

Haushaltspolitik

Peter Becker

Die Verhandlungen in der EU über ihren mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) verlaufen üblicherweise nach einem eingespielten Fahrplan und folgen einer eingespielten Dramaturgie mit fester Rollenverteilung. Die Verhandlungen über den nächsten MFR für 2021 bis 2027 haben mit diesem traditionellen und weitgehend vorhersehbaren Verhandlungsverlauf gebrochen.

Die MFR-Verhandlungen bis zu den Beschränkungen des öffentlichen Lebens

Nach eher technischen Verhandlungen im Rat unter rumänischem Vorsitz¹ im ersten Halbjahr 2019 konnte die finnische Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres eine neue Dynamik in die Verhandlungen bringen. Der finnische Vorsitz kündigte frühzeitig an, eine neue Verhandlungsbox gegen Ende des Jahres vorlegen zu wollen, die dann erstmals konkrete Zahlen und Kompromissformulierungen zu den noch strittigen Punkten enthalten werde. Die Finnen starteten ihren ambitionierten Verhandlungsansatz mit der Versendung eines umfassenden Fragebogens an alle Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage der Rückmeldungen führte die Präsidentschaft bilaterale Gespräche² und erstellte eine neue Verhandlungsbox, die sie den Mitgliedstaaten Anfang Dezember 2019 vorlegte.³

Die finnische Verhandlungsbox

Vor dem Hintergrund der sehr schwierigen und keineswegs auf einen Kompromiss hindeutenden Verhandlungen unterstrich der finnische Vorsitz, dass die Vorlage der neuen Verhandlungsbox alleine in der Verantwortung der Präsidentschaft liege und niemanden binde. Die finnischen Vorschläge sahen insgesamt ein Volumen von 1.087 Mrd. Euro oder 1,07 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27) vor. In den traditionellen Ausgabenfeldern, also den europäischen Strukturfonds und der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), wurde weniger einschneidend gespart, als es die Europäische Kommission vorgeschlagen und die Nettozahler gefordert hatten. Die Annäherung der Direktzahlungen für die Landwirte in Mittel- und Osteuropa an die Zahlungen für die Landwirte in Westeuropa wurde beschleunigt und auch die Förderung des ländlichen Raums wurde gestärkt, weil dies zum Umwelt- und Klimaschutz beitrage. Für das Forschungs- und Innovationsprogramm Horizont Europa sollte 25 Prozent mehr Geld im Vergleich zum aktuellen Programm eingeplant werden. Zwar sollten die Mittel für den neuen Europäischen Verteidigungsfonds gekürzt werden, sie würden sich aber im Vergleich zur bisherigen Finanzausstattung auf einem hohen Niveau bewegen. Von den neuen Finanzierungsquellen, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen worden waren,

1 Siehe zu diesen Verhandlungen: Peter Becker: Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 247-252.

2 Rat der Europäischen Union: Paper submitted by the Presidency of the Council of the European Union on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 ahead of the October European Council, 16. 10.2019, SN 4499/19.

3 Rat der Europäischen Union/Regierung Finnlands: Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021-2027: Verhandlungsbox mit Zahlen, 5.12.2019, Dok. Nr. 14518/1/19.

wurden die neuen Eigenmittel auf Basis von nicht-recyclebarem Kunststoff in die Verhandlungsbox aufgenommen. Dagegen wurden Rabatte zugunsten einzelner Mitgliedstaaten gestrichen.

Die finnische Verhandlungsbox stieß auf heftige Kritik im Kreis der Mitgliedstaaten, etwa acht lehnten Verhandlungen auf Grundlage des Vorschlags ab. Dieser werde die Suche nach einem Kompromiss noch erschweren. Die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten kritisierten, dass die finnischen Vorschläge unausgewogen seien und in die falsche Richtung führten. Sie forderten eine vollständige Angleichung der Direktzahlungen für ihre Landwirte an die Zahlungen für die westeuropäischen Landwirte. Gemeinsam mit den südeuropäischen Nettoempfängern in der Gruppe der Freunde der Kohäsion⁴ bewerteten sie das Gesamtvolumen des finnischen Vorschlags als zu gering. Die französische Regierung argumentierte, dass Kürzungen in der ersten Säule der GAP absurd und für Frankreich nicht akzeptabel seien. Zugleich forderte sie eine Erhöhung der Strukturfonds für die ultraperipheren Regionen, also die französischen Überseedepartements.

