

Februar 2020

Ratsbericht

Europabüro Brüssel

Zähes Ringen um das EU-Budget geht in die nächste Runde

Europäischer Sondergipfel am 20. und 21. Februar 2020

Dr. Hardy Ostry, Ludger Bruckwilder, Frederik Lippe

Da beim letzten Ratgipfel im Dezember 2019 keine Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) erzielt werden konnte, wurde von EU-Ratspräsident Charles Michel ein Sondergipfel einberufen. Bei diesem Treffen der 27 Staats- und Regierungschefs ging es ausschließlich um die Festlegung des zukünftigen EU-Budgets. Bereits vor dem Gipfel war absehbar, dass die Suche nach einem Kompromiss äußerst kompliziert werden würde, da die Mitgliedsländer konträre Interessen verfolgen. Dass die Differenzen zwischen den Mitgliedsländern noch zu groß sind, bestätigte sich während des Gipfels. Die unterschiedlichen Lager beharrten auf ihren vorab bekannten Positionen, und es konnte keine Einigung erzielt werden.

Hintergrund

Die kroatische Ratspräsidentschaft ist bereits die vierte Präsidentschaft, die sich mit den Verhandlungen um den MFR befassen muss. Auch fast zwei Jahre nachdem die Europäische Kommission ihren ersten Vorschlag für das EU-Budget von 2021 bis 2027 vorgestellt hat, konnte bis zuletzt keine Einigung unter den 27 Mitgliedsländern gefunden werden. Beim letzten Ratgipfel wurde deshalb in der Abschlusserklärung der frischgebackene Ratspräsident Michel aufgefordert, die Führung in den Verhandlungen zu übernehmen und eine finale Übereinkunft zu erreichen. Ohne einen Haushalt für 2021 bis 2027 könnten laufende EU-Programme gelähmt werden, was u.a. zur Unterbrechung von Dienstleistungen wie dem Erasmus-Programm für die Bürger führen würde.

Erschwerend hinzu kommt der Wegfall der Zahlungen des inzwischen aus der EU ausgeschiedenen Vereinigten Königreichs in Höhe von rund 70 Mrd. Euro, der kompensiert werden muss.

In den Verhandlungen der 27 Staats- und Regierungschefs geht es vor allem um die Frage, wie viel Geld die EU in den kommenden sieben Jahren bekommt, und wie es ausgegeben werden soll. Es liegen mehrere Vorschläge auf dem Tisch: Die Europäische Kommission hat sich im Vorfeld für einen Anteil von 1,114 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) jedes Mitgliedslandes ausgesprochen, was einen EU-Haushalt von insgesamt 1,135 Billionen Euro entspricht. Das Europäische Parlament fordert dagegen mit 1,3 Prozent des BNE einen deutlich höheren Anteil, was einem Gesamtvolumen von 1,324 Billionen Euro entspricht.

Abgesehen von dem reinen Anteil am BNE wird aber auch um Rabatte verhandelt, die die größten Beitragszahler (u.a. Deutschland) seit mehreren Jahrzehnten auf ihren Anteil am Budget erhalten. Eingeführt wurden diese Rabatte ursprünglich für die Briten unter Margaret Thatcher im Jahr 1985. Da die Briten nun die EU verlassen haben, stehen auch die Rabatte zur Diskussion.

Die sogenannte Verhandlungsbox mit einem Kompromissvorschlag von Charles Michel sah 1,074 Prozent des BNE vor, was 1,0948 Billionen Euro entspräche. Außerdem sprach sich Michel für eine Kürzung der Rabatte mit einem langsamen Auslaufen aus. Die Schaffung einer eigenen Einnahmequelle, die die EU bisher nicht besitzt, war ebenfalls Teil des Vorschla-

ges. Diese soll durch eine Plastiksteuer und mögliche Überschüsse aus dem europäischen Emissionshandel generiert werden. Das mögliche Sperren von Fördergeldern im Falle einer Verletzung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien sollte ebenfalls im zukünftigen Budget aufgenommen werden.

Da der Haushalt nur einstimmig im Rat entschieden werden kann, kommt es vor allem auf die Mitgliedsstaaten an. Die Länder teilen sich in zwei Gruppen mit unterschiedlichen Vorstellungen über die zukünftige Gestaltung des EU-Budgets auf. Die eine Gruppe besteht aus 17 Ländern vor allem aus Mittel-, Ost- und Südeuropa, die die „Freunde der Kohäsion“ genannt werden. Diese profitieren in erster Linie von den Kohäsionszahlungen, sie bekommen als sogenannte Nettoempfänger also mehr von der EU zurück überwiesen, als sie selbst einzahlen. Portugal nimmt in dieser Gruppe eine führende Position ein, aber auch Polen spielt eine wichtige Rolle. Die Gruppe traf sich im Vorfeld des Gipfels in Portugal, um ihre Vorgehensweise abzusprechen. Sie lehnen Kürzungen im MFR bei den beiden großen Töpfen Landwirtschaft und Kohäsion ab und sprechen sich zudem für die von der Kommission vorgeschlagene Erhöhung des BNE sowie eine Abschaffung der Rabatte aus.

