

Positionspapier

zur Stärkung der Rolle der Europäischen Union
im globalen Kontext

April 2019

Stärkung Europas: Von der Binnen- zur Außenperspektive

Über Jahrzehnte wurde die wirtschaftliche Integration der Europäischen Union (EU) erfolgreich vorangetrieben, um Wohlstand und Stabilität in Europa zu sichern und zu fördern. Zugleich verfolgt die EU zunehmend eine gemeinsame Handelspolitik, eingebettet ins bi- und multilaterale Freihandelssystem. Diese multilaterale Ausrichtung von Wirtschaftsbeziehungen ging immer einher mit der sicherheitspolitischen Anlehnung an die USA und einer klaren Verankerung im atlantischen Bündnis. Aufgrund unterschiedlicher Traditionen und historischer Erfahrungen in den einzelnen europäischen Staaten hat sich bisher eine gemeinsame europäische Außenperspektive kaum entwickelt.

Die globalen wirtschaftlichen Entwicklungen und Verschiebungen, vor allem der rasante Aufstieg neuer Wirtschaftsräume und das damit einhergehende politische Konfliktpotential, machen eine strategische Ausrichtung der EU auf globaler Ebene immer dringlicher.

Auf eine zunehmend multipolare Welt, die sich von multilateralen und regelbasierten Handelsgrundsätzen immer mehr abwendet, ist die EU nicht vorbereitet. Während die USA und China selbstverständlich in ihrer Außenwirtschaft nationale Strategien verfolgen – die US-Regierung verfolgt eine „*America first*“-Strategie, China verknüpft sein wirtschaftliches Potential zunehmend mit außenpolitischen Interessen (*China 2025, Belt and Road Initiative*) – hat sich in Europa noch keine einheitliche Strategie entwickelt, die die Binnenperspektive mit der Außenperspektive verknüpft. Auch gegenüber Russland mangelt es an einer kohärenten gemeinsamen Strategie. Eine hohe wirtschaftliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit sowie ein großes Außenhandelsvolumen sind hierfür zwar nötige Voraussetzungen – reichen allein aber nicht aus. Die EU benötigt eine Strategie für die multipolare Welt und entsprechende ökonomische *hard power*, wie etwa den Euro als alternative Leitwährung. Nur so kann die EU das notwendige Maß an Souveränität und Gewicht gewinnen, um ihre eigenständigen Interessen gegenüber anderen Wirtschaftsregionen und in internationalen Gremien erfolgreich zu vertreten – und letztlich die eigene Wirtschaft zu schützen.

Ziel und Leitlinie dieser Strategie müssen auch weiterhin multilaterale Freihandelsregeln sein. Auch in Zukunft wird die EU am wenigsten allein, am meisten gemeinsam mit Gleichgesinnten im Rahmen stabiler Partnerschaften erreichen. Die Anschlussfähigkeit an die USA muss erhalten bleiben: Weiterhin stehen beide Wirtschaftsräume, EU und USA, vor ähnlichen Herausforderungen – ihr Anteil an der Weltwirtschaft sinkt und sie sind beide auf offene Märkte ebenso wie auf stabile Partnerschaften angewiesen. Um diesen kooperativen und nach wie vor multilateralen Ansatz weiter zu verfolgen, muss die EU aber stärker und strategischer aufgestellt sein. Dies gilt konkret beispielsweise für die Positionierung in internationalen Gremien wie den Baseler Ausschuss, das Financial Stability Board, den Internationalen Währungsfonds oder für die

Gestaltung der europäischen Sanktionspolitik. Es müssen verlässliche Mechanismen gefunden werden, wie dies in der Praxis erfolgen kann. Basis dafür muss eine gemeinsame Strategie auch in diesen Fragen sein, die auf tragfähigen europäischen Kompromissen basiert. Gleichzeitig bedeutet dies, aus den außenwirtschafts- und sicherheitspolitischen Herausforderungen die richtigen Konsequenzen für die stark innenpolitisch orientierten Politikfelder, also die Wirtschafts-, Energie-, Industrie-, Finanz-, Währungs- und Handelspolitik zu ziehen und sie mit der Außenwirtschafts-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer kohärenten Gesamtstrategie zu verknüpfen.

