eine unrechtmäßige extraterritoriale Anwendung einseitiger Sanktionen durch ein Drittland und die sich daraus ergebende Beeinträchtigung rechtmäßiger Tätigkeiten in der EU darstellen. In einem zweiten Schritt müssten Instrumente entwickelt werden, die den Auswirkungen dieser unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung einseitiger Maßnahmen durch ein Drittland auf Wirtschaftsteilnehmer in der EU entgegenwirken. Führen solche Maßnahmen von Drittländern beispielsweise zu einem ungerechtfertigten Ausschluss von Finanzmarktinfrastrukturen oder zu einer Geldbuße gegen einen in der EU ansässigen Wirtschaftsteilnehmer, so könnte die EU dieser unzulässigen Beeinträchtigung durch die in der vorliegenden Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen entgegenwirken. Auch die in Abschnitt 5 genannten Maßnahmen werden zur Erreichung dieses Ziels beitragen.

Darüber hinaus werfen die enormen Mengen an auf Euro lautenden Kontrakten, die von zentralen Gegenparteien außerhalb der EU geclart und abgewickelt werden, Bedenken hinsichtlich der Finanzstabilität im Falle einer künftigen Krise auf, bei der Bedarf an Liquidität in Euro oder anderen Unionswährungen entstünde. Vor diesem Hintergrund verdeutlicht der kürzlich erlassene befristete Beschluss über die Gleichwertigkeit des für zentrale Gegenparteien im Vereinigten Königreich geltenden Rechtsrahmens, dass der Umfang der aktuellen Risikopositionen der Clearingmitglieder der Union gegenüber im Vereinigten Königreich niedergelassenen zentralen Gegenparteien (CCPs) Risiken für die Finanzstabilität der Union und für die Transmission und Durchführung ihrer Geldpolitik birgt. Es wird daher eindeutig erwartet, dass die Clearingmitglieder der Union ihre Risikopositionen gegenüber im Vereinigten Königreich niedergelassenen und für die Union systemrelevanten CCPs – insbesondere ihre Positionen in auf Euro und andere Währungen der Union lautenden OTC-Derivaten – verringern. Überdies wird der kürzlich in der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) eingesetzte CCP-Aufsichtsausschuss eine umfassende Überprüfung der Systemrelevanz von Drittstaats-CCPs und ihren Clearingdiensten und -tätigkeiten in der Union vornehmen⁴¹, und die ESMA wird im Einklang mit der Verordnung über europäische

⁴¹ Verordnung (EU) 2019/2099 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 hinsichtlich der für die Zulassung von zentralen

Marktinfrastrukturen⁴² (EMIR) geeignete Maßnahmen ergreifen, um Risiken für die Finanzstabilität zu begegnen.

Die EU-Marktteilnehmer müssen ihre übermäßige Abhängigkeit von systemrelevanten Drittstaat-CCPs verringern, und die EU-CCPs müssen ihre Clearingfähigkeiten ausbauen. Im Ergebnis werden dadurch Risiken besser verteilt sein, was sich positiv auf die Finanzstabilität niederschlägt. Vor diesem Hintergrund plant die Kommission, gemeinsam mit der EZB, der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) in Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor auszuloten, welche technischen Schwierigkeiten mit der Übertragung von auf Euro oder andere EU-Währungen lautenden Kontrakten auf zentrale Gegenparteien in der EU verbunden sein könnten. Hierbei wird darauf abgezielt, solche Übertragungen zu erleichtern. Auch die Auswirkungen auf die Realwirtschaft werden in diese Bewertung einfließen. Mit Empfehlungen dürfte bis Mitte 2021 zu rechnen sein.

