

Juni 2020

Ratsbericht

Europabüro Brüssel



Raus aus der Krise - Ein erster Schritt in Richtung Einigung?

Videokonferenz des Europäischen Rates am 19.06.2020

Dr. Hardy Ostry, Frederik Lippe, Kai Gläser, Sophia Pena Pereira, Ludger Bruckwilder

Das Treffen der Staats- und Regierungschefs, das zum wiederholten Male virtuell stattfand, widmete sich maßgeblich dem neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und dem darin verankerten Wiederaufbaufonds, mit dem die Folgen der Corona-Krise bekämpft und die Erholung der Volkswirtschaft vorangetrieben werden soll. Da es sich nach dem neuesten Vorschlag der Europäischen Kommission um den bislang größten EU-Haushalt der Geschichte mit einem Volumen von 1,85 Billionen Euro handelt, sind verständlicherweise viele unterschiedliche Interessen und Positionen zum Ausgleich zu bringen. Aufgrund dieser Komplexität wurden für dieses Treffen der Staats- und Regierungschefs im Vorfeld von allen Seiten die Erwartungen bewusst klein gehalten und betont, dass es mit Sicherheit eines weiteren Gipfels bedürfe, um eine endgültige Einigung zu erzielen. Während des Online-Gipfels wurden vor allem schon bekannte Standpunkte ausgetauscht und von allen Seiten versichert, sich schnell auf einen Kompromiss einigen zu wollen. Das nächste Treffen soll Mitte Juli erstmals seit Beginn

der Corona-Krise wieder in Form eines physischen Treffens in Brüssel stattfinden.

Hintergrund

Das Ringen um den EU-Haushalt zieht sich nun bereits seit mehr als zwei Jahren hin. Den ersten MFR-Vorschlag hatte noch der damalige deutsche Kommissar für Finanzplanung und Haushalt, Günther Oettinger, im Mai 2018 präsentiert. Die Verhandlungen erwiesen sich jedoch als schwierig und auch ein im Februar 2020 von Ratspräsident Charles Michel einberufener Sondergipfel konnte keine Einigung erzielen. Der Ausbruch der Corona-Pandemie sorgte zunächst für eine Zwangspause in den Verhandlungen, da physische Treffen im Brüsseler Ratsgebäude nicht mehr möglich waren. Nach einem vorübergehenden Rückzug in nationale Reflexstrukturen zu Beginn der Krise wurden sodann die Forderungen nach einer gesamteuropäischen Antwort auf die Krise lauter. Da nunmehr ein Konjunkturpaket zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise in den EU-Haushalt integriert werden sollte, kam neue Dynamik in die Verhandlungen. Am 18. Mai präsentierten Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron schließlich in

einer deutsch-französischen Initiative einen Kompromissvorschlag. Am 27. Mai stellte Ursula von der Leyen wiederum den offiziellen Vorschlag der Kommission vor, der sich weitgehend auf der Initiative aus Berlin und Paris stützt und bei diesem Ratsgipfel als Verhandlungsgrundlage diente.

Der neue Vorschlag der Kommissionspräsidentin sieht vor, dass in den neuen MFR in Höhe von 1,1 Billionen Euro ein Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ integriert werden soll. Dieser Fonds soll zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Krise und zur Redynamisierung der Wirtschaft ein Volumen von 750 Milliarden Euro haben. 500 Milliarden Euro davon sollen in Form von Zuschüssen und 250 Milliarden in Form von Krediten zur Verfügung gestellt werden. Die neuen Prioritäten der von der Leyen-Kommission, wie die Stärkung des Binnenmarktes, die Digitalisierung und der European Green Deal, sind bei der Ausgabe der Gelder ausdrücklich mit bedacht, teilweise kommt ihnen gar eine ganz neue Dimension zu. Das Geld soll am Kapitalmarkt von der Europäischen Kommission aufgenommen und von den Mitgliedsländern innerhalb der nächsten Haushalte zurückgezahlt werden. Notwendig dafür ist eine vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenze, was vorab jedoch noch einstimmig im Rat und anschließend in den nationalen Parlamenten beschlossen werden muss. Auf diese Weise wären gegebenenfalls notwendige formale Vertragsänderungen, die mit Blick auf die Dringlichkeit der Aufgabe zeitnah nicht zu bewerkstelligen sind, umgehbar.

Die Höhe des Kommissionsvorschlags liegt damit deutlich über dem deutsch-französischen Kompromissvorschlag. Bundesfinanzminister Olaf Scholz plädiert weiterhin für die von Berlin und Paris vorgestellte Summe von 500 Milliarden Euro und setzt sich außerdem dafür ein, „dass die Mittel dort wirken, wo sie gebraucht werden.“ Deutschland, das mit dem Novum der Schuldenaufnahme einen Positionswechsel vollzogen hatte, fordert, dass

die Rückzahlung der EU-Schulden bereits in dieser Finanzperiode beginnt. Besonders wichtig sei auch, dass die Hilfgelder tatsächlich für die konjunkturelle Erholung nach der Corona-Krise eingesetzt werden. Die Gelder dürften nicht erst dann fließen, wenn die Pandemie längst vorbei sei. EU-Diplomaten geben jedoch zu bedenken, dass eine Verkürzung der Fristen auch bedeuten könnte, dass ein großer Teil der Transferzahlungen am Ende gar nicht ausgezahlt werde. Trotz der Kritik an einigen Verhandlungspunkten zeigte sich Angela Merkel insgesamt zuversichtlich, dass ein Konsens unter allen 27 Mitgliedsstaaten erzielt werden könne.

Die *Sparsamen Vier* (Dänemark, Schweden, Österreich und die Niederlande), die sich bereits vor Ausbruch der Coronapandemie gegen eine Erhöhung des EU-Budgets und der nationalen Beiträge ausgesprochen hatten, sehen sowohl den deutsch-französischen Vorstoß zur europäischen Krisenbewältigung, als auch den Kommissionsentwurf kritisch. Obwohl in den vergangenen Tagen die Notwendigkeit einer europäischen Lösung sowie eine grundsätzliche Kompromissbereitschaft unterstrichen wurde, blieben die Regierungen bei ihrer Forderung nach Nachbesserungen. Neben der Kritik an der Höhe des Wiederaufbaufonds fordern sie, die finanzielle Unterstützung vorrangig in Form von Krediten auszuzahlen sowie an konkrete Reformen in den Empfängerstaaten zu knüpfen. Besonders die Niederlande verlangen starke wirtschaftspolitische Auflagen. In Dänemark teilt man diese Ansicht und weist zudem darauf hin, dass das Geld den von der gegenwärtigen Krise am härtesten getroffenen Regionen und Bereichen zukommen müsse und nicht dazu dienen dürfe, ökonomische Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte auszugleichen. Besonders in die Kritik geraten war der Verteilungsschlüssel für die Zahlungen, der neben der Bevölkerungszahl und dem Pro-Kopf-BIP auch die Arbeitslosigkeit zwischen 2015 und 2019, berücksichtigt. Dieser Kritik schlossen sich auch

Frankreich, Irland und Luxemburg an. Sie fordern, dass die direkten Auswirkungen der Corona-Krise mehr Berücksichtigung finden sollten.

Die Fronten zwischen den Mitgliedsstaaten, die sich in den bisherigen Verhandlungen um den MFR 2021-2027 gebildet hatten, haben sich durch die Corona-Krise und den neuen Vorschlag der Kommission teilweise verschoben. Nicht nur Deutschland, das bei Haushaltsfragen häufig an der Seite der *Sparsamen Vier* stand, hat einen Positionswechsel vollzogen. Finnland dagegen, welches sich in den bisherigen Runden nicht eindeutig positioniert hatte, hat sich nun der Sichtweise der *Sparsamen Vier* angeschlossen. Die Regierung in Helsinki machte in den vergangenen Tagen deutlich, dass der Wiederaufbaufonds in Umfang und zeitlicher Dauer geringer ausfallen müsse, als von der Kommission vorgeschlagen. Auch die anvisierte Amortisationsdauer von 30 Jahren sei zu hoch angesetzt. Mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds müsste das Verhältnis von Zuschüssen und Krediten stärker zugunsten rückzahlbarer Kredite ausgerichtet werden.

Die südeuropäischen Länder zählen neben den Visegrád-Staaten zu den Nettoempfängern (*Freunde der Kohäsion*), die in den bisherigen Verhandlungen stets auf ein größeres Budget drängten. Im Hinblick auf den Wiederaufbaufonds hatten sich insbesondere Griechenland, Italien, Portugal und Spanien schon im Vorfeld für nicht rückzahlbare Zuschüsse ausgesprochen. Die bereits hoch verschuldeten südeuropäischen Länder rechnen im Zuge der Corona-Krise mit einem noch größeren Anstieg der Schulden, als es in der Euro-Krise der Fall war. Wie zu erwarten war, erfuhr daher der Vorschlag der Europäischen Kommission, der zu einem großen Teil aus nicht zurückzahlenden Zuschüssen bestand, hier große Zustimmung. „Ein ausgezeichnetes Signal aus Brüssel; es geht in die von Italien vorgeschlagene Richtung,“ so Minister-

präsident Giuseppe Conte. Die Regierungen im Süden drängen nun vor allem auf eine schnelle Einigung.

Die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder, darunter die Visegrád-Gruppe, stehen der Formel der Kommission kritisch gegenüber - allerdings aus teils unterschiedlichen Gründen und mit Ausnahmen. Fast alle befürchten, dass zu viel Geld nach Südeuropa fließen könnte, obwohl die südlichen Länder fast ausnahmslos im Vergleich stärkere Volkswirtschaften sind. Lediglich Polen, das zu den Hauptnutznießern des Kommissionsplans gehören würde, ist hier anders positioniert. Tschechiens Premierminister Andrej Babiš stellte hingegen unlängst fest: „Die Kriterien des Recovery Fund sind maßgeschneidert für die Länder, die nicht so verantwortungsvoll waren wie wir – mit Blick auf die Verschuldung, die Haushaltsdisziplin, die Arbeitslosigkeit.“ Besonders kritisch wird unter den mittel- und osteuropäischen Mitgliedern gesehen, Arbeitslosenquoten als künftiges Kriterium der Geldverteilung heranzuziehen.

Entwicklung

In seinem Einladungsschreiben für diesen Ratsgipfel hatte Ratspräsident Charles Michel erklärt, sich der Komplexität und der Zeit, die für die Verhandlungen nötig sei, bewusst zu sein. Das Treffen am Freitag soll „ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer Einigung bei einem anschließenden physischen Treffen sein“. Diskussionsbedarf erwarte er u.a. beim Umfang des Wiederaufbauplans, seiner zeitlichen Befristung und seiner Finanzierung. Nicht einig sei man sich auch über die Frage, wie hoch der Anteil der nicht rückzahlbaren Subventionen sein soll, und an welche Bedingungen diese Zuwendungen geknüpft werden.

Eine schnelle Einigung wurde deshalb von keiner Seite erwartet. Ein persönliches Treffen im Ratsgebäude wird nötig sein, um eine Einigung erzielen zu können. Beobachter hofften, dass sich die Staats- und Regierungschefs bereits auf einen

verbindlichen Termin für den nächsten Gipfel im Juli einigen können. Denn die Zeit drängt: Die Planung für den MFR, der ab dem 1. Januar 2021 Gültigkeit haben soll, ist ohnehin schon verspätet. Von der Leyen betonte deshalb in einer Videobotschaft vor dem Ratsgipfel: „Wir können uns keinen Aufschub leisten.“

Wie zu erwarten war, wurden bei diesem Gipfel jedoch keine großen Fortschritte in den Verhandlungen erzielt. Von der Leyen und Michel betonten in der anschließenden Pressekonferenz, alle Staats- und Regierungschefs seien sich darin einig, eine gemeinsame und zugleich ambitionierte Antwort auf die Krise finden zu müssen. Wie zuvor bereits angekündigt, äußerten einige Länder jedoch Bedenken zu mehreren Aspekten. Ein physisches Treffen wurde für Mitte Juli angekündigt, ein Datum jedoch noch nicht bekanntgegeben. Bis dahin, so Michel, werde er „sehr hart arbeiten“, um einen konkreten Kompromissvorschlag unterbreiten zu können.

Wie aus Diplomatenkreisen zu vernehmen war, haben die *Sparsamen Vier* inklusive Finnland eine Reihe von roten Linien aufgezeichnet und ihre Forderungen der letzten Wochen wiederholt. Der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz sagte: „Es muss eine klare zeitliche Befristung geben. Außerdem muss diskutiert werden, wofür die Gelder ausgegeben, wie diese verteilt werden und an welchen Bedingungen Hilfe geknüpft sein soll.“ Deutschland und Frankreich sollen geeint aufgetreten sein und sind ihrer Linie treu geblieben. Merkel selbst äußerte Kritik an der Dauer des Recovery Fund und der Rückzahlungsfrist, zeigte sich aber insgesamt zufrieden mit dem Vorschlag. Die südlichen Länder, die sehr von den Plänen der Kommission profitieren würden, traten betont leise auf und zeigten sich zufrieden. Der italienische Premierminister Giuseppe Conte twitterte im Anschluss: „Die EU hat einen weiteren Schritt nach vorne gemacht. Wir sind uns alle bewusst, was auf dem Spiel steht. Wir müssen im Juli zu einer Einigung kommen.“ Dieser Meinung schlossen sich die

anderen Staats- und Regierungschefs an. Kommissionspräsidentin von der Leyen unterstrich die Dringlichkeit mit Blick auf die verbleibenden sechs Monate, bis der aktuelle MFR ausläuft: „Es gilt keine Zeit zu verlieren“.

Kommentar

Die Staats- und Regierungschefs stellten ihre bereits bekannten Positionen vor und erneuerten ihre Versprechen, an einem Kompromiss sowie an einer schnellen Einigung interessiert zu sein. Merkel äußerte sich Reportern gegenüber, die Videokonferenz der EU-Staats- und Regierungschefs sei „sehr konstruktiv“ gewesen. Es gebe jedoch noch „große Brücken zu bauen“ und „viele offene Fragen“. In wenigen Wochen, am besten noch vor der Sommerpause, soll die Einigung auf den neuen Kommissionsvorschlag stehen. Sicher ist damit schon jetzt, dass die deutsche Ratspräsidentschaft, die am 1. Juli beginnen wird, sich des Themas annehmen muss. Im Anschluss an den Rat müssen noch alle nationalen Parlamente sowie das Europäische Parlament zustimmen - die Zeit drängt also.

Wann genau das erste physische Treffen stattfinden wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend geklärt. Michel sprach lediglich von Mitte Juli als Möglichkeit. Ein Gipfel mit physischem Treffen scheint jedoch unumgänglich, denn immer klarer zeigt sich, dass bei Online-Gipfeltreffen entscheidende, über Jahre eingeübte Komponenten des Gipfelgeschehens fehlen. Virtuelle Treffen ermöglichen es offensichtlich nicht, Schritt für Schritt an Kompromissen zu arbeiten, um letztlich zu Beschlusspaketen zu gelangen. Insbesondere wenn es um vielschichtige, weitreichende Themenkomplexe geht, wie der MFR einer ist, fehlen klassische Mechanismen der Gipfeldiplomatie. Üblicherweise leben Ratsgipfel davon, dass die jeweiligen Regierungsdelegationen in verschiedenen Gesprächskonstellationen mitunter parallel und gar

informell Kompromisslinien ausloten, Allianzen schmieden und Informationen vertraulich zirkulieren. Auch eingeweihte Medienvertreter, an die Informationen gezielt aus den Delegationen durchgesteckt werden, spielen eine nicht unbedeutende Rolle. Zudem sind Müdigkeit oder Zeitdruck Komponenten, die nur bei einem Gipfel mit Anwesenheit ihre Wirkung entfalten können. All dieses Gipfelgeschehen wird es allem Anschein nach bedürfen, um beim MFR zu einem Durchbruch zu gelangen.

Wenn man bedenkt, dass vor einigen Wochen noch Eurobonds, also eine Vergemeinschaftung von Schulden mitsamt Haftung diskutiert wurden und die verschiedenen Standpunkte noch sehr viel weiter auseinanderlagen, ist man einer Einigung dennoch bereits nähergekommen. Es scheint, als sei der Vorschlag, der nun auf dem Tisch liegt, die bisher beste Verhandlungsgrundlage. Auch wenn in

vielen Bereichen mitunter für einzelne Mitgliedsstaaten schmerzhaft Kompromisse nötig sein werden. Durch die vielen verschiedenen Interessen, die unter einen Hut gebracht werden müssen, wird dies nicht leicht werden, liegt eine Einigung jedoch mittlerweile im Bereich des Möglichen, was als positives Signal von diesem Gipfel ausgeht. Vermutlich wird man den *Sparsamen Vier* entgegenkommen müssen, um einen Konsens zu ermöglichen. Dabei könnte das Gesamtvolumen schrumpfen oder aber das Verhältnis zwischen Krediten und Zuschüssen verschoben werden. In der nun folgenden Debatte wird es somit um Details gehen. Von der Leyen mahnte deshalb in der anschließenden Pressekonferenz bereits an, dabei „nicht das große Ganze aus den Augen zu verlieren“.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter des Europabüros Brüssel
Konrad-Adenauer-Stiftung
www.kas.de/bruessel/

ludger.bruckwilder@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>)