Nachdem die Gruppe der Nettozahler bis zu diesem Zeitpunkt keine gemeinsame Verhandlungslinie vereinbaren konnte, fand sich mit Schweden, Dänemark, den Niederlanden und Österreich eine neue informellen Gruppe zusammen, den sogenannten sparsamen Vier.⁵ In einem gemeinsamen Non-Paper⁶ forderten sie vehement, den neuen MFR auch nach dem Brexit auf ein Prozent des reduzierten BNE der EU-27 zu begrenzen; das in der finnischen Verhandlungsbox vorgeschlagene Gesamtvolumen des neuen MFR von 1,07 Prozent des EU-BNE sei deshalb viel zu hoch. Angesichts ihrer hohen Nettzahlungen hielten sie an ihren Rabattregelungen fest und lehnten jede Reduzierung der Rabatte ab, wie sie die Europäische Kommission vorgeschlagen hatte und das Europäische Parlament forderte. In einem gemeinsamen Positionspapier mit Deutschland argumentierten die sparsamen Vier, dass es nicht akzeptabel sei, wenn fünf Nettbeitragszahler verpflichtet würden, im Jahr 2027 40 Prozent des EU-Haushalts zu finanzieren und 75 Prozent der Nettbeiträge zu zahlen.⁷ Frankreich und 17 weitere Mitgliedstaaten hingegen forderten, alle Rabatte ab dem ersten Tag des neuen MFR vollständig abzuschaffen.⁸ Ein weiterer Konflikt entstand mit dem neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus. Während die nord- und einige westeuropäische Mitgliedstaaten für diese neue politische Konditionalität plädierten, blieben die osteuropäischen Mitgliedstaaten und Italien skeptisch.⁹

Die Verhandlungen im Rat waren somit Ende 2019 in eine Sackgasse geraten. Am 20. Januar 2020 reagierten die Koordinatoren des Europäischen Parlaments auf den faktischen Stillstand der MFR-Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten mit dem vorläufigen

4 Vgl. Friends of Cohesion: Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, Prag, 5.11.2019, abrufbar unter: <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/friends-of-cohesion-joint-declaration-on-the-multiannual-financial-framework-2021-2027-177497/> (letzter Zugriff: 24.8.2020).

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Niederlande“ in diesem Jahrbuch.

6 Mette Frederiksen/Stefan Löfven/Mark Rutte/Brigitte Bierlein: Non-paper. Multiannual Financial Framework 2021-2027, 19. Dezember 2019.

7 Council of the European Union: Non-paper on the continued need of corrections in the next multiannual financial framework (2021-2027) from 5 delegations (AT, DE, DK, NL, SE), Working Paper 13320/2019 INIT, Brüssel, 21. November 2019.

8 Council of the European Union: Compensations on the revenue side of the EU budget – Non-paper from 18 delegations (BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK), Working Paper WK 12341/2019 INIT, Brüssel, 4. November 2019.

9 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Rechtsstaatlichkeit“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

Abbruch der Trilogverhandlungen zu allen neuen Strukturfonds-Verordnungen.¹⁰ Die Parlamentarier verbanden die Fortsetzung der Verhandlungen über die neuen kohäsionspolitischen Rechtsgrundlagen also mit Fortschritten in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten über den mehrjährigen Haushalt, um den Einigungsdruck auf die Mitgliedstaaten im Vorfeld der entscheidenden Konsenssuche im Europäischen Rat zu erhöhen.

Die Suche nach einem Konsens im Europäischen Rat

Mit dem neuen Präsidenten des Europäischen Rates – Charles Michel übernahm am 1. Dezember 2019 das Amt als Nachfolger von Donald Tusk – war der Zeitpunkt erreicht, an dem das Verhandlungspaket vom Rat an den Europäischen Rat für die Schlussphase übergeben werden konnte.¹¹ Tusk hatte vertiefte Diskussionen über das MFR-Dossier im Europäischen Rat bis dahin vermieden. Damit war das Dossier zur Chefsache geworden und der neue Präsident Michel begann sich eingehend mit dem Dossier zu befassen.¹² Sein Kabinett führte im Januar 2020 bilaterale Gespräche mit den Sherpas aller Staats- und Regierungschefs und testete die Aussichten für einen ersten Konsensversuch. Auch Michel führte anschließend bilaterale Gespräche mit allen Staats- und Regierungschefs und kündigte in diesen Gesprächen eine eigene neue Verhandlungsbox an.

Michel lud die Staats- und Regierungschefs zu einem MFR-Sondergipfel am 20./21. Februar 2020 nach Brüssel ein und legte auf Grundlage der finnischen Vorschläge am 14. Februar 2020 eine neue Verhandlungsbox für diesen Gipfel vor.¹³ Darin erhöhte er das Gesamtvolumen des MFR leicht auf 1.087,3 Mrd. Euro oder 1,074 Prozent des BNE der EU-27. Allerdings waren darin zusätzliche 7,5 Mrd. Euro für den von der Europäischen Kommission neu vorgeschlagenen Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fonds, JTF) enthalten. Der Fonds sollte die Umsetzung der EU-Klimaziele erleichtern und in den besonders von einem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen betroffenen Regionen und Sektoren die Kosten der Umstellung abfedern. Dies war eine Abkehr von der Forderung der sparsamen Vier, das MFR-Volumen auf 1,0 Prozent des BNE zu begrenzen; jedoch führte er wieder die Rabatte zugunsten der sparsamen Vier und Deutschland ein, wenn auch degressiv auslaufend bis zum Ende der MFR-Laufzeit. Hinzu kamen weitere Zugeständnisse, wie die Einführung zweier Sicherheitsnetze bei den Strukturfonds: (a) Die Einbußen an Fördermitteln für die Übergangsregionen sollten nicht höher als 35 Prozent im Vergleich zur Förderung in der aktuellen Periode liegen. (b) In Mitgliedstaaten mit einer überdurchschnittlichen Abnahme ihrer Bevölkerung sollten diese demografische Entwicklung durch zusätzliche Zahlungen an die rückständigsten Regionen ausgeglichen werden.

Die Vorstellung der Verhandlungsbox kurz vor dem Gipfeltreffen löste noch keine Annäherung der widerstrebenden mitgliedstaatlichen Positionen aus. Die sparsamen Vier veröffentlichten am 17. Februar 2020 einen gemeinsamen Namensartikel, in dem sie ihre

10 Europäisches Parlament: Parliament leaders agree to freeze large parts of MFF negotiations with Council, 20.12.2019, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/the-president/home/ep-newsroom/pageContent-area/newsroom/parliament-leaders-agree-to-freeze-large-parts-of-mff-negotiations-with-council.html> (letzter Zugriff: 24.8.2020).

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

12 Peter Ludlow: European Council Note – 20/21 February: Coming to Terms with Failure, in: European Council Studies 2020, 1/2020, März 2020.

13 Rat der Europäischen Union: Special Meeting of the European Council – Draft conclusions, 14.2.2020, Dok. Nr. 5846/20.

Verhandlungspositionen bekräftigten und ihren Zusammenhalt nochmals dokumentierten.¹⁴ Auch die sogenannten Freunde der Kohäsion hatten am 1. Februar 2020 in einem Positionspapier ihre Forderungen nach der Fortführung der Strukturfondsförderung in gleicher Höhe und einer sofortigen Streichung aller Rabatte bekräftigt.¹⁵

Damit blieben im Vorfeld des ersten Einigungsversuchs im Europäischen Rat die Fronten der Verhandlungsgruppen verhärtet. Auch der Sondergipfel am 20./21. Februar 2020 konnte keine politische Verständigung der Staats- und Regierungschefs auf einen neuen Finanzrahmen erzielen. Zwar hatte Charles Michel gemeinsam mit der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen mehrfach in bilateralen und multilateralen Gesprächen an den beiden Verhandlungstagen versucht, einem Gesamtkompromiss näher zu kommen. Aber auch ein kurzfristig erstelltes Non-Paper der Europäischen Kommission¹⁶ führte nicht zum Erfolg oder einer Annäherung. Dieser Misserfolg war allerdings auch keine wirkliche Überraschung, sondern entsprach vielmehr dem bekannten Verlauf europäischer MFR-Verhandlungen.¹⁷

Die Verhandlungen nach den Kontaktbeschränkungen

Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie Ende Februar 2020 in der EU beendete zunächst alle Überlegungen über einen zweiten Anlauf zur Konsensfindung. Die Verhandlungen auf Arbeitsebene in den Ratsarbeitsgruppen (mit Ausnahme des Ausschusses der Ständigen Vertreter) wie auf politischer Ebene mussten auf Telefon- und Videokonferenzen umgestellt werden. Auch die Staats- und Regierungschefs konnten sich nicht mehr persönlich treffen und verhandeln, sondern nutzten Videokonferenzen. Diese Einschränkungen erschwerten die ohnehin mühsame Kompromissuche. Ferner wurden die Verhandlungen schwieriger, weil einerseits im weiteren Verlauf der Pandemie die sozio-ökonomischen Folgen der Gegenmaßnahmen gegen die Verbreitung des Virus immer deutlicher wurden. Zugleich wuchsen die Erwartungen in den am stärksten getroffenen Staaten Italien und Spanien auf europäischer Hilfsleistungen und finanzielle Unterstützung.

Die Präsidentin der Europäischen Kommission von der Leyen forderte frühzeitig ein zusätzliches „Corona-Konjunkturpaket“ und sprach von einem „europäischen Marshall-Plan“.¹⁸ Auch die beiden Bundesminister Heiko Maas und Olaf Scholz versicherten, dass es nach überstandener Krise darum gehen werde, Europas Wirtschaft wieder auf einen

14 Sebastian Kurz: The ‘frugal four’ advocate a responsible EU budget, in: Financial Times, 17.2.2020.

15 Vgl. Friends of Cohesion. Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, 1.2.2020, abrufbar unter: https://gov.ro/fisiere/stiri_fisiere/Friends_of_Cohesion_JOINT_DECLARATION_on_the_Multiannual_Financial_Framework_2021-2027.pdf (letzter Zugriff: 24.8.2020).