Wesentliche Maßnahme Nr. 7: Die Kommission wird mit Finanzmarktinfrastukturunternehmen zusammenarbeiten, um sorgfältig zu analysieren, welche Schwachstellen dort im Hinblick auf die unrechtmäßige extraterritoriale Anwendung einseitiger Sanktionen durch Drittländer bestehen. Sie beabsichtigt, die EZB und die zuständigen europäischen Aufsichtsbehörden – gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten – in ihre einschlägigen Arbeiten einzubeziehen. Auf dieser Grundlage wird die Kommission prüfen, ob entsprechende Empfehlungen erforderlich sind, und es wird ein Beitrag zum Instrumentarium der EU geleistet, mit dem eine unzulässige Einmischung in Finanzmarktinfrastrukturen mit Sitz in der EU verhindert und wirksam bekämpft werden kann.

Wesentliche Maßnahme Nr. 8: Die Kommission wird eine Arbeitsgruppe einsetzen, um mögliche technische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Übertragung von auf Euro oder andere EU-Währungen lautenden Finanzkontrakten zu bewerten, die außerhalb der EU gecleart werden und auf zentrale Gegenparteien in der EU übertragen werden sollen.

Verringerung der übermäßigen Abhängigkeit von ausländischen Finanzinstituten und von Finanzierungen in Fremdwährungen

Eine übermäßige Abhängigkeit von Nicht-EU-Banken könnte im Falle von Finanzmarktstörungen Probleme nach sich ziehen. Der Marktanteil der EU-Investmentbanken ist sowohl weltweit als auch in der EU in den letzten 15 Jahren zurückgegangen. In einer Finanzkrise könnten Nicht-EU-Banken entscheiden, ihre Präsenz in der EU zurückzufahren und sich auf ihren inländischen Markt zu konzentrieren. Dies könnte den Zugang von EU-Unternehmen und Mitgliedstaaten zu Kapitalmarktfinanzierungen, Risikomanagement-Lösungen oder anderen Finanzdienstleistungen einschränken und die Liquidität oder sogar die Solvenz finanzieller Gegenparteien in der EU gefährden.

Eine der Risikoquellen in diesem Zusammenhang ist die übermäßige Abhängigkeit der EU-Banken von Devisenswapmärkten. Bereits 2011 empfahl der ESRB⁴³ den nationalen

Gegenparteien anwendbaren Verfahren und zuständigen Behörden und der Anforderungen für die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten.

⁴² Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister.

Aufsichtsbehörden, die Finanzierung und Liquidität in US-Dollar zu überwachen und EU-Kreditinstitute dazu anzuhalten, Notfall-Finanzierungspläne vorzusehen. Seitdem wurden neue Liquiditätsanforderungen für Banken eingeführt, die auch signifikante Fremdwährungen abdecken, und die EZB hat mit anderen Zentralbanken Swap-Vereinbarungen getroffen, um dem Bankensystem und der Wirtschaft in Zeiten angespannter Marktbedingungen Liquidität in US-Dollar zur Verfügung stellen zu können. Mithilfe dieser Maßnahmen konnten Bedenken hinsichtlich der Finanzstabilität bis zu einem gewissen Grad ausgeräumt werden.

Sowohl in der Finanzkrise von 2008 als auch vor dem Hintergrund der Marktstörungen vom März 2020 wurde deutlich, wie umfassend die einschlägigen Risiken sind.⁴⁴ Im Allgemeinen erleichtert die grenzüberschreitende Finanzierung den Kreditfluss in der Weltwirtschaft. In Krisenzeiten wächst allerdings die Volatilität grenzüberschreitender Kreditflüsse, da Finanzinstitute dann häufig bestrebt sind, ihre Positionen so rasch wie möglich zu refinanzieren, mehr Liquidität vorzuhalten und das Gegenparteiausfallrisiko zu verringern. Zu Beginn der COVID-19-Pandemie, als es zu einem „Run“ auf den US-Dollar als Weltwährung sowie zu Verwerfungen am US-Repo-Markt kam, wurde es für Nicht-US-Finanzinstitute zunehmend schwierig und kostspielig, ihre Dollar-Geschäfte zu refinanzieren.

