

## EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY

MATHIAS KOCH

ELISABETH BAUER

HENRI BOHNET

FELIX DANE

DR. NINO GALETTI

DR. WILHELM HOFMEISTER

CAROLINE KANTER

DR. ANGELIKA KLEIN

FRANK SPENGLER

Mai 2018

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

## Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen – Reaktionen auf den Vorschlag der Europäischen Kommission

**Am 02. Mai 2018 präsentierte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU, den langfristigen Haushaltsplan der Gemeinschaft für die Jahre 2021 bis 2027. Die Kommission plädiert für eine Erhöhung des Ausgabenvolumens auf €1.279 Milliarden (gemessen in laufenden Preisen), um den neuen Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Außenpolitik und Migration Rechnung zu tragen. Die Erhöhung der Ausgaben ist gerade vor dem Hintergrund des Brexit relevant, durch den rund €11-13 Milliarden britische Nettozahlungen wegfallen werden. Für die gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik soll in Zukunft jeweils rund 5 Prozent weniger ausgegeben werden. Zugleich schlägt die Kommission vor, die Auszahlung von EU-Mitteln zukünftig in Abhängigkeit zur Einhaltung von Rechtsstaatsprinzipien zu setzen. Nach wie vor wird das Ziel verfolgt, den MFR 2021-2027 noch vor den Europawahlen im Mai 2019 zu verabschieden. Der Vorschlag der Kommission wurde bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten neutral bis positiv aufgenommen. Einige Mitgliedstaaten erneuerten im Anschluss ihre Kritik an der vorgeschlagenen Richtung.**

Von einem wichtigen Moment für die Zukunft der EU sprach Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bei der Vorstellung des Vorschlags für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR). Bei der Erarbeitung des Haushaltsplans sah sich die Kommission vor eine doppelte Herausforderung gestellt: Einerseits schlägt sich die unsichere

Weltlage auch in den EU-Finzen nieder. So sieht die Kommission eine deutliche Budgeterhöhung in den Bereichen Migration (260 Prozent) und Verteidigung (2200 Prozent) vor. Andererseits verlässt mit Großbritannien ein wichtiger Nettozahler die Gemeinschaft. Früh zeichnete sich ab, dass sich die neuen Prioritäten nur durch Erhöhung der Gesamteinnahmen bei gleichzeitigen Einsparungen in anderen Politikbereichen finanzieren lassen würden.

Der vorgelegte Finanzrahmen stellt damit bereits einen Kompromissvorschlag dar, auf dessen Basis die Mitgliedstaaten verhandeln werden. Haushaltskommissar Günther Oettinger bereiste in Vorbereitung des Vorschlags alle europäischen Hauptstädte, um die verschiedenen Ansichten einzuholen. Während sich einige Staaten, darunter besonders Deutschland, grundsätzlich für höhere Zahlungen ins EU-Budget offen gezeigt haben, vertreten andere strikt die Ansicht, die um ein Land kleinere EU müsse mit einem niedrigeren Budget einhergehen. Wieder andere sind gegen die erwogenen Kürzungen in der Agrar- und Kohäsionsförderung. Die anhaltenden Differenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten Polen und Ungarn verkomplizieren die Lage zusätzlich. Nicht umsonst sprachen hochrangige EU-Beamte vom schwersten MFR-Vorschlag in der Geschichte der EU.

Konkret sieht der Vorschlag der Kommission Ausgabeverpflichtungen in Höhe von €1.279 Milliarden für die Jahre 2021 bis 2027 vor, verglichen mit €1.087 Milliarden im bisherigen MFR. Diese nominale Erhöhung geht jedoch ausschließlich auf die Inflation und Integration des Europäischen Entwicklungsfonds zurück, der ak-

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**EUROPABÜRO BRÜSSEL**

DR. HARDY OSTRY  
 MATHIAS KOCH  
 ELISABETH BAUER  
 HENRI BOHNET  
 FELIX DANE  
 DR. NINO GALETTI  
 DR. WILHELM HOFMEISTER  
 CAROLINE KANTER  
 DR. ANGELIKA KLEIN  
 FRANK SPENGLER

**Mai 2018**

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

tuell noch außerhalb des MFR steht. Gemessen in konstanten Preisen blieben die EU-Ausgaben nach dem vorliegenden Vorschlag weitestgehend stabil. Ein direkter Vergleich der beiden Finanzrahmen gestaltet sich auch aufgrund des britischen Austritts schwierig.

Mit Blick auf die Struktur des MFR versuchte die Kommission, die verschiedenen Ausgabenprogramme stärker anhand übergeordneter politischer Ziele zu ordnen und dabei zu vereinfachen. So wächst die Zahl der sogenannten *Headings* zwar von fünf auf sieben, die Zahl der untergeordneten Programme sinkt jedoch von 58 auf 37.

**Kürzungen in der Agrar- und Kohäsionsförderungen**

Bereits im Januar hatte die Kommission moderate Kürzungen bei den Agrar- und Kohäsionsmitteln gefordert, um den erhöhten Budgetanforderungen in den Bereichen Migration, Äußeres und Sicherheit gerecht zu werden (siehe *KAS-Sonderbericht „Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen“*). Obwohl sich die Kommission selbst zu Transparenz verpflichtet, fehlt in den veröffentlichten Materialien eine detaillierte Übersicht über die Veränderungen in der Agrar- und Kohäsionsförderung,

Wie der Think Tank Bruegel in einem jüngsten Blogbeitrag beschreibt, gibt es mehrere Methoden, die Höhe der Kürzungen zu berechnen. In nominalen Zahlen stiege die Kohäsionsförderung nach dem Kommissionsvorschlag im Zeitraum 2021 bis 2027 um insgesamt 6 Prozent. Unter Einbeziehung der zu erwarteten Inflationsrate dreht sich dieser Anstieg jedoch in einen realen Rückgang um 7 Prozent. Die Agrarförderung soll nominal um 4 Prozent gekürzt werden, was einem realen Rückgang von 15 Prozent im Zeitraum 2021 bis 2027 entsprechen würde.

**Neue EU-Eigenmittel**

Auch bei der Zusammensetzung der Einnahmen möchte die Kommission Ände-

rungen vornehmen. Der EU-Haushalt setzt sich aktuell zusammen aus Zolleinnahmen (ca. 14 Prozent), einer auf der Mehrwertsteuer basierenden Abgabe der Mitgliedsstaaten (ca. 11 Prozent) und einer auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Abgabe der Mitgliedsstaaten (ca. 65 Prozent). Diese Einnahmen werden gemeinsam als Eigenmittel bezeichnet. Dazu kommen weitere Einnahmen, z.B. Strafzahlungen von Unternehmen und Steuern auf die Gehälter von EU-Bediensteten (ca. 10 Prozent).

Die Kommission möchte drei neue Zahlungsströme etablieren: Eine Abgabe von 20 Prozent der Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel, eine nationale Abgabe auf Grundlage der anfallenden Menge an Plastikmüll im jeweiligen Land (0,80€ pro Kilo) und eine Abgabe von 3 Prozent der Einnahmen aus der Gemeinsamen (konsolidierten) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, sobald diese eingeführt wurde. Langfristig sollen diese neuen Eigenmittel 12 Prozent des EU-Haushalts bzw. €22 Milliarden zum EU-Haushalt beitragen. Ziel ist es, die Einnahmen der EU stärker an EU-Gesetzesvorhaben zu knüpfen. Für ihren Vorschlag erhielt die Kommission Lob von Seiten des Europäischen Parlaments.

Mehrere Mitgliedstaaten (Großbritannien, Deutschland, die Niederlande, Österreich, Schweden, Dänemark) genießen im Moment Nachlässe auf die zu leistenden Einzahlungen in den EU-Haushalt. Die Kommission möchte alle Rabatte streichen, sobald Großbritannien die EU verlassen hat. Es soll hier die Gunst der Stunde genutzt werden, die bereits seit längerem kritisierten Rabattmodelle zu beenden, welche ursprünglich aufgrund britischer Forderungen eingeführt wurden.

**Fiskalkapazität für die Eurozone**

Mit dem MFR-Vorschlag positionierte sich die Kommission auch in der Diskussion um eine mögliche Fiskalkapazität für die Eurozone. Ein solches Instrument könnte, je nach Ausgestaltung, dazu in der Lage

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY  
 MATHIAS KOCH  
 ELISABETH BAUER  
 HENRI BOHNET  
 FELIX DANE  
 DR. NINO GALETTI  
 DR. WILHELM HOFMEISTER  
 CAROLINE KANTER  
 DR. ANGELIKA KLEIN  
 FRANK SPENGLER

Mai 2018

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

sein, asymmetrische makroökonomische Schocks auszugleichen und damit die Währungsunion vor einer neuen Krise zu bewahren. Besonders Frankreich fordert die Einführung einer solchen Kapazität.

Konkret schlägt die Kommission zwei Instrumente vor: Ein *Reform Support Programme* im Umfang von €25 Milliarden, das die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Strukturreformen unterstützen soll; sowie eine *European Investment Stabilisation Function* im Umfang von €30 Milliarden. Diese soll die öffentlichen Haushalte im Falle einer Krise unterstützen, indem die Aufrechterhaltung von wichtigen Investitionsmaßnahmen gesichert wird.

Vieles wird nun davon abhängen, wie sich Deutschland und Frankreich zu diesen Vorschläge positionieren. Während die Reformunterstützung sehr genau den Wünschen der Bundesregierung entsprechen dürfte, wird sich die französische Regierung besonders über den Vorschlag der Investmentstabilisierung gefreut haben. Offen bleibt auch, ob Frankreich und Deutschland die Eingliederung der Fiskalinstrumente in den EU-Haushalt mittragen werden. Von der französischen Regierung hieß es, man wolle sich hier noch nicht festlegen. Im Raum steht stattdessen ein dezidiertes Eurozonen-Budget unter der Aufsicht des ESM. Zugleich fordert die Kommission, den ESM, der aktuell auf zwischenstaatlicher Basis existiert, als Europäischen Währungsfonds in EU-Recht zu überführen und mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten. Von Seiten der Mitgliedstaaten deutet sich hier bereits möglicher Widerstand an.

### Die Einführung eines Rechtsstaatsmechanismus

Ein besonders strittiger Punkt des Vorschlags ist die Möglichkeit von Zahlungsstopps, wenn das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat verletzt wird. Der vorgeschlagene Mechanismus sieht vor, dass die Kommission Rechtsstaatsverstöße in einem Mitgliedstaat feststellen darf. Reagiert das betreffende

Land nicht innerhalb einer gesetzten Zeit, kann die Kommission die Einschränkung oder die Aussetzungen von EU-Zahlungen beschließen. Solch ein Beschluss wäre automatisch wirksam, solange der Rat ihn nicht mit qualifizierter Mehrheit blockiert (*reversed qualified majority voting*).

Es ist auffällig, dass sich die Kommission in ihrem Vorschlag bemüht, die Begrifflichkeit der Konditionalität zu vermeiden, und stattdessen vom Schutz der EU-Haushaltsmittel spricht. Unter dem Schlagwort Konditionalität war ein derartiger Mechanismus bereits vor der Veröffentlichung des Vorschlags diskutiert worden. Gegen den Mitgliedstaat Polen läuft seit Dezember ein Verfahren nach Artikel 07 des Vertrags über die Europäische Union, wodurch die Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union, darunter das Rechtsstaatsprinzip, sanktioniert werden soll. Auch Ungarn geriet bereits häufig in diesem Zusammenhang in Kritik.

### Reaktionen aus den Mitgliedstaaten

In der EU herrscht eine grundsätzliche Einigkeit darüber, dass die Gemeinschaft in den Bereichen Sicherheit, Außenpolitik und Migration mehr investieren muss. Die erhöhten Ausgaben in diesen Bereichen werden deshalb von keinem Mitgliedstaat in Frage gestellt. Auch die Tatsache, dass die Bereiche Forschung, Innovation und Jugendpolitik (hier v.a. das Erasmus-Programm) von Einsparungen ausgenommen sind, scheint allgemein akzeptiert. Herausragender Einzelpunkt in den Diskussionen um den MFR waren vielmehr die Kürzungen bei der Agrar- und Kohäsionsförderung. Wie zu vernehmen war, drehte sich nahezu die gesamte Diskussion im Ausschuss der ständigen Vertreter um diesen Punkt.

Aus Frankreich, das sich wie eine Reihe von Mitgliedstaaten bereits vor Veröffentlichung des Vorschlags klar für einen erhöhten EU-Haushalt ausgesprochen hatte, vernahm man anschließend vor allem Kritik an den geplanten Einsparungen.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**EUROPABÜRO BRÜSSEL**

DR. HARDY OSTRY

MATHIAS KOCH

ELISABETH BAUER

HENRI BOHNET

FELIX DANE

DR. NINO GALETTI

DR. WILHELM HOFMEISTER

CAROLINE KANTER

DR. ANGELIKA KLEIN

FRANK SPENGLER

**Mai 2018**

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

Ein Sprecher des französischen Landwirtschaftsministeriums sagte, der Vorschlag sei nicht akzeptabel. Man bekräftigte jedoch zugleich das Bekenntnis zu einem modernen EU-Haushalt.

Auch Deutschland bekundete bereits vorab seine Bereitschaft, höhere Beiträge zum europäischen Haushalt zu bezahlen, und auch hier war die unmittelbare Reaktion zunächst recht nüchtern. In ihrer Stellungnahme nach der Veröffentlichung des Vorschlags hieß es von der Bundesregierung, dass nun schnell ein zufriedenstellendes Gesamtergebnis gefunden werden müsse. Deutschland sei bereit, zur Stärkung der EU Verantwortung zu übernehmen.

In Italien, wo zwar innenpolitische Themen dominierten, wurde der Vorschlag der Kommission dafür gelobt, dass er mehr Geld für die Themen Migration, Jugend und Forschung vorsieht. Italien, dass von Einwanderung und Jugendarbeitslosigkeit geprägt ist, hofft, in diesen Bereichen stärker als zuvor von EU-Mitteln zu profitieren. Bezweifelt wird jedoch, ob die Regierungen der Mitgliedstaaten den Vorschlag annehmen. Die geplanten Kürzungen im Agrarbereich werden besonders von der Fünf-Sterne-Bewegung kritisiert.

Ähnliche Reaktionen kamen aus Spanien, welches ebenfalls einen hohen Migrationsdruck verspürt und unter einer anhaltenden Strukturschwäche in den südlichen Landesteilen leidet. Spanien hatte sich bereits früh zu höheren Zahlungen bereit erklärt hatte. Als „konstruktiver Partner“ wolle man dazu beitragen, die EU-Prioritäten auch nach dem Brexit zu finanzieren, hieß es von der spanischen Regierung. Jedoch werden auch in Spanien die geplanten Kürzungen bei der gemeinsamen Agrarpolitik kritisch gesehen. Spanien ist nach Frankreich der zweitgrößte Empfänger von Agrarzahungen.

Auch die portugiesische Regierung ist laut eigener Aussage bereit, höhere EU-Beiträge zu bezahlen. Da Portugal im Vergleich zu den bisher genannten Län-

dern weniger starke Migration erfährt und somit nicht von den geplanten Mittelerhöhungen in diesem Bereich profitiert, fällt jedoch die Kritik an den Kürzungen in der Agrar- und Kohäsionsforderung etwas deutlicher aus. Die Medien berichteten neutral über den Kommissionsvorschlag.

Deutlicher fällt die Kritik in Irland aus. Zwar herrscht dort das Bewusstsein, dass das Land zu höheren Beiträgen bereit sein müsse, nachdem es während der Krise von der EU profitiert hat. Allerdings ist der Agrarbereich in Irland besonders sensibel, weshalb auf die geplanten Kürzungen teils sehr scharf reagiert wurde. Insgesamt überwiegt jedoch eine pro-europäischer und konstruktive Mentalität. In Großbritannien wurde der MFR-Vorschlag der Kommission bezeichnenderweise gar nicht in der Berichterstattung erwähnt.

Aus Estland war zu vernehmen, dass man zwar bereit sei, einen höheren Beitrag zu zahlen, die Kürzungen im Kohäsionsbereich jedoch kritisch sehe. Auch Lettland möchte seine Kohäsionsmittel sichern und sieht sich im Gegenzug im Stande, mehr zum EU-Budget einzuzahlen.

Diesen grundsätzlich positiven Reaktionen gegenüber steht eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten, die höhere Beitragszahlungen vehement ablehnen und fordern, der Austritt Großbritanniens müsse zu Folge haben, dass das EU-Budget entsprechend sinke.

Besonders die Niederlande möchten keine höheren Beiträge aufgrund des Brexits bezahlen, da sie sich ohnehin durch den britischen Austritt bereits unverhältnismäßig hart getroffen sehen. Der niederländische Premierminister Mark Rutte sagte: „Die Niederlande glauben, dass mit dem Kommissionsvorschlag die Rechnung für die Niederlande zu hoch ist.“ Einige Medien weisen jedoch darauf hin, dass die niederländische Regierung häufig hohe Erwartungen an die EU richtet, die eben auch mit entsprechenden

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**EUROPABÜRO BRÜSSEL**

DR. HARDY OSTRY  
 MATHIAS KOCH  
 ELISABETH BAUER  
 HENRI BOHNET  
 FELIX DANE  
 DR. NINO GALETTI  
 DR. WILHELM HOFMEISTER  
 CAROLINE KANTER  
 DR. ANGELIKA KLEIN  
 FRANK SPENGLER

**Mai 2018**

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

Kosten verbunden wären. Andere Medien loben die zukunftsorientierte Ausrichtung des geplanten MFR.

Auch von Seiten Österreichs werden steigende Beiträge abgelehnt. Der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz bezeichnete den Vorschlag der Kommission als inakzeptabel. Österreich kommt insofern eine Schlüsselrolle zu, als dass es im Juli 2018 die rotierende Ratspräsidentschaft der EU übernimmt und damit die MFR-Verhandlungen im Rat koordinieren wird.

Neben den beiden genannten Ländern sehen auch Schweden und Dänemark die geplante Erhöhung kritisch. Von einem unangemessenen Vorschlag sprach die schwedische Finanzministerin, während ihr dänischer Amtskollege zu Protokoll gab, der europäische Steuerzahler solle nicht für den Brexit zahlen.

Überraschend positiv war die Reaktion aus Polen, welches in besonderem Umfang von EU-Mitteln profitiert. Der Kommissionsvorschlag wurde relativ nüchtern als Startpunkt von ergebnisoffenen Verhandlungen beschrieben. „Der Weg zu einem Kompromiss ist noch lang. Wir werden die überproportionalen Kürzungen im Bereich der Kohäsionspolitik nicht annehmen,“ so der Staatssekretär Konrad Szymański. Mit Bezug auf den Rechtsstaatsmechanismus, zu dem sich ansonsten nur wenige Mitgliedstaaten äußerten, gab man sich gelassen. „Der Vorschlag bezüglich der Rechtsstaatlichkeit trifft auf Polen nicht zu,“ so Jerzy Kwieciński, Minister für Investition und Entwicklung. Man habe kein Problem mit der Einführung des Mechanismus, wünsche sich allerdings, dass es konkrete Kriterien für seinen Gebrauch gebe.

In Ungarn meldete sich vor allem die Presse zu Wort. Von dieser Seite aus wurde der Vorschlag zur Kürzung der Fördermittel scharf kritisiert. Ein regierungsfreundliches Organ sprach von einer Kriegserklärung gegenüber Ungarn. Gerade die Kürzungen im Agrarbereich bei gleichzeitiger Erhöhung der Mittel für

Migration treffen auf Unverständnis. Zum geplanten Rechtsstaatsmechanismus schrieb eine regierungsnaher Zeitung, Brüssel baue hiermit eine Diktatur auf.

**Ein ehrgeiziger Zeitplan**

Die Kommission selbst sah sich durch die diversen Reaktionen bestärkt. Positiv wurde bewertet, dass kein Mitgliedstaat Verhandlungen auf Basis des Vorschlags ausgeschlossen habe. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Kommission durch die klare Priorisierung von zukunftsrelevanten Programmen (Forschung, Innovation, Jugend) und den Bereichen Außen, Sicherheit und Migration einen konsensfähigen Vorschlag vorgelegt hat. Die geplanten Einsparungen in den Bereichen Agrar- und Kohäsionsförderung stoßen zwar auf teils intensiv Kritik. Sie scheinen jedoch keine unüberwindbare Hürde darzustellen. Schwieriger dürfte der Umgang mit den Niederlanden sein, das nach dem Austritt Großbritanniens die Rolle des haushaltspolitischen Bremsers eingenommen hat.

Am 29. Mai 2018 wird die Kommission damit beginnen, die detaillierten Ausgabepläne für die einzelnen Teile des MFR vorzustellen. Nach wie vor verfolgt die Kommission einen ehrgeizigen Zeitplan: Bis zum Europäischen Ratstreffen am 09. Mai 2019 im rumänischen Sibiu solle der MFR verabschiedet werden.

Mehrere Mitgliedstaaten äußerten offenen Zweifel, ob dies in Anbetracht der schwierigen Sachlage möglich sei. Die Verhandlungen zum aktuellen MFR dauerten nach dem Vorlegen des Vorschlags zwei Jahre und fünf Monate. Die Kommission jedenfalls ist bemüht, ihren Teil zum Erfolg beizutragen: Während die Vorstellung der einzelnen Ausgabepläne in der Vergangenheit bis zu sechs Monate dauerte, möchte die Kommission dieses Mal innerhalb von nur sechs Wochen die Karten auf den Tisch legen.