Die Wehrlosigkeit der europäischen Politik und Wirtschaft angesichts der extraterritorialen Wirkung von US-Sanktionen (oder allein deren Androhung) führt das Problem beispielhaft, aber sehr deutlich vor Augen: Der US-Dollar ist bislang unangefochtene Leitwährung im globalen Finanzsystem. (Dies äußert sich beispielsweise darin, dass Banken Devisen häufig nicht direkt handeln, z. B. von Euro in Schweizer Franken wechseln, sondern über ein sogenanntes Dreiecksgeschäft mit dem US-Dollar, da dieser eine erheblich höhere Liquidität aufweist und der Wechsel dadurch im Ergebnis günstiger wird.) Banken sind weltweit auf eine Lizenz zum US-Dollar-Handel angewiesen. Die USA können so (unter Strafandrohung) erreichen, dass sich Banken weltweit den US-Sanktionen beugen, auch wenn diese formal in ihrem Rechtsgebiet nicht gelten mögen.

Hilfreich dafür, dass die EU mit den USA über sinnvolle Sanktionen gegenüber Dritten auf Augenhöhe verhandeln kann und ihre beiden Sanktionsregime nicht auseinanderlaufen, wäre eine vergleichbare Machtposition im globalen Finanzsystem. Voraussetzung dafür wäre, dass der Euro sowohl für Finanzanlagen als auch für Transaktionen ähnlich attraktiv wäre wie der US-Dollar. Angesichts der weltwirtschaftlichen Verschiebungen (insbesondere dem Aufstieg Chinas) und der Tatsache, dass auch andere Regionen ihre Abhängigkeit vom US-Dollar als Leitwährung und als außenpolitisches Instrument der USA gerne reduzieren würden, ist eine Stärkung des Euro als Leitwährung durch entsprechende Nachfrage zunächst einmal nicht unrealistisch. Letztlich ist dafür aber eine konsequente Vertiefung des europäischen Binnenmarktes, insbesondere des Finanzbinnenmarktes mit großvolumigen Transaktionskapazitäten notwendig.

Grundsatzpositionen zur europäischen Integration

Es ist im Interesse der europäischen Wirtschaft, weltweit grundlegende Standards eines freien und rechtssicheren Marktes durchzusetzen. Rechtsstaatlichkeit, die gegenseitige Marktöffnung (Reziprozität), der Datenschutz, der Schutz geistigen Eigentums, die Liberalisierung von Währungen sowie der freie Kapitalverkehr sind zentrale Prinzipien. Diese Forderungen müssen insbesondere gegenüber China, aber auch und zunehmend gegenüber anderen Regionen

formuliert und verhandelt werden. Um seine Interessen effektiv vertreten zu können, braucht die EU Einigkeit der Mitgliedsstaaten, Souveränität, Gewicht und stabile Partner.

Die EU-Kommission beschreibt in ihrer Mitteilung vom 5. Dezember 2018 (COM(2018) 796) „Hin zu einer stärkeren internationalen Rolle des Euro“ richtige Verbindungen zwischen der gesamt-europäischen Integration und der Stärkung des Euro sowie der globalen Rolle der EU. Die Attraktivität des Euro kann nur auf der Grundlage eines einheitlichen, stabilen und wettbewerbsfähigen Binnenmarktes (einschließlich des Finanzmarktes) basieren. Hierfür sind eine erfolgreiche Wirtschafts- und Währungsunion, Bankenunion und Kapitalmarktunion unabdingbar. Aber diese Ziele sind bei weitem noch nicht erreicht: Erforderlich wären insbesondere eine stärkere Harmonisierung im Bereich der Regulatorik und einheitliche Anwendung der Regeln durch die Aufseher. Grenzüberschreitende Aktivitäten und entsprechender Wettbewerb bedingen zudem weitere Fortschritte bei der europaweiten Harmonisierung von zivilrechtlichen Grundlagen. Insoweit ist gerade auch die Kapitalmarktunion von einer „Vollendung“ weit entfernt. Zusammengenommen müssen die Attraktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Offenheit des europäischen Finanzmarkts gerade auch gegenüber ausländischen Investoren gestärkt werden. Kommission, Rat und Parlament müssen ihrer Verantwortung nachgekommen, auf diesen Feldern wirkliche Fortschritte zu erreichen. In vielen Fragestellungen sind europäische Kompromisse erforderlich, zu denen Deutschland auch aktiv beitragen muss.