Eine breitere Verwendung des Euro bei internationalen Transaktionen, mehr Möglichkeiten für auf Euro lautende Investitionen und eine höhere Attraktivität solcher Investitionen sowie neu entstehende Euro-Benchmarks und deren Konsolidierung könnten dazu beitragen, die finanziellen Anfälligkeiten von Unternehmen weiter zu verringern. Ein erster Schritt, um hier Abhilfe zu schaffen, wäre eine eingehendere Untersuchung der Abhängigkeit von Nicht-EU-Finanzakteuren und von Finanzierungen in Fremdwährungen, der Faktoren, die in diesem Zusammenhang ausschlaggebend sind, und der betreffenden Schwachstellen im EU-Finanzsystem. Die Kommission wird die Europäische Bankenaufsichtsbehörde damit beauftragen, im Jahr 2021 eine Studie über die Abhängigkeit der EU von Finanzakteuren aus Drittländern und die Abhängigkeit der Banken von Finanzierungen in Fremdwährungen durchzuführen.

Sicherung des Kapitalflusses und des Finanzdienstleistungsverkehrs mit Drittländern

Die extraterritoriale Anwendung einseitiger Sanktionen durch Drittländer hat die EU und ihre Mitgliedstaaten erheblich in ihrer Fähigkeit beeinträchtigt, außenpolitische Ziele zu verwirklichen, internationale Abkommen einzuhalten und die bilateralen Beziehungen zu Ländern zu pflegen, gegen die Sanktionen verhängt wurden. Bisweilen haben einseitige Maßnahmen von Drittländern den rechtmäßigen Handel und rechtmäßige Investitionen von EU-Unternehmen in anderen Ländern untergraben. Vor diesem Hintergrund haben Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich mit technischer und finanzieller Unterstützung der Kommissionsdienststellen und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) das Instrument zur Unterstützung des Handelsaustauschs (INSTEX) eingerichtet. Hierbei handelt es sich um eine Zweckgesellschaft, die Zahlungen im Rahmen des rechtmäßigen Handels zwischen der EU und Iran erleichtern soll. Das Instrument wurde im Januar 2019 eingeführt, und fünf weitere Mitgliedstaaten (Belgien,

⁴³ Empfehlung des ESRB zu der Finanzierung von Kreditinstituten in US-Dollar (ESRB/2011/2)

⁴⁴ „US dollar funding tensions and central bank swap lines during the COVID-19 crisis“ (Engpässe bei US-Dollar-Finanzierungen und Swap-Vereinbarungen zwischen Zentralbanken während der COVID-19-Pandemie), veröffentlicht im Rahmen des ECB Economic Bulletin, 5/2020.

Dänemark, Finnland, die Niederlande und Schweden) sowie Norwegen sind seitdem als Gesellschafter beigetreten.

Die Kommission wird gemeinsam mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden „Hoher Vertreter“) eruieren, wie die Außenpolitik und die strategischen Interessen der EU sowie in der EU ansässige Unternehmen und Einzelpersonen am besten vor den Auswirkungen einer unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung einseitiger Sanktionen durch Drittländer geschützt werden können. In diesem Rahmen wird die Kommission in enger Abstimmung mit dem EAD prüfen, welche Optionen zur Verfügung stehen, um mit Blick auf wesentliche Finanzdienstleistungen einen ungestörten und sicheren Dienstleistungsverkehr zwischen der EU und ihren Handelspartnern sicherzustellen, und wie unter uneingeschränkter Einhaltung multilateraler internationaler Übereinkünfte und des EU-Sanktionsrahmens rechtmäßige Geschäfte von EU-Wirtschaftsbeteiligten geschützt werden können. Hierbei wird auch ausgelotet, wie die Wirksamkeit von Instrumenten wie INSTEX gesteigert werden kann.

Wesentliche Maßnahme Nr. 9: Mit Blick auf in der EU ansässige Stellen oder Einzelpersonen, die von der extraterritorialen Anwendung einseitiger Sanktionen durch Drittländer betroffen sind, wird die Kommission prüfen, wie ein ungestörter Dienstleistungsverkehr für wesentliche Finanzdienstleistungen, einschließlich Zahlungen, sichergestellt werden kann.