Die andere Gruppe wird die „Sparsamen Vier“ genannt und besteht aus Dänemark, Schweden, den Niederlanden und Österreich. Sie setzen sich dafür ein, dass das Budget stabil bei einem Prozent des BNE bleiben muss. Es handelt sich bei den vier Ländern um Nettozahler, d.h. sie zahlen mehr ein, als sie zurücküberwiesen bekommen. Auch diese Gruppe koordinierte sich im Vorfeld des Gipfels. Die österreichische Bundesministerin für EU und Verfassung, Karoline Edtstadler (ÖVP) sprach sich im Vorfeld stellvertretend für ein schlankes Budget aus: „Wir wollen nicht mehr als bisher zahlen, und wir wollen einen dauerhaften und substanziellen Rabatt“.

Deutschland, welches nicht klar zu den Sparsamen Vier gezählt werden kann, steht diesen in der Frage des Budgets jedoch zumindest nahe. Berlin ist der größte Beitragszahler der EU und müsste folglich einen Großteil der von den Briten hinterlassenen Lücke finanzieren. Außerdem erhält es wie die anderen Nettozahler auch Rabatte, die nun auf der Kippe stehen. Die Mehrausgaben für Deutschland könnten sich auf bis zu 27 Mrd. Euro pro Jahr belaufen, falls sich der Vorschlag der EU-Kommission durchsetzt. Allerdings hat sich die

Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag explizit für europäische Investitionen sowie einen starken Kohäsionsfond auch nach einem Ausscheiden der Briten ausgesprochen. Zudem lässt sich der Wert Europas für Deutschland nicht ausschließlich an dem Nettowert der Zahlungen berechnen. Deutschland profitiert wirtschaftlich stark von der EU, so macht es rund 170 Mrd. Euro an jährlichem volkswirtschaftlichen Gewinn durch den gemeinsamen EU-Binnenmarkt, jeder investierte Euro zahlt sich somit wieder aus.

Neben der Frage, wie viel Geld die EU in Zukunft erhalten wird, steht auch zur Diskussion, wofür es ausgegeben werden soll. Eine Forderung an den MFR ist, dass er mehr an den drängenden Zukunftsfragen ausgerichtet werden muss. Ein Großteil des Geldes fließt bisher traditionell in die Landwirtschaft und die Kohäsionspolitik, was zusammen einen Anteil von rund 70 Prozent des gesamten EU-Haushalts ausmacht. Die EU hat sich jedoch seit dem ersten mehrjährigen Finanzrahmen vor 30 Jahren stark gewandelt und möchte u.a. mehr Verantwortung in der Außenpolitik übernehmen. Auch in Bereichen wie Klima und Digitalisierung hat sich die EU ehrgeizige Ziele für die Zukunft gesteckt. Für die Umsetzung dieser Ziele bräuchte es ein „modernes“ Budget, für das sich auch Kommissionspräsidentin von der Leyen ausspricht. Kritisch wird diese geplante Veränderung jedoch von einigen Ländern Süd- und Osteuropas gesehen, die aktuell sehr stark von EU-Geldern profitieren. In Portugal und Kroatien etwa machen die Gelder aus dem Kohäsionsfond rund 80 Prozent aller staatlicher Infrastruktur-Investitionen aus.

Auf dem Sondergipfel hätte demnach einstimmig ein großes Gesamtpaket geschnürt werden müssen, mit dem alle Mitgliedsstaaten hätten leben können und das zugleich die Zustimmung des Europäischen Parlaments erhalten müßte. Ob dies funktionieren würde, war bis zuletzt fraglich.