Voraussetzung dafür ist vor allem die Einsicht und Zuversicht, dass nur die politische Bereitschaft zu einer deutlich stärkeren Integration der EU einschließlich ihrer außenpolitischen Strategie eine echte Veränderung im Interesse Europas herbeiführen kann. Ganz und gar falsch, gar kontraproduktiv wäre es, wenn in Folge dieser Mitteilung Aktivitäten der Kommission auf einige finanzmarktregulatorische Maßnahmen beschränkt blieben, beispielsweise – wie in der Mitteilung adressiert – weitere Schritte im Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen (etwa eine Ausdehnung der EMIR-Clearingpflichten). Eine solche Verengung der Diskussion auf den Aspekt der Finanzmarktregulierung ist der falsche Weg. Ganz im Gegenteil: Bestehende Regulierung muss vielmehr überprüft und bei Bedarf überarbeitet, neue Maßnahmen (z. B. Basel IV) müssen kritisch auf ihre Auswirkung und mögliche Nachteile für Europas Wirtschaft beleuchtet werden. Die durch die Finanzmarktregulierung der letzten 10 Jahre erreichten Fortschritte – mehr Transparenz, mehr Stabilität, mehr Diversität – sollen nicht aufgegeben, sondern müssen nun

genutzt werden, um auf dieser Basis die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzwirtschaft und damit den europäischen Finanzstandort nachhaltig und effektiv zu stärken.

Finanzmarktbezogene Positionen

Zu der Diskussion um die globale Rolle der EU gehören aber natürlich auch finanzmarktbezogene Einzelvorschläge. Diese werden im Folgenden auf ihren Beitrag zu einer globalen Strategie der EU untersucht.

Sanktionen und Boykottverbote

Sanktionen sind ein rechtmäßiges und sinnvolles Instrument der Außenpolitik und werden auch von der EU genutzt. Die geltenden EU-Sanktionen gegenüber dem Iran einerseits, gegenüber Russland andererseits, waren lange abgestimmt mit den entsprechenden US-Sanktionen und weitgehend im Gleichlauf. Wann, mit wem, gegenüber wem und welche Art der Sanktionen beschlossen werden, bleibt jedoch eine politische Entscheidung. Die internationale Lage hat sich – gerade mit Blick auf Iran oder Russland – in den letzten Monaten verschärft und der bisherige Gleichlauf von US- und EU-Sanktionen droht immer stärker aufgehoben zu werden. Da US-Sanktionen weltweit Geltung beanspruchen, könnten auch deutsche Unternehmen, die gegen die US-Sanktionen verstoßen, von den USA bestraft werden, aufgrund der sogenannten Sekundär-sanktionen selbst dann, wenn sie keine Verbindungen in die USA haben. Für die Banken in Deutschland steht fest, dass sie sich an das geltende Recht halten. Entscheidend für Banken wie für andere Unternehmen ist vor allem, dass die Rechtslage eindeutig ist und sie nicht zwischen die Fronten divergierender außenpolitischer Interessen geraten und gegebenenfalls sogar unvereinbaren rechtlichen Anforderungen aus verschiedenen Jurisdiktionen ausgesetzt sind. Ziel muss es sein, die Sanktionsregime möglichst einheitlich auszugestalten und den zunehmenden Tendenzen zu weitgehenden extraterritorialen Wirkungen und Geltungsansprüchen entgegenzutreten.

Regelungen über Boykottverbote – als Gegenstück zu Sanktionen – haben sich in diesem Zusammenhang als vielfach ungeeignetes und zum Teil sogar kontraproduktives Mittel erwiesen: Zwar ist es richtig, mit europäischen Prinzipien unvereinbare Boykottanordnungen anderer Rechtsordnungen zurückzuweisen und ihnen die Wirksamkeit im eigenen Rechtsraum abzusprechen. Sie können aber je nach Ausgestaltung im internationalen Handelsverkehr tätige Unternehmen vor unauflösbare Konflikte stellen und diese zudem erheblichen rechtlichen und

wirtschaftlichen Risiken aussetzen. Sie dürfen daher nur ein letztes, eng begrenzt und zielgenau eingesetztes Mittel der Außenwirtschaftspolitik sein.