5. STÄRKUNG DER UMSETZUNG UND DURCHSETZUNG VON EU-SANKTIONEN

EU-Sanktionen sind ein wichtiges Instrument, das die EU einsetzt, um die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu fördern, über die sie insbesondere zur Wahrung des Friedens und zur Stärkung der internationalen Sicherheit eingreifen kann. Sanktionen haben somit eine entscheidende Rolle bei der Wahrung der Werte der EU, und wenn es darum geht, den Einfluss der EU auf internationaler Ebene geltend zu machen. Eine solidere und raschere Umsetzung und Durchsetzung von EU-Sanktionen sowie Schutzmaßnahmen gegen eine unrechtmäßige extraterritoriale Anwendung von Drittlandssanktionen auf EU-Wirtschaftsbeteiligte werden die Offenheit, Stärke und Resilienz der EU fördern.

Der Rat der Europäischen Union, der Hohe Vertreter und die Kommission haben hinsichtlich der Gestaltung, Umsetzung und Durchsetzung von EU-Sanktionen – unter uneingeschränkter Wahrung des EU-Rechts und des Völkerrechts – unterschiedliche sich ergänzende Befugnisse.⁴⁵ Der Rat beschließt auf der Grundlage von Vorschlägen des Hohen Vertreters über die Annahme, Verlängerung oder Aufhebung von Sanktionen. Die Kommission sorgt zusammen mit dem Hohen Vertreter im Wege gemeinsamer Vorschläge für Verordnungen des Rates dafür, dass einschlägige Beschlüsse in EU-Recht umgesetzt werden. Als Hüterin der Verträge überwacht die Kommission nach dem AEUV die Umsetzung von Sanktionen durch die Mitgliedstaaten. Allerdings erfolgt die Umsetzung in der EU weniger einheitlich als gewünscht. Dies führt zu Verzerrungen im Binnenmarkt, da EU-Unternehmen, einschließlich EU-Tochtergesellschaften von

⁴⁵ EU-Sanktionen werden im Wege einstimmiger Beschlüsse des Rates der Europäischen Union gemäß Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union sowie einer mit qualifizierter Mehrheit verabschiedeten Verordnung gemäß Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verhängt.

Drittlandsunternehmen, Verbote umgehen können. Zudem entsteht dadurch Unsicherheit bei den Wirtschaftsbeteiligten. Eine uneinheitliche Durchsetzung untergräbt die Wirksamkeit von Sanktionen und die Fähigkeit der EU, mit einer Stimme zu sprechen.

Die vollumfängliche und einheitliche Umsetzung von EU-Sanktionen sowie zusätzliche Bemühungen, um gegen die unrechtmäßige extraterritoriale Anwendung von Drittlandssanktionen auf EU-Wirtschaftsbeteiligte vorzugehen, werden der EU mehr strategisches Gewicht verleihen, da auf diese Weise i) die Glaubwürdigkeit der EU als Regulierungsmacht gesteigert wird und ii) die Integrität und gleiche Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt gewahrt bleiben.

Verbesserte Gestaltung und Umsetzung von EU-Sanktionen

EU-Sanktionen müssen zielgerichtet sein, damit die politischen Zielsetzungen der EU erreicht werden; gleichzeitig sind unbeabsichtigte Folgen zu vermeiden. Als Organ, das gemäß dem AEUV für die Überwachung und Koordinierung der Umsetzung von EU-Sanktionen zuständig ist, wird die Kommission ab 2021 zur Bewertung der Wirksamkeit der EU-Sanktionen beitragen. Dabei wird untersucht, wie sich Sanktionen wirtschaftlich auf die von solchen Sanktionen betroffenen Stellen, auf die Handelsströme zwischen der EU und dem betreffenden Land, auf EU-Unternehmen und auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe auswirken. Die Kommission wird sich auf diese Bewertung stützen, wenn sie in Abstimmung mit dem Hohen Vertreter Vorschläge ausarbeitet, wie die Wirksamkeit der EU-Sanktionsregelungen verbessert werden kann.