16 Der Generaldirektor der Generaldirektion Budget der Europäischen Kommission, Jan Koopmann, wurde beauftragt, ein neues Kompromisspapier auszuarbeiten. Das Papier wurde am zweiten Gipfeltag vorgelegt und enthielt veränderte Eckpunkte für eine Einigung. So sollte das Gesamtvolumen weiter auf insgesamt 1,069 Prozent des EU-BNE gekürzt werden, die traditionellen Ausgabenprioritäten des EU-Haushalts, die Strukturfonds und die Gemeinsame Agrarpolitik, jedoch sollten einen kleinen Aufwuchs erfahren sowie die Rabattregelungen für die sparsamen Vier und Deutschland angepasst werden.

17 So traf der niederländische Premierminister Mark Rutte auch demonstrativ mit einer Biographie des polnischen Komponisten Frederic Chopin zu Verhandlungsbeginn im Gebäude des Europäischen Rats in Brüssel ein. Er betonte, dass er beabsichtige das Buch in den nächsten Tagen zu lesen, weil er nicht von zielführenden Verhandlungen ausgehe.

18 Vgl. zum Beispiel Björn Finke: Von der Leyen schlägt Corona-Haushalt vor. EU-Kommission will einen neuen Etatentwurf präsentieren und erhöht damit den Druck auf finanzstarke Mitgliedstaaten, in: Süddeutsche Zeitung, 30.3.2020.

Wachstumspfad zu führen und Deutschland diese Notwendigkeit „bei den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen“ berücksichtigen werde.¹⁹

Mitte April 2020 legten schließlich Präsident Michel und von der Leyen gemeinsame Eckpunkte für ein europäisches Konjunkturprogramm vor, mit dem die mittel- bis langfristigen Folgen der Krise abgefedert werden sollten. Der Europäische Rat billigte am 23. April 2020 in einer Videokonferenz diesen Vorschlag und beauftragte die Kommission, umgehend Elemente für einen solchen Aufbaufonds zu erarbeiten.²⁰ Dieser zusätzliche Fonds sollte mit dem MFR verknüpft werden und über ein ausreichend hohes Volumen verfügen sowie speziell der Bewältigung der Krisenfolgen gewidmet sein. Zugleich sollte die Kommission ihren Vorschlag für den MFR 2021–2027 überarbeiten, um der aktuellen Krise und ihren Folgen Rechnung zu tragen.

Der neue Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2020

Die Europäische Kommission legte am 27. Mai 2020 nach mehrfachen Verschiebungen schließlich ein neues umfassendes Paket mit einem überarbeiteten Vorschlag für den nächsten MFR, einem zusätzlichen befristeten europäischen Konjunkturhaushalt, einem neuen Eigenmittelbeschluss und für neue Rechtsgrundlagen zur Anpassung der bestehenden Fonds vor.²¹ Sie erläuterte ihre Motive und Ziele und proklamierte, dass nun „die Stunde Europas“ schlage.²² Der Vorschlag umfasste zwei zentrale Komponenten: Der MFR 2021–2027 wurde auf 1,1 Bio. Euro ausgeweitet und zusätzlich wurde ein bis 31. Dezember 2024 befristeter Konjunkturhaushalt in Höhe von 750 Mrd. Euro unter dem Titel „Next Generation EU“ (NGEU) vorgeschlagen. Das zusätzliche Geld sollte über den nächsten Finanzrahmen und dessen Programme sowie eine neue „Aufbau- und Resilienz-fazilität“ abgewickelt werden. Von den zusätzlichen Mittel sollten 500 Mrd. Euro als Zuschüsse an die am härtesten betroffenen Mitgliedstaaten über die europäischen Förderprogramme ausgezahlt und 250 Mrd. Euro als Kredite gewährt werden. Die Europäische Kommission schlug zur Finanzierung des umfangreichen Konjunkturpakets vor, dass die EU Schulden aufnehmen solle. Hierfür sei eine drastische Anhebung der Eigenmittelobergrenze des EU-Haushalts auf 2 Prozent des EU-BNE erforderlich. Die aufgenommen gemeinschaftlichen Schulden sollten über 30 Jahre bis 2058 aus dem EU-Budget getilgt werden.

Positionspapiere einiger Mitgliedstaaten hatten der Europäischen Kommission im Vorfeld Hinweise auf die nationalen Interessen und damit auf einen möglichen Einigungskorridor gegeben. So lagen Positionspapier unter anderem von den Regierungen aus Spanien, Polen und Frankreich vor.²³ Von besonderer Bedeutung war die deutsch-französische Verständigung, die am 18. Mai 2020 mit einer gemeinsamen Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Macron vorgestellt

19 Vgl. Euractiv: Maas und Scholz sichern EU-Partnern deutsche Solidarität in Corona-Krise zu, 6.4.2020.

20 Europäischer Rat/Charles Michel: Pressemitteilung, Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an die Videokonferenz mit den Mitgliedern des Europäischen Rates, 23.4.2020, Dok. Nr. 251/20.

21 Vgl. die umfassenden Vorschläge: Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, 27.5.2020, COM(2020) 442 final.

22 Europäische Kommission: Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, 27.5.2020, COM(2020) 456 final.

23 Vgl. hierzu Peter Becker: Der Haushalt der EU als Chance in der Krise. Der Vorschlag der EU-Kommission für einen neuen Finanzrahmen und einen Aufbaufonds, Juni 2020, SWP-Aktuell 2020/A 56.

wurde.²⁴ Das deutsch-französische Tandem plädierte darin für einen ehrgeizigen, aber zeitlich und in seinem Umfang begrenzten Fonds zur wirtschaftlichen Erholung der EU-Volkswirtschaften im Rahmen des MFR. Insgesamt sollten zusätzliche 500 Mrd. Euro für den Europäischen Green Deal und die Digitalisierung bereitgestellt werden. Auch diese bilaterale Initiative befürwortete, dass die EU Schulden aufnehmen solle und die Eigenmittelobergrenze hierfür angehoben werde. Die Schuldenaufnahme solle eine befristete Ausnahme bleiben und mit einem verbindlichen Rückzahlungsplan im europäischen Eigenmittelbeschluss verbunden werden. Die sparsamen Vier sahen sich genötigt, am 23. Mai 2020 auf diesen überraschenden deutsch-französischen Vorstoß mit einem eigenen Positionspapier zu reagieren.²⁵ Darin sprachen sie sich ebenfalls für einen befristeten Notfallfonds aus, der die EU-Volkswirtschaften ankurbeln und die nationalen Gesundheitssysteme stärken solle. Keinesfalls dürfe er jedoch über gemeinschaftliche Schuldenaufnahme finanziert werden. Das Geld des Fonds solle nach sorgfältiger Bedürftigkeitsprüfung und mit strengen Verpflichtungen zur Umsetzung von Strukturreformen verwendet werden. Zugleich hielten die sparsamen Vier an ihren Grundpositionen für die anstehenden MFR-Verhandlungen fest: Sie beharrten auf einer ambitionierten Modernisierung der EU-Ausgabenpolitiken, auf der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität sowie auf ihren Beitragsrabatten.

Auch das Europäische Parlament bekräftigte in mehreren Entschlüssen erneut seine Forderungen für die MFR-Verhandlungen.²⁶ Die Parlamentarier verlangten, neue europäische Eigenmittelquellen einzuführen, die bestehenden Ausgabenprogramme deutlich besser auszustatten und eine verpflichtende Halbzeitüberprüfung für den MFR vorzusehen. Als Notfallplan forderten sie, die Ausgabenprogramme automatisch zu verlängern, falls die Einigung auf den neuen MFR 2021–2027 nicht fristgerecht möglich ist. Darüber hinaus fordert das Europäische Parlament, die Eigenmittelobergrenze dauerhaft anzuheben und die Ausgabe von EU-Anleihen vorzusehen, um den MFR zu finanzieren.

Der zweite Einigungsversuch im Europäischen Rat

Damit waren Ausgangslage und Positionen für einen zweiten Einigungsversuch des Europäischen Rats auf den MFR 2021–2027 klar. Nach einem ersten allgemeinen Austausch über den Vorschlag der Kommission im Europäischen Rat per Videokonferenz lud Charles Michel die Staats- und Regierungschefs zu einem MFR-Sondergipfel nach Brüssel ein.

Wie im Februar 2020 legte er vorbereitend eine eigene neue Verhandlungsbox vor, die den Kompromiss der Staats- und Regierungschefs vorzeichnen sollte.²⁷ Erneut hatten er und sein Kabinett eine Vielzahl informeller Gespräche mit den Mitgliedern des Europäischen Rats geführt. Hinzu kamen viele bilaterale Gespräche und eine rege Reisetätig-

24 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, 18.5.2020, Pressemitteilung 173.

25 Frugal Four: Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery EU, 23.5.2020; vgl. auch Sam Fleming: 'Frugal four' present rival Covid recovery fund plan. Austria, Denmark, the Netherlands and Sweden want loans from a time-limited fund rather than grants, in: Financial Times, 23.5.2020.

26 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. April 2020 zu abgestimmten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen, 2020/2616(RSP); Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Mai 2020 mit Empfehlungen an die Kommission zu der Aufstellung eines MFR-Notfallplans als Sicherheitsnetz zum Schutz der Begünstigten von EU-Programmen, 2020/2051(INL).