SWIFT

Mit SWIFT wird der internationale Nachrichtenverkehr zwischen den Banken über eine einheitliche Infrastruktur abgewickelt, eine wichtige Voraussetzung für den globalen Zahlungsverkehr zwischen Banken. SWIFT ist eine belgische Genossenschaft, getragen von 10.000 Banken weltweit.

Der Ausschluss iranischer Banken von SWIFT (im Jahr 2018) führt dazu, dass der Zahlungsverkehr über diesen Weg nicht mehr möglich ist. Dies gilt aber auch für Geschäfte europäischer Unternehmen mit Iran, die im Rahmen der geltenden EU- und US-Sanktionen erlaubt wären. Um diese Geschäfte und Zahlungen, etwa zu humanitären Zwecken, abwickeln zu können, wurde die Einrichtung einer alternativen Verrechnungsplattform (SPV), separat von SWIFT, vorgeschlagen. Eine solche SPV könnte dann sinnvoll sein, wenn es von europäischer Seite in Abstimmung mit US-Behörden entwickelt würde und nicht als Umgehung von US-Recht interpretiert werden könnte.

Eine große Lösung, das heißt, ein alternatives internationales Nachrichtenverkehrssystem – ohne Zugriff durch US-Behörden – ist dagegen unrealistisch. Ein solches System würde die Abhängigkeit der Banken vom US-Dollar nicht aufheben und damit von Nicht-US-Banken mit US-Bezug nicht genutzt werden können. Das Vorhalten zweier paralleler Systeme wäre zudem in der Bankpraxis nicht finanzierbar. Entscheidend ist vielmehr, dass Europa seine politischen und wirtschaftlichen Interessen gegenüber US-Behörden deutlicher vertritt und verteidigt.

Inwiefern in Zukunft die weitere technische Entwicklung, etwa im Bereich Blockchain, ganz andere Zahlungsmethoden und -wege eröffnet, die sich aus dem Gesamtkontext (Abhängigkeit von bestimmten Fiat-Währungen) lösen würden, ist nicht erkennbar.

Rolle des Euro

Maßnahmen zur Stärkung des Euro als Leitwährung müssen bei den ökonomischen Grundlagen in Europa (Euroraum) ansetzen. Bloßer Aktionismus würde nicht weiterführen. Erforderlich ist eine nachhaltige Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte in Europa, zum Beispiel über eine stärkeres Produktivitätswachstum und eine höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit. Dringend notwendig sind aber auch eine bessere Funktionsfähigkeit der Wirtschafts- und

Währungsunion und des gemeinsamen Finanzbinnenmarktes. Der Finanzplatz Europa (Bankenunion, Kapitalmarktunion) muss erheblich stärker zusammenwachsen, um für externe Anleger von Kapital und Liquidität an Bedeutung zu gewinnen.

Die Reform der Euro-Referenzzinssätze EONIA und EURIBOR entsprechend der neuen Benchmark-Verordnung und damit ihr verlässlicher Fortbestand müssen von der Politik weiter aktiv unterstützt werden (Gesetz zur rechtssicheren Umstellung von bisherigen auf reformierte Benchmarks).

Auf dieser Grundlage könnte – und würde vermutlich – der Euro sowohl als Anlagewährung für Außenstehende als auch als Transaktionswährung vor allem im globalen Rohstoff- und Devisenhandel an Anziehungskraft und damit insgesamt an Gewicht zulegen. Die Konstruktion von Produkten wie den „*Sovereign Bond Backed Securities (SBBS)*“ als sichere Schuldtitel – quasi als Ersatz für EU-Staatsanleihen – kann hilfreich sein, wäre letztlich aber nur eine Behelfsbrücke, die die Notwendigkeit einer grundsätzlich soliden Finanzpolitik und die stärkere finanzpolitische Koordinierung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nicht ersetzen.

Obschon dieser grundlegende Ansatz keine schnellen Erfolge verspricht – der größte Treiber eines stärkeren Euro könnte von außen kommen. Auch für andere Wirtschaftsregionen kann die Abhängigkeit vom US-Dollar als Leitwährung nachteilig und die Stärkung des Euro als alternative Leitwährung vorteilhaft erscheinen. Entscheidende Kriterien wie eine hohe Kursstabilität und die freie Konvertierbarkeit sind heute schon Vorteile des Euro, die andere Weltwährungen nicht immer erfüllen.