Darüber hinaus wird die Kommission im Jahr 2021 eine Überprüfung der Praktiken durchführen, durch die Sanktionen umgangen und untergraben werden; darunter fällt auch die Verwendung von Kryptowährungen und Stablecoins. Die Ergebnisse werden ab 2022 in mögliche Legislativvorschläge oder Umsetzungsleitlinien einfließen.

Am wirksamsten sind EU-Sanktionen, wenn rasch Informationen über ihre Auswirkungen zur Verfügung stehen. Im Jahr 2021 wird die Kommission eine Datenbank – das Register für den Informationsaustausch zu Sanktionen – entwickeln. Dadurch wird erreicht, dass Informationen über die Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen rasch gemeldet und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ausgetauscht werden. Die Kommission wird in Erwägung ziehen, spezielle Informationen einzuholen, einschließlich Daten, die von Agenturen und Einrichtungen der EU erfasst werden. Sie wird ihre Arbeiten gegebenenfalls mit dem Hohen Vertreter koordinieren. Darüber hinaus wird sie sondieren, ob die bestehenden Meldepflichten der Mitgliedstaaten überprüft werden müssen.

Parallel zur Annahme dieser Mitteilung richtet die Kommission eine Sachverständigengruppe zu Sanktionen und Exterritorialität ein, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Zu den Sitzungen der Gruppe werden auch Vertreterinnen und Vertreter des Europäischen Auswärtigen Dienstes eingeladen. Das Mandat der Gruppe wird sich auf Aspekte im Zusammenhang mit der technischen Umsetzung von EU-Sanktionen und der Verordnung (EG) Nr. 2271/96⁴⁶ (Blocking-Verordnung) erstrecken. Darüber hinaus wird die Gruppe als Forum dienen, über das weitere Arbeiten zur Resilienz der EU gegenüber den

⁴⁶ Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen (ABl. L 309 vom 29.11.1996, S. 1).

Auswirkungen der unrechtmäßigen Anwendung extraterritorialer einseitiger Sanktionen durch Drittländer in Angriff genommen werden. Nichtregierungsorganisationen (NRO) und die Zivilgesellschaft könnten gegebenenfalls eingeladen werden, um sicherzustellen, dass humanitäre Aspekte gebührend berücksichtigt werden.

In bestimmten sanktionsbezogenen Angelegenheiten mit grenzüberschreitender Dimension ist eine weitergehende Koordinierung vonnöten. Derzeit werden die Behörden der Mitgliedstaaten, die Genehmigungsanträge von EU-Unternehmen oder humanitären Akteuren bearbeiten, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, oftmals nicht über parallel eingereichte Anträge oder Entscheidungen anderer nationaler Behörden informiert. Dies könnte dazu führen, dass EU-Sanktionen nicht koordiniert durchgesetzt werden und Antragsteller den günstigsten Gerichtsstand wählen („Forum Shopping“). Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um ein System zu schaffen, mit dem die Notifizierungen zentralisiert und Informationen an die Mitgliedstaaten weitergegeben werden können, und das dazu beiträgt, die Antworten der Mitgliedstaaten zu koordinieren, wobei die in den Verträgen festgeschriebene Aufteilung der Zuständigkeiten uneingeschränkt gewahrt bleibt.

Darüber hinaus wird die Kommission die Umsetzung von EU-Sanktionen mit den Mitgliedstaaten erörtern, damit in dieser Hinsicht ein harmonisiertes Vorgehen sichergestellt ist. Die geltenden Standards und die einschlägigen bewährten Verfahren könnten außerdem im Rahmen der oben genannten Sachverständigengruppe diskutiert werden.

Schließlich ist die EU einer der größten Geber von Hilfe für Drittländer. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten und ihren internationalen Partnern zusammenarbeiten, um weiterhin ein Höchstmaß an Sorgfalt sicherzustellen, damit gewährleistet ist, dass die Verwendung von EU-Mitteln und wirtschaftlichen Ressourcen, einschließlich Garantien, in vollem Einklang mit den EU-Sanktionen erfolgt. Die Kommission ist bereit, die Zusammenarbeit mit Partnern fortzusetzen, die ihre Kapazitäten diesem Bereich steigern müssen.