27 Europäischer Rat/Charles Michel: Pressemitteilung – Präsident Charles Michel stellt seinen Vorschlag für den MFR und das Aufbaupaket vor, 10.7.2020, Dok. Nr. 481/20.

keit einzelner Staats- und Regierungschefs.²⁸ Präsident Michel präsentierte sechs Eckpunkte seiner neuen Verhandlungsbbox im Rahmen einer Pressekonferenz am 10. Juli 2020:

1. Das Gesamtvolumen des neuen MFR solle auf 1.074,3 Mrd. Euro begrenzt werden.
2. Die Beitragsrabatte zugunsten der sparsamen Vier und Deutschland sollten über die gesamte MFR-Laufzeit fortgeführt werden und wurden erstmals konkret beziffert.
3. Der Gesamtvolumen des zusätzlichen Konjunkturhaushalts NGEU sollte wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen 750 Mrd. Euro betragen und über die Aufnahme von gemeinschaftlichen Schulden finanziert werden. Die Rückzahlung der Schulden solle allerdings bereits zum 1. Januar 2027 beginnen und damit zwei Jahre früher als von der Europäischen Kommission vorgeschlagen; die Rückzahlungsdauer sollte bis zum 31. Dezember 2058 reichen.
4. Das heftig umstrittene Verhältnis von Zuschüssen und Krediten des Konjunkturhaushalts solle ebenfalls unverändert bleiben, nämlich 250 Mrd. Euro für Kredite und 500 Mrd. Euro für Zuschüsse, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen.
5. Der Verteilungsschlüssel für die Aufbau- und Resilienzfazilität des Konjunkturhaushalts solle ebenfalls nicht verändert werden, aber der Geldfluss solle auf die ersten Jahre des befristeten Konjunkturhaushalts konzentriert werden. Michel schlug vor, 2021 und 2022 bereits 70 Prozent der Gelder auszuzahlen.
6. Um eine effiziente und nachhaltige Verwendung der EU-Mittel zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen des Europäischen Semesters erstellen. Diese Pläne sollten 2022 nochmals überprüft und gegebenenfalls die Verteilung der Gelder angepasst und dann mit qualifizierter Mehrheit im Rat angenommen werden. Damit würden die Rolle und die Entscheidungsfreiheit der Europäischen Kommission eingeschränkt und zugleich die Mitsprache und Aufsichtsmöglichkeiten der Nettozahler im Rat gestärkt.

Zusätzlich schlug Michel vor, eine neue Reserve für die Folgen des britischen EU-Austritts in Höhe von 5 Mrd. Euro zu schaffen, 30 Prozent der zusätzlichen Gelder des Konjunkturhaushalts für klimarelevante Projekte vorzusehen und die Rechtsstaatskonditionalität zu ergänzen. Die Forderung des Europäischen Parlaments nach neuen Eigenmittelquellen nahm Michel auf; neben der bereits vereinbarten Abgabe auf nicht-recycelbare Plastikabfälle schlug er einen Stufenplan zur Erörterung und Einführung zusätzlicher Finanzierungsquellen vor, wie einer europäischen Digitalabgabe, einen Grenzausgleichsmechanismus für Kohlenstoffdioxid und eine Erweiterung des Emissionshandels.

Damit hatte Charles Michel die Basis für ein historisches Gipfeltreffen des Europäischen Rats bereitet. Ursprünglich für zwei Tage angesetzt, verhandelten die Staats- und Regierungschefs insgesamt fünf Tage in unterschiedlichen bi- und multilateralen Formaten und mit diversen Verhandlungsunterbrechungen, in denen Präsident Michel neue Formulierungsvorschläge erstellen ließ. Im Zentrum dieser Verhandlungen stand der zusätzliche europäische Konjunkturhaushalt NGEU, dessen Gesamtvolumen und die Aufteilung der Gelder auf Zuschüsse und Kredite sowie die Überwachung der Umsetzung der mitgliedstaatlichen Reformzusagen für den Erhalt der EU-Fördermittel. An diesen Fragen entwickelte sich ein schwieriger Verhandlungsmarathon zwischen den sparsamen Vier angeführt vom niederländischen Premierminister Mark Rutte auf der einen Seite und den

²⁸ Ralf Drachenberg: Outcome of the special European Council meeting of 17-21 July 2020, in: EPRS-European Parliamentary Research Service, Briefing, PE 654.169, Brüssel, Juli 2020.

von der Pandemie am stärksten betroffenen südeuropäischen Mitgliedstaaten Italien, Spanien und Portugal auf der anderen Seite. Präsident Michel versuchte gemeinsam mit dem deutsch-französischen Tandem zwischen den beiden Gruppen zu vermitteln und einen Kompromiss zu erzielen. Als Konfliktpunkte kamen die Höhe der zugesagten Rabatte zugunsten der sparsamen Vier und Deutschland hinzu sowie die Formulierung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität. Der ungarische Premier Viktor Orbán lehnte ebenso wie Polen die von Charles Michel vorgelegte Formulierung ab und wollte die einstimmige Beschlussfassung des Europäischen Rats über die Auslösung des Sanktionsmechanismus und damit eine Vetomöglichkeit durchsetzen.

Tabelle 1: Entwicklung der MFR-Vorschläge

in Mrd. Euro <i>(feste Preise 2018)</i>	MFR 2014 – 2020		1.Vorschlag der Kommission Mai 2018		Verhandlungsbox der FIN-Ratspräsidentschaft Dezember 2019		1.Verhandlungsbox von Präsident Charles Michel Februar 2020		2.Vorschlag der Kommission Mai 2020		2.Verhandlungsbox von Präsident Charles Michel Juli 2020		Ergebnis des Europäischen Rats 17.– 21. Juli 2020	
									Zusätzlich NGEU		Zusätzlich NGEU		Zusätzlich NGEU	
Gesamtvolumen (Verpflichtungen) in Prozent BNE	1094,4	1134,6	1087,3	1094,8	1100	750	1074,3	750	1074,3	750	1074,3	750	1074,3	750
	1,0%	1,08%	1,07%	1,074%	1,079%		1,054%		1,054%		1,054%		1,054%	
Binnenmarkt, Innovation, Digitales	121,6	166,3	151,8	149,5	140,7	69,8	131,3	70	132,8	12,5				
Zusammenhalt und Werte davon Kohäsionspolitik	391,7	392	374	380	374,5	610	380,5		377,8	47,5				
	273,3	330,6	323,2	323,2	323,2	50	323,6	50	330,2					
Natürl. Ressourcen und Umwelt davon Direktzahlungen Just Transition Fonds	399,6	336,6	346,6	354,1	357	15	355,6	15	356,4	15				
	291,5	254,2	254,2	256,7	258,3	30	258,2	30	258,6	10				
	–	–	–	7,5	10		7,5	30	7,5	10				
Migration und Grenzmanagement	8,9	30,8	23,4	21,9	31,1	–	21,9	–	22,7	–				
Sicherheit und Verteidigung	4,6	24,3	14,7	14,3	19,4	9,7	13,6	–	13,2	–				
Nachbarschaft und Welt	97,1	108,9	103,2	101,9	102,7	15,5	98,4	15,5	98,4	–				

Quelle: Eigene Darstellung nach: Europäische Kommission: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014. Übersicht in Zahlen, 2.5.2014, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d2cf202e-f36a-45b2-84e7-1ac6ad996e90> (letzter Zugriff: 26.8.2020); Europäische Kommission: Pressemitteilung - EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, 2.5.2018, Dok-Nr. IP/18/3570; Rat der Europäischen Union/Regierung Finnlands: MFR Verhandlungsbox mit Zahlen, 2019; Rat der EU: Special Meeting, Februar 2020; Europäische Kommission: Mitteilung über den EU-Haushalt, 2020; Europäischer Rat/Charles Michel: Pressemitteilung – MFR-Vorschlag, Juli 2020; Europäischer Rat: Europäischer Rat, Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020), Schlussfolgerungen, EUCO 10/20.

Im Ergebnis konnten die Staats- und Regierungschefs schließlich eine Verständigung auf alle Streitpunkte finden.²⁹ Der Gesamtumfang des NGEU blieb unverändert bei 750 Mrd. Euro, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, jedoch wurde auf Drängen

29 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020), Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, Brüssel, 21. Juli 2020.

der nun sparsamen Fünf – Finnland war im Verhandlungsverlauf dazugestoßen – das Verhältnis von Zuschüssen und Krediten deutlich verändert. Anstatt 500 Mrd. Euro an Zuschüssen und 250 Mrd. Euro an Krediten sieht der Kompromiss nun 390 Mrd. Euro an Zuschüssen und 360 Mrd. Euro an Krediten vor.³⁰ Darüber hinaus wurde auf Drängen der Niederlande eine Notbremse-Regelung aufgenommen. Wenn ein oder mehrere Mitgliedsstaaten Zweifel an der Bewertung über die Implementierung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Europäische Kommission haben, können sie den Europäischen Rat mit dieser Frage befassen. Die sparsamen Vier konnten ferner gemeinsam mit Deutschland auch ihre Rabatte auf ihre Beitragszahlungen durchsetzen und sogar steigern.

Tabelle 2: Vom Europäischen Rat im Juli 2020 beschlossener MFR 2021–2027

Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 (in Mio. Euro – zu Preisen 2018)								
Verpflichtungen	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	insgesamt
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	19.712	19.666	19.133	18.633	18.518	18.646	18.473	132.781
2. Zusammenhalt Resilienz und Werte	49.741	51.101	52.194	53.954	55.182	56.787	58.809	377.768
wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	45.411	45.951	46.493	47.130	47.770	48.414	49.066	330.235
Resilienz und Werte	4.330	5.150	5.701	6.824	7.412	8.373	9.743	47.533
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	38.564	38.115	37.604	36.983	36.373	35.772	35.183	258.594
4. Migration und Grenzmanagement	2.324	2.811	3.164	3.282	3.672	3.682	3.736	22.671
5. Sicherheit und Verteidigung	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
6. Nachbarschaft und die Welt	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
7. Europäische öffentl. Verwaltung	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
davon: Verwaltungsausgaben Organe	7.742	7.878	7.945	7.997	8.025	8.077	8.188	55.852
Mittel für Verpflichtungen insg.	154.049	153.254	152.848	152.750	152.896	153.390	155.113	1.074.300
Mittel für Zahlungen insg.	156.557	154.822	149.936	149.936	149.936	149.936	149.936	1.061.058
Außerhalb des MFR								
Solidaritäts- u. Soforthilfereserve	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	8.400
Europäischer Globalisierungsfonds (EGF)	186	186	186	186	186	186	186	1.302
Reserve für die Anpassung an den Brexit	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	5.000
Flexibilitätsinstrument	772	772	772	772	772	772	772	5.404
Außerhalb des MFR insgesamt	2.158	2.158	2.158	2.158	2.158	2.158	2.158	20.106
MFR + außerhalb des MFR (insgesamt)	156.207	155.412	155.006	154.908	155.054	155.548	157.271	1.094.406

Quelle: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020.

30 Für die sparsamen Vier/Fünf war die Reduzierung der Zuschüsse unter die Grenze von 400 Mrd. Euro von hoher symbolischer Bedeutung.

Wie üblich wurde die Zustimmung aller Mitgliedstaaten auch dadurch erreicht, dass einige Sonderregelungen und -zahlungen zugunsten einzelner Länder eingefügt wurden; so wurden Sonderzahlungen im Bereich der Strukturfonds und bei der GAP vereinbart.³¹ Die strittige Rechtsstaatskonditionalität wurde zwar in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats aufgenommen und Ungarn konnte keine einstimmige Beschlussfassung durchsetzen. Jedoch wurde die inhaltliche Konkretisierung dieser Konditionalität vertagt.

Die zentrale Zäsur neben der Verständigung auf den befristeten Konjunkturhaushalt NGEU waren die Neuerungen auf der Einnahmenseite des EU-Budgets. Erstmals wurde die Europäische Kommission beauftragt, zur Finanzierung des Konjunkturhaushalts selbst Kredite im Umfang von bis zu 750 Mrd. Euro aufnehmen zu dürfen und damit das europäische Verschuldungsverbot zu umgehen. Zudem wurde erstmals seit 1988 mit der Einführung einer Abgabe auf nicht-recyclebare Plastikverpackungen auch eine neue Eigenmittelquelle eingeführt; weitere neue Eigenmittelquellen sollen bis 2027 folgen.

Die ersten Stellungnahmen nach dieser historisch langen und konfliktreichen Einigung des Europäischen Rats auf einen neuen Finanzrahmen und einen befristeten Konjunkturhaushalt reichten von Erleichterung, dass eine Einigung überhaupt erzielt werden konnte, bis zu Kritik, weil der anvisierte ambitionierte europäische Reformhaushalt nicht möglich war. Das Europäische Parlament reagierte schnell auf die Einigung des Europäischen Rats und verabschiedete bereits am 23. Juli 2020 eine Entschließung.³² Darin kritisierten die Parlamentarier zunächst grundsätzlich die Kürzungen in den Bereichen der europäischen Gesundheits-, Forschungs- und Bildungsprogramme, bekräftigten ihre Forderung nach einer verbindlichen Halbzeitbewertung des MFR und forderten, an der Implementierung und der Kontrolle der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität beteiligt zu werden. Damit hat das Europäische Parlament sehr schnell seine zentralen Forderungen für die nun anstehenden Verhandlungen mit dem Rat über die spezifischen Basisrechtsakte formuliert.

Weiterführende Literatur

Deutsche Bundesbank: Der EU-Haushalt und seine Finanzierung: Rückschau und Ausblick, in: Monatsbericht, April 2020, S. 45–66.

Bundesministerium der Finanzen: Wiederaufbaupaket und Mehrjähriger Finanzrahmen der Europäischen Union 2021–2027, in: BMF-Monatsbericht, Berlin, August 2020, S. 8–13.

31 Diese Sonderzahlungen sind unter anderem in den Ziffern 66 und 67 für die Strukturfonds und in Ziffer 94 für die Agrarpolitik in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats aufgeführt.

32 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020, (2020/2732(RSP)).