Entwicklung

Es wurden sehr lange und harte Verhandlungen erwartet. Der polnische Premierminister Mateusz Morawiecki sprach sogar von den „schwierigsten Verhandlungen in der Geschichte“. Die Dauer des Gipfels wurde, anders als bei den regelmäßig stattfindenden Ratsgipfeln, vorher nicht von Charles Michel bekannt gegeben. Er zeigte sich jedoch im Vorfeld optimistisch, eine Einigung zu erzielen:

„Ich bin überzeugt, dass wir mit gesundem Menschenverstand und Entschlossenheit eine Vereinbarung treffen können, die allen Europäern zugutekommt.“

Anders als erhofft, konnten die Staats- und Regierungschefs keine Einigung erzielen, und so wurde der Gipfel am Abend des zweiten Verhandlungstages vorzeitig beendet. Nachdem am ersten Verhandlungstag lediglich bereits bekannte Standpunkte ausgetauscht wurden, sah es im Verlaufe des zweiten Tages zwischenzeitlich so aus, als könnte doch noch eine Einigung erzielt werden. Am Morgen des zweiten Verhandlungstages sollte ursprünglich ein Treffen im Plenum erfolgen. Doch anders als geplant fanden stattdessen bilaterale bzw. multilaterale Treffen zwischen den Regierungschefs statt. Angela Merkel und Emanuel Macron taten sich dabei zusammen und versuchten, zwischen den verschiedenen Seiten zu vermitteln. Sie trafen sich u.a. mit den Sparsamen Vier, Vertretern der Freunde der Kohäsion, den Visegrad-Staaten und mit Charles Michel. Auch die anderen Staatschefs verhandelten den ganzen Tag über in unterschiedlichsten Konstellationen in den Besprechungsräumen auf der 11. Etage des Ratsgebäudes.

Lange war nicht klar, ob es überhaupt einen Kompromissvorschlag geben würde, da die Positionen zu weit auseinanderlagen. Doch im Anschluss an die Sitzungen kündigte Michel an, einen weiteren Kompromissvorschlag zu unterbreiten. Die Plenarsitzung, welche ursprünglich für 10 Uhr angesetzt war, fand schließlich mit fast neun Stunden Verspätung statt. Der neue Vorschlag, den der Ratspräsident zusammen mit der Europäischen Kommission ausgearbeitet hatte, bestand dabei vor allem aus Kürzungen im Budget. Der Anteil am Bruttonationaleinkommen betrug darin nur noch 1,069 Prozent, was eine Reduzierung von zehn Billionen Euro zum bestehenden Vorschlag bedeutet. Außerdem würden die aktuellen Pauschalrabatte für die Nettozahler bestehen bleiben und Österreich einen zusätzlichen Rabatt von 100 Millionen Euro behalten. Die Niederlande, einer der härtesten Verhandlungspartner auf dem Gipfel, würden zusätzlich einen Sonderfreibetrag auf EU-Zölle erhalten. Um die Freunde der Kohäsion zu friedenzustellen, versprach Michel in seinem Vorschlag zusätzliche Mittel für die Landwirtschaft und der Kohäsion.

Doch auch dieser neue Vorschlag des Ratspräsidenten wurde von einer Mehrheit abge-

lehnt. Die Befürworter eines "moderneren" Haushalts waren enttäuscht über die zusätzlichen Mittel für Landwirtschaft und Kohäsion, die südeuropäischen Länder dagegen waren mit den weiter bestehenden Rabatten der Nettozahler nicht einverstanden. Angela Merkel sprach sich zudem für strengere Regeln bezüglich der Rechtstaatlichkeit aus.

Kommentar

Dass die Staats- und Regierungschefs auch bei diesem, extra dafür einberufenen Sondergipfel keinen Schritt aufeinander zugegangen sind, erhöht nunmehr den Zeitdruck, eine Lösung zu finden. Bei der anschließenden Pressekonferenz bemühten sich Michel und von der Leyen sichtlich, nicht von einem Scheitern zu sprechen, sondern positiv in die Zukunft zu blicken.

Wie bei allen bisherigen Verhandlungen um das EU-Budget kann es sich kein Staats- oder Regierungschef erlauben, zu leicht nachzugeben. Die Verhandlungen finden zwar in Brüssel statt, jedoch hat jeder Staats- und Regierungschef stets die eigene Bevölkerung im Blick und somit auch die eigenen Positionen, die nicht voreilig geräumt werden dürfen. Vor der Katharsis und einem notwendigen Konsens spielt somit auch immer ein wenig Drama in die Verhandlungen mit ein, gerade wenn es um das EU-Budget geht. Vor diesem Hintergrund wird es vieler weiterer Gespräche und evtl. noch mehr als eines Gipfels bedürfen, um zu einer Einigung zu gelangen.

Bis dahin bleibt der Optimismus von Charles Michel Programm: „Es ist undenkbar, dass wir keine Entscheidung herbeiführen.“ Wann der nächste Haushaltsgipfel stattfinden soll, steht noch nicht fest, es dürfte jedoch nicht allzu lange dauern.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter
Europabüro Brüssel
www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)