Wesentliche Maßnahme Nr. 10: Im Jahr 2021 wird die Kommission eine Datenbank – das Register für den Informationsaustausch zu Sanktionen – entwickeln, um eine rasche Meldung und einen raschen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Umsetzung und Durchsetzung von Sanktionen zu gewährleisten.

Wesentliche Maßnahme Nr. 11: Die Kommission wird 2021 mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um eine zentrale Kontaktstelle für Durchsetzungs- und Umsetzungsfragen mit grenzüberschreitender Dimension einzurichten.

Wesentliche Maßnahme Nr. 12: Die Kommission wird weiter sicherstellen, dass Finanzmittel und wirtschaftliche Ressourcen der EU, die Drittländern, internationalen Organisationen und internationalen Finanzinstituten bereitgestellt werden, nicht unter Verstoß gegen EU-Sanktionen verwendet werden. Zu diesem Zweck werden insbesondere weiter rechtsverbindliche Bestimmungen mit Partnern vereinbart, die EU-Mittel ausführen, damit die Einhaltung der Vorschriften sichergestellt ist, und zudem wird beobachtet, wie die einschlägigen Bestimmungen umgesetzt werden.

Beaufsichtigung der harmonisierten Durchsetzung von EU-Sanktionen

Als Hüterin der Verträge überwacht die Kommission mögliche Verstöße von Mitgliedstaaten gegen EU-Recht und erfasst einschlägige Informationen. Angesichts der

vertraulichen Natur von Informationen über Verstöße gegen EU-Sanktionen und der potenziellen Folgen für Personen, die illegale Aktivitäten melden, wird die Kommission ein spezielles Instrument entwickeln, das anonyme Meldungen erleichtert.

In der ersten Jahreshälfte 2022 wird die Kommission einen Fahrplan (einschließlich Kriterien und Zeitplan) erarbeiten, in dem die Abläufe von der Feststellung einer systematischen Nichteinhaltung von EU-Sanktionen bis zur Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union skizziert werden.

Schließlich wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, auch im Rahmen der Sachverständigengruppe zu Sanktionen und Exterritorialität, um sicherzustellen, dass die nationalen Sanktionen, die bei Verstößen gegen EU-Sanktionen verhängt werden, wirksam, angemessen und abschreckend sind.

Wesentliche Maßnahme Nr. 13: Die Kommission wird ein spezielles System einrichten, das die anonyme Meldung von Fällen, in denen Sanktionen umgangen werden, ermöglicht, darunter auch die Meldung von Missständen („Whistleblowing“). Das System wird die erforderliche Vertraulichkeit gewährleisten.

Stärkung bestehender Instrumente im Zusammenhang mit Exterritorialität und mögliche neue Instrumente

In den vergangenen Jahren haben bestimmte Drittländer verstärkt Sanktionen verhängt oder andere Regulierungsmaßnahmen ergriffen, um das Verhalten von EU-Wirtschaftsbeteiligten, sowohl von Einzelpersonen als auch von Unternehmen, zu beeinflussen. Die EU ist der Auffassung, dass die extraterritoriale Anwendung von Maßnahmen eines Drittlands gegen EU-Wirtschaftsbeteiligte einen völkerrechtlichen Verstoß darstellt. Solche Maßnahmen gefährden die Integrität des Binnenmarkts und der EU-Finanzsysteme, sie beeinträchtigen die Wirksamkeit der EU-Außenpolitik, belasten den rechtmäßigen Handel und rechtmäßige Investitionen und verstoßen gegen Grundsätze des Völkerrechts.

