



# Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Bereich der Finanzpolitik

- Nach Abschluss der sechsmonatigen deutschen EU-Ratspräsidentschaft zum Jahresende 2020 ist klar: Europa hat sich in der Krise bewährt und handlungsfähig gezeigt. Nur gemeinsam können die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) die Pandemie eindämmen und überwinden. Es ist ein wichtiger Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft, dass in der EU eine eng abgestimmte Krisenreaktion gelungen und mit dem Wiederaufbaufonds ein schlagkräftiges Instrument zur Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise geschaffen worden ist.
- Zudem sind weitere Integrationsschritte erzielt worden, die Europa dauerhaft stärken werden. Neben dem zentralen Thema der Krisenbewältigung wurden entscheidende Fortschritte bei der Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion, der europäischen Architektur einer fairen und effektiven Besteuerung, bei der Geldwäschebekämpfung sowie in der Finanzmarktpolitik erreicht.

## Mehrjähriger Finanzrahmen, Next Generation EU und EU-Haushalt

Der deutschen Ratspräsidentschaft ist in einer großen Kraftanstrengung gelungen, was viele Beobachter lange angezweifelt hatten. Unter ihrer Verhandlungsführung haben die Mitgliedstaaten der EU ein historisches gemeinsames und solidarisches Aufbauprogramm auf den Weg gebracht. Mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 und dem Aufbauinstrument Next Generation EU schuf der Europäische Rat im Juli dafür die finanzielle Grundlage. Es gelang der deutschen Ratspräsidentschaft zudem, eine Einigung über dieses Wiederaufbaupaket mit dem Europäischen Parlament zu erzielen. Als größter Mitgliedstaat wurde Deutschland seiner Verantwortung gerecht und löste das Versprechen ein, einen höheren finanziellen Beitrag zu leisten. Dies ist richtig, denn die Mittel werden zukunftsweisend eingesetzt und schaffen einen konkreten europäischen Mehrwert. Mit dem ebenfalls unter deutscher Präsidentschaft in Rekordtempo verabschiedeten EU-Haushalt für das Jahr 2021 wird der hohe Anspruch an den neuen MFR bereits konkret in die Tat umgesetzt.

Der Haushalt sieht auch bereits Zahlungen für Next Generation EU vor und ist damit der größte in der Geschichte der Europäischen Union.

## ■ Eigenmittelbeschluss

Mit dem sogenannten Eigenmittelbeschluss werden die Einnahmen der EU (Eigenmittel bestehen in erster Linie aus Beiträgen der Mitgliedstaaten) und das für den EU-Haushalt zur Verfügung stehende Gesamtvolumen festgelegt. Der Eigenmittelbeschluss sichert aber nicht nur die Finanzierung des Mehrjährigen Finanzrahmens. Für das neue Instrument Next Generation EU nimmt die Europäische Union zum ersten Mal selbst in großem Stil Mittel an den Finanzmärkten auf, um die Pandemie und ihre gravierenden wirtschaftlichen Folgen zu bekämpfen. Die EU-Mitgliedstaaten beweisen damit, dass sie in der Krise solidarisch füreinander und für das europäische Projekt einstehen. Weil die Anleihebegebung erst durch den neuen Eigenmittelbeschluss ermöglicht wird, musste dieser innerhalb kürzester Zeit durchverhandelt werden und wird daher wohl um ein bis zwei Jahre schneller ratifiziert werden können als seine Vorgänger.



## Aufbau- und Resilienzfazilität

Unter deutschem Vorsitz ist es in kürzester Zeit gelungen, die Verhandlungen an der Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility – RRF) zu führen und noch kurz vor Weihnachten abzuschließen. Damit ist der Weg frei für eine schnelle Umsetzung. Die RRF ist das zentrale Ausgabeinstrument von Next Generation EU mit einem Gesamtvolumen von 672,5 Milliarden Euro. Um Mittel aus der Fazilität zu erhalten, müssen alle Mitgliedstaaten im nächsten Schritt sogenannte Aufbau- und Resilienzpläne entwickeln, in denen sie darstellen, wie sie die EU-Gelder einsetzen wollen. Neben der unmittelbaren Krisenbekämpfung werden dabei die großen Herausforderungen der EU in den Blick genommen. Die Pläne der Mitgliedstaaten müssen zukunftsorientierte Ausgabenbereiche wie Klimaschutz und Digitalisierung in den Fokus rücken und neben Investitionen auch Reformen zur Verbesserung von Wachstum und Widerstandsfähigkeit enthalten.

