

Haushaltspolitik

Peter Becker

Die Einigung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021–2027 und auf einen zusätzlichen, auf vier Jahre befristeten europäischen Wiederaufbauplan in Form eines Konjunkturhaushalts unter der Überschrift „NextGenerationEU“ (NGEU)¹ war eine energische und eindrucksvolle Reaktion der Europäischen Union (EU) auf die Covid-19-Pandemie sowie deren ökonomischen und sozialen Folgen.² Das Gesamtvolumen der Gelder, die für den Mehrjährigen Finanzrahmen und den Wiederaufbauplan von der EU bereitgestellt werden, ist mit 1824 Mrd. Euro (in laufenden Preisen) überaus beachtlich, wovon 750 Mrd. Euro für den Wiederaufbauplan vorgesehen sind. Als Kernstück des Wiederaufbauplans wurde mit der Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF) ein Instrument geschaffen, über welches insgesamt 672,5 Mrd. Euro an Finanzhilfen und Darlehen für Investitionen in den ökologischen und digitalen Wandel sowie Reformen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

Der Kompromiss nach sehr schwierigen fünftägigen Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat³ vom 21. Juli 2020 war jedoch nur die vorläufige Krönung, aber noch nicht das Ende des Verhandlungsprozesses zum umfassenden Haushaltspaket der EU.⁴ Dieser politische Kompromiss musste noch in schwierigen Trilog-Verhandlungen zwischen der deutschen Ratspräsidentschaft, der Europäischen Kommission und den Verhandlungsführerinnen und -führern des Europäischen Parlaments in europäische Gesetzgebung überführt werden. Darüber hinaus erwies sich der Formelkompromiss der Staats- und Regierungschefs zur Rechtsstaatskonditionalität nur bedingt als tragfähig und führte im Zuge der Legislativverhandlungen zu gegenseitigen Blockaden und Nachverhandlungen.⁵

Die Verhandlungen zwischen Rat der EU und Europäischem Parlament über das MFR-Paket

Das Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 war es, die Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament zügig bis Ende September 2020 abzuschließen. Diese Verhandlungen erwiesen sich jedoch als nicht so reibungslos und schneller als ursprünglich geplant. Wie üblich hatte das Europäische Parlament ein umfassendes Paket mit seinen Forderungen geschnürt, in dem alle Elemente des Mehrjährigen Finanzrahmens und des Wiederaufbauplans NGEU sowie die neuen Rechtsakte enthalten waren.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 21.7.2020, EUCO 10/20.

4 Vgl. zu diesem Verhandlungsprozess Peter Becker: Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur, in: *integration* 4/2020, S. 257–277; Peter Becker: Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*, Baden-Baden 2020, S. 257–266; vgl. hierzu auch den Beitrag „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

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

Das Europäische Parlament verfügt als gleichberechtigter Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren bei den Verhandlungen über die zur Umsetzung des Mehrjährigen Finanzrahmens erforderlichen Basisrechtsakte für die europäischen Ausgabenprogramme über eine deutlich stärkere Verhandlungsposition als bei den Verhandlungen über die eigentliche MFR-Verordnung und verknüpft insofern regelmäßig die Verhandlungen zum MFR-Paket mit seiner Zustimmung zu den Basisrechtsakten.⁶ Obwohl diese Rechtsakte in verschiedenen Gremien und unterschiedlichen Entscheidungsverfahren verhandelt werden, sind die Komponenten insofern eng zu einem Gesamtverhandlungspaket miteinander verbunden.

Das Europäische Parlament hatte seine Forderungen für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 bereits im März 2018 zu Beginn des Verhandlungsprozesses mit breiter Mehrheit angenommen, noch bevor die Europäische Kommission ihren ersten MFR-Vorschlag vorgelegt hatte.⁷ Es forderte deutliche Ausgabensteigerungen für moderne Forschungs- und Innovationspolitiken und argumentierte, dass zu wenig Mittel im Haushalt zu inakzeptablen Einschnitten in der Agrar-, Struktur- und Kohäsionspolitik führen würden.⁸ In seiner Entschließung vom November 2018 konkretisierte das Europäische Parlament dann seine Forderungen und bezifferte diese zu einem Gesamtvolumen in Höhe von 1324 Mrd. Euro für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen.⁹ Das Parlament hielt an diesen Forderungen fest, und benannte im Frühjahr 2020 ein Verhandlungsteam von sechs Parlamentarierinnen und Parlamentariern für die Verhandlungen mit dem Rat der EU über den Mehrjährigen Finanzrahmen, den Wiederaufbauplan NGEU und die Reform des Eigenmittelsystems.

Unmittelbar vor dem Gipfel am 18. Juni 2020 hatten die Chefinnen und Chiefs der fünf größten Fraktionen im Europäischen Parlament diese Forderungen in einem gemeinsamen Schreiben an den Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel unterstrichen. Bereits am 23. Juli 2020 konkretisierte das Parlament schließlich im Lichte des Verhandlungsergebnisses des Europäischen Rates dann seine Ziele für die Trilogverhandlungen mit einer zusätzlichen Entschließung.¹⁰ In dieser Entschließung kritisierte das Parlament grundsätzlich die Kürzungen bei den europäischen Gesundheits-, Forschungs- und Bildungsprogrammen¹¹ und bekräftigte seine Forderungen nach einer verpflichtenden MFR-Halbzeitüberprüfung sowie nach einer Beteiligung an der Umsetzung und Überwachung der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF).

Insbesondere die ambivalente Formulierung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität war für die Abgeordneten jedoch nicht akzeptabel. In einem weiteren Brief vom 26. August 2020 an die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen und an die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel als Vertreterin der Ratspräsidentschaft betonten die Fraktionsvorsitzenden der Europäischen Volkspartei, der Sozialdemokraten,

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

7 Europäisches Parlament: Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020, P8_TA(2018)0075, 14.3.2018; Europäisches Parlament: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 und Eigenmittel, 30.5.2018, P8_TA(2018)0226.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Regional- und Kohäsionspolitik“ in diesem Jahrbuch.

9 Europäisches Parlament: Zwischenbericht über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027: Standpunkt des Parlaments im Hinblick auf eine Einigung, 14.11.2018, P8_TA(2018)0449.

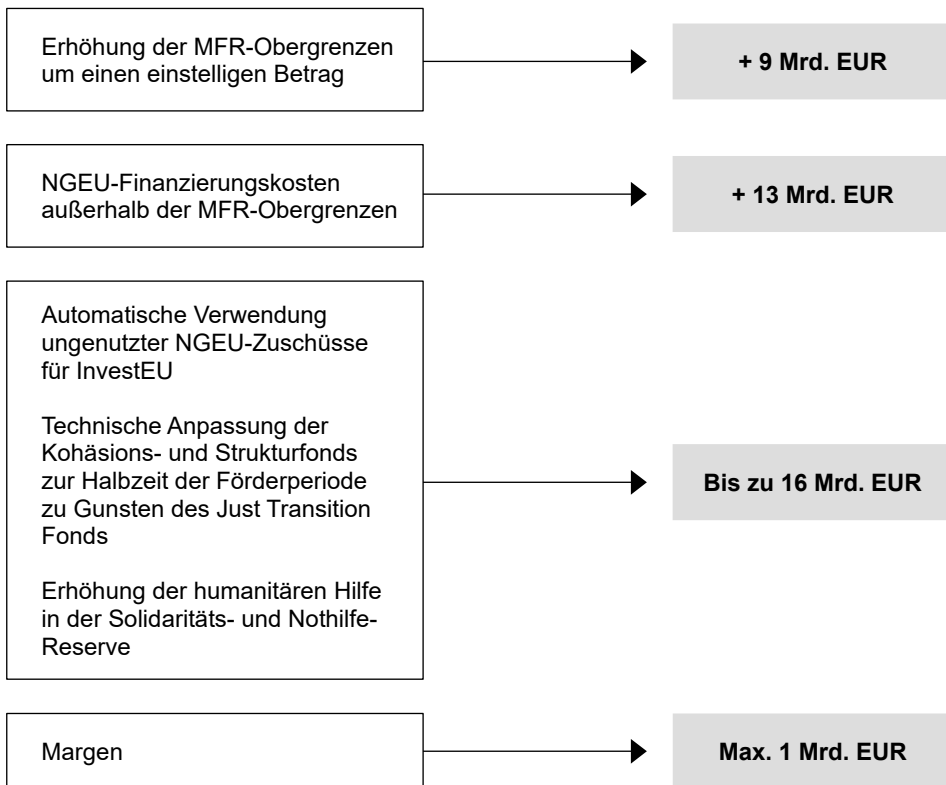
10 Europäisches Parlament: Entschließung zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020, 23.7.2020, P9_TA(2020)0206.

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

der Liberalen und Grünen im Europäischen Parlament die besondere Bedeutung einer wirkungsvollen Rechtsstaatskonditionalität für ihre Bereitschaft, einem Gesamtkompromiss zum EU-Budget zuzustimmen.

In den Trilogverhandlungen forderte das Europäische Parlament zusätzliche Mittel für 15 sogenannte Flaggschiffprogramme wie Horizon Europe, InvestEU, Erasmus+ oder den Just Transition Fund und der Chefunterhändler des Europäischen Parlaments, Johan van Oortveldt, untermauerte diese Forderung nach zusätzlichen 39 Mrd. Euro für den Mehrjährigen Finanzrahmen im Oktober 2020 in einem Brief an die deutsche Ratspräsidentschaft (siehe Schaubild 1). Nach Berechnungen des Rates der EU hätten sich die Gesamtforderungen des Europäischen Parlaments jedoch auf zusätzliche 90 Mrd. Euro summieren können.

Schaubild 1: Forderungen des Europäischen Parlaments nach Aufstockungen von Haushaltsrubriken



Quelle: Mehreen Khan: Dancing on the budget ceiling, in: Financial Times, 14. Oktober 2020, (eigene Übersetzung).

Erwartungsgemäß lenkte die deutsche Präsidentschaft¹² nur in einigen weniger bedeutenden Punkten ein, wie zum Beispiel bei der Halbzeitüberprüfung, und blieb in der Frage hart, die Haushaltsansätze für den Mehrjährigen Finanzrahmen, wie sie vom Europäischen

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Jahrbuch.

Rat vereinbart worden waren, unter keinen Umständen zu ändern oder einzelne Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten waren lediglich bereit, die Flaggschiffprogramme des Europäischen Parlaments um etwa 15 Mrd. Euro aufzustocken und die Flexibilitätsmargen des Budgets zu erhöhen. Diese zusätzlichen Mittel sollten durch Umschichtungen und zusätzliche Mittel wie zum Beispiel die Verwendung von Wettbewerbsstrafen, die derzeit mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten verrechnet werden, finanziert werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft räumte auch eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Umsetzung und Überwachung des Wiederaufbauplans NGEU und insbesondere der Aufbau- und Resilienzfaszilität ein, indem ein „konstruktiver Dialog“ zwischen dem Europäischem Parlament und dem Rat der EU eingerichtet werden soll. Darüber hinaus wurde dem Parlament ein indikativer Zeitplan für die Schaffung neuer Eigenmittel in den nächsten sieben Jahren zugestanden, sofern diese Einigung den politischen Kompromiss des Europäischen Rates in dieser Frage nicht veränderte. Die Trilogverhandlungen zwischen dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament sollten also nicht die Haushaltsansätze und Zahlen verändern, die mit dem Kompromiss des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 nach mühsamen Verhandlungen vereinbart worden waren.

Die politische Einigung in den Trilog-Verhandlungen, die schließlich am 10. November 2020 nach zehn Wochen intensiver Verhandlungen zwischen der deutschen Ratspräsidentschaft und der Verhandlungsdelegation des Europäischen Parlaments erzielt werden konnte, fand jedoch nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Rat der EU. Die ungarische und die polnische Regierung¹³ legten ihr Veto gegen die Einigung zum Mehrjährigen Finanzrahmen und zum Wiederaufbauplan NGEU ein, nachdem der Ausschuss der Ständigen Vertreter mit qualifizierter Mehrheit den Kompromiss mit dem Europäischen Parlament zum Gesetzgebungsakt für den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus angenommen hatte.

Da das Europäische Parlament das Aufschnüren des Verhandlungspakets und eine Änderung der Rechtsstaatlichkeitsvereinbarung ablehnte, musste die deutsche Ratspräsidentschaft nun mit den beiden Mitgliedstaaten verhandeln, um deren Veto und die Blockade des Gesamtkompromisses zum Haushaltspaket aufzulösen. Erst in schwierigen informellen und vertraulichen Verhandlungen auf höchster Ebene konnte die deutsche Präsidentschaft mit Unterstützung des Ratssekretariats eine endgültige Einigung über die politische Konditionalität erzielen, die schließlich im Dezember 2020 im Europäischen Rat verabschiedet wurde.¹⁴ Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich auf einige politische Klarstellungen und darauf, die Anwendung der Rechtsstaatlichkeitsverordnung auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu konzentrieren, ohne den Wortlaut der Verordnung zu ändern.¹⁵

Diese erneut ambivalente Lösung im Europäischen Rat machte dennoch den Weg frei für die Verabschiedung des MFR/NGEU-Gesetzspakets, zu dem die umstrittene Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union auch die MFR-Verordnung, die NGEU-Verordnung, eine Interinstitutionelle Vereinbarung zur Haushaltsdisziplin und wirtschaftlichen Haushaltsführung, der Zusammenarbeit im Haushaltsbereich sowie zu den noch zu schaffenden Eigenmitteln der EU gehörte sowie

13 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Ungarn“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

14 Peter Ludlow: European Council Note 20/21 February: Coming to Terms with Failure, in: European Council Studies 1/2020, S. 7–35.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20 Ziffern 1–4.

eine Reihe von Gemeinsamen Erklärungen. Mit den erfolgreichen Abstimmungen im Europäischen Parlament am 16. Dezember 2020 und im Rat der EU am 18. Dezember 2020 wurde das Gesetzgebungsverfahren formell abgeschlossen; die neuen Rechtsgrundlagen des Haushaltspaketes wurden dann am 22. Dezember 2020 im EU-Amtsblatt veröffentlicht.¹⁶

Umsetzung des Eigenmittelbeschlusses und erstmalige Aufnahme von Schulden durch die EU

Integraler Bestandteil des MFR/NGEU-Gesamtpaketes war auch der neue Eigenmittelbeschluss.¹⁷ Darin waren die Regelungen zur Finanzierung des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens, die Sonder- und Rabattregelungen sowie die erforderlichen Anpassungen der Eigenmittelobergrenze aufgeführt. Die Eigenmittelobergrenzen für die Ausgaben aus dem EU-Budget wurden erhöht – auf 1,40 Prozent der Summe des Bruttonationaleinkommens aller Mitgliedstaaten für Zahlungen und 1,46 Prozent der jährlichen Mittel für Verpflichtungen. Erstmals seit 1988 wurde in diesem Eigenmittelbeschluss auch eine neue Eigenmittelkategorie eingeführt, die auf nationalen Beiträgen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff beruht. Darüber hinaus war auch der Auftrag an die Europäische Kommission zur außerordentlichen und zeitlich befristeten Aufnahme von Krediten im Namen der EU an den Kapitalmärkten enthalten. Ab 2028 wird der EU-Haushalt mit den erforderlichen Rückzahlungen der an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel beginnen; die Tilgung muss bis spätestens 2058 abgeschlossen sein. Zur Absicherung dieser Anleihebegebung wurde die Eigenmittel-Obergrenze befristet um 0,6 Prozentpunkte auf 2 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU angehoben. Diese zusätzliche Anhebung der Eigenmittelobergrenze soll nach Art. 6 des neuen Eigenmittelbeschlusses „ausschließlich“ und „vorübergehend“ zur Finanzierung der Kreditaufnahme verwendet werden. Diese zusätzliche finanzielle Absicherung soll als Garantie dienen, bis alle EU-Anleihen zurückgezahlt worden sind. Die Anhebung der Eigenmittelobergrenzen darf dabei „nicht zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Union verwendet werden.“¹⁸ Damit erfolgt die Rückzahlung der aufgenommenen Finanzmittel vollständig über das Eigenmittelsystem der EU.¹⁹

Diese außergewöhnliche Finanzierungsform und die erstmalige Aufnahme von Krediten durch die EU waren auch durch die Wahl der besonderen Rechtsgrundlage für den neuen Wiederaufbauplan möglich geworden. Art. 122 Abs. 2 AEUV ermöglicht es der EU für Krisensituationen, Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse, Kredite in Form externer zweckgebundener Einnahmen ausnahmsweise und vorübergehend aufzunehmen.²⁰ Diese zweckgebundenen Einnahmen sind formal kein Bestandteil des Jahres-

16 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, in: Amtsblatt der EU L 433I, 22.12.2020.

17 Rat der EU: Beschluss des Rates 2020/2053 vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335, in: Amtsblatt der EU L 424, 15.12.2020, S. 1–10.

18 Ibid., Art. 6.

19 Zur europarechtlichen Einordnung siehe Martin Nettesheim: „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 2020, 145 Jg., H. 3, S. 381–437; Franz C. Mayer/Philipp Lütkemeyer: Hamilton in Brüssel? Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte der Reform des EU-Eigenmittelsystems und des Next Generation-Programms der EU, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 2020, 103. Jg., H. 4, S. 317–350.

20 Rat der EU: Gutachten des Juristischen Dienstes, 24.6.2020, 9062/20.

haushaltsplans und demzufolge sind für solche Einnahmen die haushaltsrechtlichen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments deutlich eingeschränkt. In der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und Haushaltsführung²¹ zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission wurde allerdings vereinbart, dass die Verwendung dieser zweckgebundenen Einnahmen de facto im Zuge des Verfahrens zur Verabschiedung des Jahreshaushalts erfolgen wird. Damit konnten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments ihre haushaltsrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten sichern.

Die Ausgabe von Anleihen und damit die Aufnahme von Schulden der EU zur Finanzierung des Wiederaufbauplans NGEU konnte allerdings erst erfolgen, nachdem alle Mitgliedstaaten den neuen Eigenmittelbeschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert hatten. Dieses Verfahren wurde ungewöhnlich zügig – bislang hatten die Ratifizierungen der Eigenmittelbeschlüsse in den Mitgliedstaaten in der Regel rund zwei Jahre gedauert – bis zum 31. Mai 2021 abgeschlossen.²²

Die Europäische Kommission hatte sich bereits vorab auf ihre neue Rolle als Kreditnehmerin an den globalen Finanzmärkten vorbereitet und die erforderlichen personellen und inhaltlichen Vorkehrungen getroffen. Sie rechnete mit Finanzierungsgeschäften im Umfang von jährlich 150 bis 200 Mrd. Euro bis Ende 2026 und legte hierfür eine diversifizierte Finanzierungsstrategie vor.²³ Bereits im Juni 2021 legte die Kommission drei Anleihen auf – eine Anleihe über 20 Mrd. Euro mit zehnjähriger Laufzeit, eine Anleihe mit fünfjähriger Laufzeit über 9 Mrd. Euro und eine Anleihe über 6 Mrd. Euro mit 30-jähriger Laufzeit. Bis Ende 2021 beabsichtigt die Europäische Kommission Anleihen im Gesamtwert von rund 80 Mrd. Euro aufzulegen.

Weiterführende Literatur

- Alessandro D'Alfonso: Multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. The future of EU finances, in: EPRS, Briefing, Januar 2021.
- David Howarth/Joachim Schild: Nein to 'Transfer Union': the German brake on the construction of a European Union fiscal capacity, in: *Journal of European Integration* 2/2021, S. 207–224.
- Stella Ladi/Dimitris Tsarouhas: EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity, in: *Journal of European Integration* 8/2020, S. 1041–1056.
- Eugenio Salvati: Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the Covid-19 Pandemic, in: *Chinese Political Science Review* 6/2021, S. 1–19.

21 Europäisches Parlament/Rat der EU/Europäische Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, in: *Amtsblatt der EU* L 433 I, 22.12.2020, S. 28–46.

22 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nationale Parlamente“ in diesem Jahrbuch.

23 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über eine neue Finanzierungsstrategie zur Finanzierung von Next Generation EU, 14.4.2021, COM(2021) 250 final.