Durch eine verstärkte enge Abstimmung mit Verbündeten und gleich gesinnten Partnern, die darauf abzielt, die Sanktionsregelungen so weit wie möglich anzugleichen, lässt sich teilweise verhindern, dass Drittlandssanktionen verhängt werden, die sich in ihrem Anwendungsbereich oder Inhalt von den EU-Sanktionen unterscheiden und extraterritorial auch auf EU-Wirtschaftsbeteiligte Anwendung finden. Der Hohe Vertreter und die Kommission werden nach Maßgabe ihrer Zuständigkeiten einen regelmäßigen sanktionsbezogenen Dialog mit Drittländern, insbesondere mit G7-Partnern, pflegen und mit ihnen in diesem Bereich zusammenarbeiten damit sanktionsbezogene Beschlüsse und Durchsetzungsfragen besser abgestimmt sind und etwaige Bedenken, die hinsichtlich der extraterritorialen Anwendung von Sanktionen durch Drittländer bestehen, vorgebracht werden.

Wesentliche Maßnahme Nr. 14: Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Sanktionen, insbesondere mit den G7-Partnern.

Die Blocking-Verordnung ist die gemeinsame Antwort der EU auf die extraterritoriale Anwendung von Drittlandsmaßnahmen, insbesondere von Sekundärsanktionen, auf EU-

Wirtschaftsteilnehmer.⁴⁷ Damit das Potenzial der Blocking-Verordnung ausgeschöpft wird, muss sie Teil einer umfassenderen EU-Politik gegen Exterritorialität sein, weshalb die Kommission folgende Maßnahmen ergreifen wird, um die bestehenden Instrumente besser zu nutzen und gegebenenfalls neue Instrumente zu schaffen:

- (i) Präzisierung von Verfahren und Regeln für die Anwendung von Artikel 6 (insbesondere zur Erleichterung der Erlangung von Vermögenswerten von Beklagten in der gesamten EU);
- (ii) Stärkung nationaler Maßnahmen zur Verhinderung der Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen und Urteile, die auf den gelisteten extraterritorialen Maßnahmen beruhen (Artikel 4);
- (iii) Straffung der Bearbeitung von Genehmigungsanträgen gemäß Artikel 5 Absatz 2, einschließlich einer Überprüfung der angeforderten Informationen;
- (iv) mögliche Beteiligung an ausländischen Verfahren zur Unterstützung von in der EU ansässigen Unternehmen und Einzelpersonen.

Bei der Bewertung, welche Auswirkungen ausländische Direktinvestitionen in der EU auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung haben⁴⁸, wird die Kommission auch berücksichtigen, wie wahrscheinlich es ist, dass eine Transaktion zur unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung von Drittlandssanktionen auf ein EU-Zielunternehmen führt. So könnte die Kommission bei der Prüfung einer Übernahme der Kontrolle über EU-Unternehmen durch einen ausländischen Investor in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten bewerten, ob das EU-Zielunternehmen infolge der Übernahme eher dazu neigen würde, einschlägige extraterritoriale Sanktionen einzuhalten, unabhängig davon, von welchem Land sie verhängt wurden. Dadurch würde die Fähigkeit des EU-Zielunternehmens gefährdet, kritische Infrastrukturen in der EU aufrechtzuerhalten oder die Sicherheit und Kontinuität der Versorgung mit kritischen Ressourcen in der EU zu gewährleisten.

In der Vergangenheit hat die Blocking-Verordnung für eine einheitliche Reaktion der EU auf die extraterritoriale Anwendung von Sanktionen gesorgt. Die Zunahme solcher Sanktionen erfordert jedoch eine intensivere Debatte über mögliche zusätzliche Maßnahmen, um die Abschreckung zu steigern und Sanktionen erforderlichenfalls entgegenzuwirken. Die Kommission wird allgemeine Überlegungen über politische Optionen zur Modernisierung der Instrumente anstoßen, mit denen die EU den Auswirkungen der unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung einseitiger Drittlandssanktionen auf Personen und Unternehmen in der EU begegnet. Zusätzlich zu einer möglichen Änderung, die die Blocking-Verordnung verstärken soll und insbesondere auf nichthandelsbezogene Retorsionsmaßnahmen abzielt, wird die Kommission weitere Instrumente in Erwägung ziehen, um die rechtmäßigen Tätigkeiten