## Europäische Architektur einer fairen und effektiven Besteuerung

Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft war zudem, die europäische Architektur einer fairen und effektiven Besteuerung voranzubringen. Dazu zählt auch, dass internationale Standards der Besteuerung auf EU-Ebene konsequent umgesetzt, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Steuer-sachen gestärkt und schädliche Steuerpraktiken effektiv bekämpft werden. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft konnten hierzu wichtige Fortschritte erreicht werden. Es ist gelungen, eine einheitliche Position aller Mitgliedstaaten zu zentralen Fragen der Steuerpolitik – etwa zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft, Mehrwertsteuer und dem Kampf gegen unfairen Steuerwettbewerb – sicherzustellen. Damit wurde ein wichtiger Beitrag für mehr Steuergerechtigkeit in Europa geleistet.

## Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft

Künftig soll sich kein international tätiges Unternehmen mehr seinem fairen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens entziehen können. Das gilt insbesondere für große grenzüberschreitend tätige Unternehmen der digitalen Wirtschaft. Deshalb ist es gut, dass während der deutschen Ratspräsidentschaft im Bereich der Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft wichtige Fortschritte erreicht worden sind, insbesondere beim Ziel einer Mindestbesteuerung: Nachdem bei den Verhandlungen auf OECD- und G20-Ebene ein Konsens zu den wichtigsten technischen Elementen erzielt werden konnte, bekräftigten alle EU-Mitgliedstaaten, diesen internationalen Prozess weiter zu unterstützen. Die globale Einigung soll bis Mitte 2021 erfolgen und dann auf europäischer Ebene umgesetzt werden.

## Zusammenarbeit in Steuersachen

Außerdem ist es gelungen, die europäische Zusammenarbeit in Steuersachen weiter voranzubringen. Dazu haben die Mitgliedstaaten die technischen Arbeiten an einer Überarbeitung der Amtshilferichtlinie (DAC7)<sup>1</sup> abgeschlossen. Hierdurch wird die Besteuerung von Geschäften über Onlineplattformen effektiver gestaltet und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt wesentlich verbessert.

## Unternehmensbesteuerung

Es wurden auch Schritte unternommen, um gegen unfairen Steuerwettbewerb und schädliche Steuerpraktiken noch effektiver vorzugehen. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft stieß hierfür die

<sup>1</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (Directive on Administrative Cooperation).



Diskussion zur Überarbeitung des seit 1997 unveränderten Mandats der Gruppe Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung) an und verabredete gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die nächsten Schritte. Die Arbeiten der Gruppe sind maßgeblich für ein effektiveres Vorgehen gegen unfairen Steuerwettbewerb und schädliche Steuerpraktiken.

## Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Es ist Deutschlands erklärtes Ziel, die Wirtschafts- und Währungsunion weiterzuentwickeln. Dazu zählt auch, ihre Widerstandsfähigkeit gegen Krisen zu stärken. Das ist mit der Einigung der Eurogruppe auf eine umfassende Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gelungen. Der ESM wurde 2013 als internationale Finanzinstitution in Luxemburg gegründet, um Finanzmittel zu mobilisieren und diese in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten des Euroraums unter wirtschaftspolitischen Auflagen zur Verfügung zu stellen. Mit der Einigung der europäischen Finanzministerinnen und Finanzminister Anfang Dezember 2020 konnte ein jahrelanger Verhandlungsprozess zur Reform des ESM erfolgreich abgeschlossen werden. Damit wird die Wirtschafts- und Währungsunion noch krisenfester.

## Common Backstop

Herzstück der Reform ist der sogenannte Common Backstop. Dieser ermöglicht dem ESM, als Letztsicherung notfalls Kredite an den europäischen Bankenabwicklungsfonds bereitzustellen, um Banken in Schieflage abzuwickeln. Der Bankenabwicklungsfonds wird über Beiträge des Bankensektors befüllt. Sollten diese Mittel nicht ausreichen, kann der ESM als Ultima Ratio unter bestimmten Voraussetzungen dem Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board) einen Kredit gewähren, der dann vor allem mit nachträglich erhobenen Sonderbeiträgen des Bankensektors zurückgezahlt würde. Die Letztsicherung wird zum Schutz der Steuerpflichtigen daher mittelfristig

haushaltsneutral sein. Sie ist ein wichtiger Beitrag, um die Finanzstabilität in der Währungsunion zu wahren und die Bankenunion zu stärken.

## Weitere Stärkung des ESM

Neben der Letztsicherung sieht die ESM-Reform weitere Maßnahmen vor, um die Schlagkraft des ESM als Krisenbewältigungsinstrument zu verbessern: So wird die Wirksamkeit der bestehenden vorsorglichen Finanzhilfeeinstrumente erhöht. ESM-Mitgliedern, die unverschuldet in Not geraten sind, kann damit solidarisch beigestanden werden. Dadurch werden Risiken für die Stabilität der Währungsunion verringert und ihre Schuldentragfähigkeit wird langfristig verbessert. Hierzu trägt auch die Einführung einheitlicher Umschuldungsklauseln durch die Mitgliedstaaten bei, die für mehr Rechtssicherheit im Falle einer Umschuldung sorgen. Durch eine Neuordnung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission werden die Kompetenzen des ESM bei der Aushandlung von Finanzhilfen sowie der Programmgestaltung und -überwachung zudem gestärkt.

## Europäische Geldwäschebekämpfung gestärkt

Die europäische Geldwäschebekämpfung wurde gestärkt und das Ziel einer gemeinsamen europäischen Geldwäscheaufsicht ist näher gerückt. Nach schwierigen Verhandlungen zu Ratsschlussfolgerungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung konnte der deutsche Ratsvorsitz eine Festlegung darauf erreichen, dass bei der im kommenden Jahr anstehenden Gesetzesreform

- a) das europäische Regelwerk zur Geldwäschebekämpfung signifikant vereinheitlicht,
- b) eine europäische Aufsicht mit Eingriffsrechten insbesondere für besonders risikoreiche Unternehmen des Finanzsektors geschaffen und



c) die Koordinierung der nationalen Zentralstellen für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Units) und deren Kooperation untereinander gestärkt wird.

## Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU

### EU-Betrugsbekämpfungs-Architektur

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (European Anti-Fraud Office, OLAF) ist mit Beginn des Jahres 2021 auf seine künftige Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft ausgerichtet. Die dazu notwendigen Schritte zur Anpassung seiner Rechtsgrundlage, der sogenannten OLAF-Verordnung (Nr. 883/2013), nämlich die Schlussverhandlung des Trilogs und die Verabschiedung des Rechtstextes, konnten unter deutscher Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden. Die Europäische Staatsanwaltschaft hat im Januar 2021 ihre Arbeit aufgenommen. Gestützt auf die neue OLAF-Verordnung konnten in der Zwischenzeit auch Arbeitsvereinbarungen der beiden Behörden ausgearbeitet werden.

### EU-Betrugsbekämpfungsprogramm

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat eine politische Einigung auf das künftige Betrugsbekämpfungsprogramm (181 Millionen Euro) mit dem Europäischen Parlament erzielt. Das Programm vereint das frühere Programm Hercule, mit dem Ausbildungs- und Kooperationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Betrugsbekämpfung finanziert werden, sowie die IT-Plattform AFIS, kurz für Automated Fingerprint Identification System, über die neben IT-Instrumenten des Zolls auch das Irregularity Management System der EU betrieben wird.

## Schaffung eines echten Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen: Weiterentwicklung von Kapitalmarktunion und Bankenunion

Für die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise wurden mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen und der Aufbau- und Resilienzfähigkeit öffentliche Gelder in bisher ungekannter Höhe auf europäischer Ebene bereitgestellt. Der öffentliche Sektor wird diese Aufgabe aber nicht allein bewältigen können.

### Kapitalmarktpaket zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung

In der Phase der wirtschaftlichen Erholung werden die europäischen Unternehmen auch auf Finanzierungen über die Kapitalmärkte zurückgreifen. Dazu hat die Europäische Kommission Ende Juli ein Kapitalmarktpaket zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung (Capital Markets Recovery Package) vorgelegt. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft konnte das Paket innerhalb von weniger als fünf Monaten im Rat verhandelt und eine Einigung mit dem Europäischen Parlament erzielt werden. Dadurch können die Regelungen bald in Kraft treten. Diese sollen nicht zuletzt die bankbasierte Finanzierung von kleinen und mittelständischen Unternehmen verbessern sowie deren Zugang zum Kapitalmarkt erleichtern.

### Kapitalmarktunion voranbringen

Neben diesen kurzfristigen Anpassungen zur Krisenbewältigung wurde mit Ratsschlussfolgerungen ebenso die langfristige Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion vorangetrieben. Die deutsche Ratspräsidentschaft konnte eine Einigung der Mitgliedstaaten darauf erzielen, dass es weiterer Schritte in Richtung eines echten Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen bedarf. In diesen Schlussfolgerungen haben sich die Mitgliedstaaten



auf eine Priorisierung der anstehenden Maßnahmen geeinigt und der Europäischen Kommission eine Orientierungshilfe für die in ihrem Aktionsplan angekündigten Arbeiten gegeben.

## ■ Stärkung der Bankenunion

Stabile Finanzmärkte brauchen Vertrauen in deren Krisensicherheit. Neben der Diskussion zu einer europäischen Einlagensicherung hat die deutsche Ratspräsidentschaft auch die wichtigen Themen Krisenmanagement, regulatorische Behandlung von Staatsanleihen und Marktintegration in die Arbeiten des Rates einbezogen. Fortschritte konnten insbesondere im Bereich Krisenmanagement erzielt werden, zu dem die Europäische Kommission nun legislative Vorschläge vorbereitet.

## ■ Regelungen für den Ersatz von Referenzwerten

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat zudem die Verhandlungen über Änderungen der sogenannten Benchmark-Verordnung auf europäischer Ebene zügig vorangetrieben. Bereits weniger als fünf Monate nach Vorlage des Kommissionsvorschlags konnte eine Einigung im Rat und mit dem Europäischen Parlament erzielt werden. Die vereinbarten Änderungen sind wichtig, um Risiken für das Finanzsystem zu vermeiden, die sich unter anderem aus der anstehenden Einstellung der London Inter-Bank Offered Rate (LIBOR) ergeben könnten. Die LIBOR-Referenzzinssätze und andere wichtige Bezugsgrößen dienen bei einer Vielzahl von Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten häufig als Referenzen.

## ■ Chancen der Digitalisierung für den europäischen Finanzdienstleistungssektor nutzen: Digital Finance Package

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat das Ende September 2020 vorgelegte Digital Finance Package

der Europäischen Kommission ambitioniert vorangetrieben. Dabei wurden insbesondere die Arbeiten an den neuen und komplexen Gesetzgebungsvorhaben zu digitalen Kryptowerten (Crypto Assets) und zur Widerstandsfähigkeit der Finanzdienstleistungs-IT (Cyber Resilience) zügig und sehr ambitioniert begonnen. Ziel ist, dass der europäische Finanzdienstleistungssektor die Chancen der Digitalisierung noch besser nutzen und Risiken auch in Zukunft adäquat begegnet werden kann. Zudem haben die Finanzminister von Frankreich, Italien, den Niederlanden, Spanien und Deutschland in einer gemeinsamen Erklärung im September 2020 hervorgehoben, dass globale, mit Referenzwerten stabilisierte Kryptowerte (sogenannte Stablecoins) in der Europäischen Union nur dann in Umlauf gebracht werden dürfen, wenn die Herausforderungen und Risiken solcher Projekte in angemessener Weise regulatorisch und aufsichtlich adressiert worden sind.

## ■ Stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten am Finanzmarkt: Sustainable Finance

Bei der Bekämpfung des Klimawandels ist es auch von entscheidender Bedeutung, dass die Finanzmarktakteure Nachhaltigkeitsaspekte bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Unter der Schirmherrschaft von BMF und Bundesumweltministerium hat das „Green and Sustainable Finance Cluster Germany“ die deutsche Ratspräsidentschaft dafür genutzt, den European Sustainable Finance Summit im September 2020 auszurichten. So konnten das aus Sicht des BMF prioritäre Thema vorangebracht und bereits Akzente für die anstehende Sustainable Finance Strategy der Europäischen Kommission gesetzt werden.

Mit der erfolgreichen Emission der ersten Grünen Bundeswertpapiere im Herbst 2020 hat das BMF einen innovativen Ansatz verfolgt und einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit im Finanzsektor vollzogen.



## Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Vereinigten Königreich

Am 24. Dezember haben sich die Europäische Kommission und das Vereinigte Königreich auf ein umfassendes Handels- und Kooperationsabkommen geeinigt. Dieses Abkommen ist in seiner Tiefe und Breite präzedenzlos. Es wird die Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich auf eine neue Grundlage stellen und die Basis für eine enge Partnerschaft auch in der Zukunft bilden. Das Abkommen wird seit dem 1. Januar 2021 zunächst vorläufig angewendet. Dies ermöglicht es dem Europäischen Parlament, das Abkommen im neuen Jahr zu prüfen und seine Zustimmung zu erteilen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat die Europäische Kommission in allen Phasen der Verhandlungen unterstützt und insbesondere darauf hingewirkt, die Einheit der EU-27 über die gesamte Zeit der Verhandlungen zu wahren.

## Stärkung der EU-Zollunion

Die politische Leitlinie der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen, die EU-Zollunion auf die nächste Ebene zu heben, soll durch den mehrere Jahre umfassenden Zollaktionsplan der Kommission umgesetzt werden. Mit den Ratsschlussfolgerungen zu diesem Aktionsplan konnte das Ziel konkretisiert und vorangebracht werden, eine stärkere und kohärentere EU-Zollunion zu schaffen.