⁴⁷ In den wichtigsten Bestimmungen der Verordnung ist Folgendes festgelegt: Etwaige Auswirkungen von Entscheidungen von Gerichten oder von Verwaltungsbehörden, die sich aus den betreffenden extraterritorialen Sanktionen ergeben, werden in der EU aufgehoben (Artikel 4); Personen in der EU ist es untersagt, einer Reihe extraterritorialer Sanktionen nachzukommen, es sei denn, dies wurde ihnen genehmigt (Artikel 5); Einzelpersonen in der EU haben Anspruch auf Ersatz von Rechtskosten, die ihnen infolge solcher extraterritorialen Sanktionen entstanden sind (Artikel 6).

⁴⁸ Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (ABl. L 79I vom 21.3.2019, S. 1).

von EU-Wirtschaftsbeteiligten im Einklang mit dem EU-Recht zu schützen. Gegebenenfalls werden Interessenträger in diese Überlegungen einbezogen.

Gleichzeitig überprüft die Kommission ihre Handelspolitik⁴⁹ und wird spätestens im vierten Quartal 2021 (oder gegebenenfalls früher) einen Vorschlag vorlegen, um Drittländer von Zwangsmaßnahmen abzuhalten bzw. gegen solche Maßnahmen vorzugehen.⁵⁰

Wesentliche Maßnahme Nr. 15: Die Kommission wird zusätzliche politische Optionen in Erwägung ziehen, um Drittländer weiter von der unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung einseitiger Sanktionen auf EU-Wirtschaftsbeteiligte abzuhalten und dagegen vorzugehen, einschließlich einer möglichen Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2271/96.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ergreift ein kohärentes Maßnahmenbündel, um die offene strategische Autonomie der EU zu stärken. Auf diese Weise soll die Fähigkeit der EU gesteigert werden, einen regelbasierten Multilateralismus zu fördern und zu verteidigen, bilaterale Beziehungen zum beiderseitigen Vorteil zu gestalten und gleichzeitig für Schutz vor unlauteren und missbräuchlichen Praktiken zu sorgen.

Die Kommission wird alle oben genannten Maßnahmen verfolgen, um die Resilienz der Wirtschafts- und Finanzmarktinfrastrukturen in der EU zu erhöhen. Sie wird mit Partnern aus Drittländern in einen Dialog treten, um sich für eine breitere Verwendung des Euro einzusetzen, den Status des Euro als internationale Referenzwährung in den Bereichen Handel, Energie und Rohstoffe zu fördern, die Umsetzung und Durchsetzung von EU-Sanktionen zu stärken und EU-Wirtschaftsbeteiligte vor der unrechtmäßigen extraterritorialen Anwendung von Maßnahmen zu schützen, die von Drittländern ergriffen werden.

Diese Themen sind miteinander verknüpft und ergänzen einander, und ob die Position der EU in diesen Bereichen erfolgreich gestärkt werden kann, hängt von vielen öffentlichen und privaten Interessenträgern ab, insbesondere vom Europäischen Parlament, vom Rat der EU und von der EZB. Die Kommission ruft all diese Akteure auf, sich an der vorliegenden Strategie zu beteiligen, um die Wirksamkeit der Union auf globaler Ebene zu erhöhen und die Wirtschaft und den Finanzsektor der Union insgesamt zu stärken. Die Kommission wird die Maßnahmen laufend überwachen und 2023 den Stand der Umsetzung und die Ergebnisse überprüfen.

⁴⁹ Eine überarbeitete Handelspolitik für ein stärkeres Europa, Konsultationspapier, 16. Juni 2020, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158864.pdf

⁵⁰ Absichtserklärung an Präsident David Maria Sassoli und Bundeskanzlerin Angela Merkel, 16. September 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_de.pdf.
Siehe auch Arbeitsprogramm der Kommission für 2021, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF