

Was ist der MFR? – Der neue EU-Haushalt inklusive Wiederaufbaufonds

Nr. 3/2020

Dr. Hardy Ostry, Frederik Lippe

Die Verhandlungen zu einem EU-Haushalt können sich traditionell zu einem epischen Drama entwickeln, bei dem Staats- und Regierungschefs in der Hauptrolle versuchen, die eigene nationale Wählerschaft durch ehrgeizige Verhandlungen davon zu überzeugen, keinen Cent zu viel an die EU gegeben zu haben. Der schon unter normalen Umständen schwierige Kompromiss hat sich durch die Corona-Krise nochmals deutlich verkompliziert. Während bereits der letzte Vorschlag zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) manchen Staats- und Regierungschefs zu teuer war, wird der neue Vorschlag, der darauf abzielt, der aktuellen Situation gerecht zu werden und die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise zu bekämpfen, noch deutlich größer ausfallen. Zusammen mit dem zukünftig im EU-Haushalt enthaltenen Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ in Höhe von 750 Milliarden Euro wird nun über den bislang größten EU-Haushalt der Geschichte mit einem Volumen von 1,85 Billionen Euro verhandelt. Für die Annahme des MFRs und des Wiederaufbaufonds wird Einstimmigkeit unter den Staats- und Regierungschefs sowie anschließend die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente nötig sein.

Hintergrund

Der Mehrjährige Finanzrahmen definiert die jährliche Obergrenze an Ausgaben und somit den Gesamtumfang des EU-Haushalts. Der Finanzrahmen der EU wird jeweils für mindestens fünf und höchstens sieben Jahre definiert, um so die Einnahmen und Ausgaben langfristig und verteilt auf verschiedene Bereiche festzulegen. Die EU grenzt sich damit von den einzelnen Regierungen der Mitgliedsländer ab, die ihren Haushalt in der Regel ausschließlich jährlich oder zweijährlich bestimmen. Damit soll zum einen erreicht werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Durch die vorhersehbare Finanzplanung wird die Effizienz der EU-Maßnahmen und -Programme gesteigert. Zum anderen garantiert der mehrjährige Rahmen, dass die Verhandlungen um das Budget, das einstimmig von allen Mitgliedsstaaten beschlossen werden muss und traditionell politisch heikel ist,

nicht jedes Jahr aufs Neue geführt werden müssen.

Der erste mehrjährige Finanzrahmen wurde im Jahr 1988 beschlossen. Mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 wurde die Regelung des MFRs erstmals offiziell in das Vertragswerk der EU aufgenommen. Der aktuelle und fünfte Haushalt gilt seit 2014 und läuft Ende des Jahres aus. Der sechste MFR soll für den Zeitraum von 2021 bis 2027 gelten und befindet sich derzeit in der Verhandlungsphase. Wenn nicht rechtzeitig eine Einigung über Umfang und Schwerpunkte erzielt wird, werden Zahlungen ausgesetzt, was zulasten aller Empfänger von Mitteln aus dem Haushalt wie Studenten, Landwirten oder Forschern ginge. Die Zuständigkeit in der EU liegt bei dem Kommissar für Finanzplanung und Haushalt, dem Österreicher Johannes Hahn. Der Entwurf der Kommission bildet die Verhandlungsgrundlage für den Europäischen Rat, der

als Versammlung der Staats- und Regierungschefs einstimmig der Planung zustimmen muss. Dem Europäischen Parlament obliegt die finale Entscheidung, es kann jedoch keine Abänderungen vornehmen (Vetorecht). Neben dem Gesamtumfang des Budgets werden außerdem das maximale Haushaltsvolumen der einzelnen Jahresbudgets sowie die Obergrenzen der einzelnen Ausgabenfelder und somit die Struktur und die Gewichtung der EU-Ausgaben verankert. Durch den langen Zeitraum des MFRs spiegelt dieser auch die politische Prioritätensetzung der EU wider. Die beiden aktuell größten Ausgabenfelder Landwirtschaft und Kohäsion machen zwei Drittel der Ausgaben mit einem Anteil von 39 bzw. 34 Prozent am Gesamthaushalt aus. Kohäsion beschreibt als eines der Hauptziele der EU die Anpassung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Lebensverhältnisse innerhalb Europas.

Die Einnahmen der EU beschränken sich zum größten Teil auf die Zahlungen der Mitgliedsstaaten. Die Obergrenze für die zu zahlende Summe der Mitgliedsländer darf aktuell 1,23 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU nicht überschreiten. Daneben besitzt die EU sogenannte „Traditionelle Eigenmittel“, die ca. 15 Prozent des Haushalts ausmachen und u.a. aus Zöllen, Zuckerabgaben, Agrarabschöpfungen und Beiträgen von Drittländern zu bestimmten EU-Programmen bestehen. Ganz entscheidend ist, dass die EU im Gegensatz zu den Mitgliedsstaaten nach den Verträgen keine Schulden machen darf. Im laufenden MFR tragen alle EU-Staaten exakt ein Prozent ihrer Wirtschaftskraft bei. Damit besitzt der aktuelle MFR ein Gesamtvolumen von 1,087 Milliarden Euro. Deutschland ist größter Nettozahler, gemessen an der Bevölkerung zahlt Dänemark am meisten. Größter Nettoempfänger ist Polen, pro Kopf profitiert Litauen am meisten von der eigenen EU-Mitgliedschaft. Einige Staaten erhalten zudem aus historischen Gründen Rabatte auf ihre Beitragszahlungen, darunter auch Deutschland.

Entwicklung

Der erste Vorschlag für einen neuen EU-Haushalt 2021-2027 wurde noch von dem ehemaligen deutschen Kommissar für Haushalt, Günther Oettinger, im Mai 2018 vorgelegt. Dieser

sah vor, dass jeder Mitgliedsstaat 1,11 Prozent seines Bruttonationaleinkommens zum Haushalt beiträgt. Die Verhandlungen erwiesen sich jedoch als sehr schwierig. Nach einer erfolglosen Debatte über den MFR während des Ratsgipfels im Dezember 2019 wurde im Februar 2020 – aufgrund der näher rückenden Frist – schließlich von Ratspräsident Charles Michel ein Sondergipfel einberufen. Der Vorschlag, den Michel den Staats- und Regierungschefs präsentierte, bestand aus einem Kompromiss mit einem leicht niedrigeren Anteil von 1,074 Prozent des BNE. Dies entspräche einer Summe von rund 1,1 Billionen Euro. Doch auch dieser Vorschlag konnte unter den Staats- und Regierungschefs keine Mehrheit finden. Abgesehen von dem reinen Anteil am BNE sorgten vor allem eine Änderung der Finanzströme, die Reduzierung der Rabatte sowie die stärkere Betonung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien zu großen Diskussionen.

Seit dem ersten MFR vor 30 Jahren haben sich durch Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse die Prioritäten der EU und damit die Anforderungen an den MFR sehr stark verändert. Die EU möchte u.a. mehr Verantwortung in der Außenpolitik übernehmen. Auch in den Bereichen wie Klima und Digitalisierung hat sich Brüssel vor allem unter der von der Leyen-Kommission ehrgeizige Ziele für die Zukunft gesteckt. Gegen einen „modernen Haushalt“ mit neuen Prioritäten und Ausgabenfeldern, der diese Ziele aufnehmen würde, sperrten sich jedoch die Hauptempfänger der aktuellen Gelder. Nicht nur neue politische Prioritätensetzungen, sondern auch Ereignisse wie der Brexit zeigen ihre Wirkungen: 60 Milliarden Euro fallen durch den Ausstieg des Vereinigten Königreichs in den nächsten sieben Jahren weg. Der Brexit und die damit verbundenen fehlenden Einnahmen eines der größten Nettozahler reißen somit ein großes Loch in den Haushalt. Durch diese Einnahmeausfälle und der fehlenden Bereitschaft der Mitgliedsländer, Geld in neue Zukunftssektoren zu investieren, schien eine Einigung Anfang des Jahres noch ein aussichtsloses Unterfangen zu sein.

In der Diskussion um diese Verteilungsfragen und die zukünftige Ausrichtung der EU bildeten sich zwei Gruppen mit unterschiedlichen Sichtweisen. 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 und Polen, die in dieser Gruppe eine führende Position einnehmen, 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.

Mit Beginn der Corona-Krise nahm die Diskussion um den EU-Haushalt eine völlig neue Dynamik auf. Es waren sich alle Akteure einig, dass die „größte Katastrophe seit dem Zweiten Weltkrieg“, wie UN-Generalsekretär António Guterres die Epidemie bezeichnet, einen völlig neuen Vorschlag für den nächsten MFR zur Folge haben musste. Nachdem sich alle Mitgliedsstaaten – auch aufgrund fehlender Kompetenzen auf EU-Ebene – zunächst auf ihr rein nationales Krisenmanagement konzentriert hatten, setzten Gespräche über europaweite Hilfsprogramme ein. Die Verhandlungen für kurzfristige Soforthilfeprogramme wurden mit harten Bandagen geführt und ließen einen tiefen Riss zwischen den beiden Gruppen der „Sparsamen Vier“ und den „Freunden der Kohäsion“ erkennen. Die von der Kommission aufgelegten und vom Europäischen Parlament sodann im Eilverfahren beschlossenen Hilfsprogramme in Höhe von rund 540 Milliarden Euro bestanden aus der Aktivierung der vorsorglichen Kreditlinien des Euro-Rettungsschirms ESM, Bürgschaften der Europäischen Investitionsbank EIB und dem von der EU-Kommission vorgeschlagenen Programm zur Unterstützung von Kurzarbeitergeld.

Im Anschluss begannen die Verhandlungen für ein längerfristiges wirtschaftliches Wiederaufbauprogramm, mit dem die Kommission der Rezession und dem erwarteten Einbruch des

BIPs für das Jahr 2020 von 7,4 Prozent begegnen will. Dabei war schnell klar, dass Wirtschaftshilfen in noch nie dagewesenem Ausmaß nötig werden würden. Am 26. März wurde schließlich die Europäische Kommission damit beauftragt, eine koordinierte Ausstiegsstrategie aus den Maßnahmen der Pandemiebekämpfung und einen umfassenden Aufbauplan mit beispiellosen Investitionen zu entwickeln. Damit Gesellschaft und Volkswirtschaft wieder normal funktionieren können und ein nachhaltiges Wachstum erreicht werden kann, sollte darin auch ausdrücklich der Übergang zu einer grünen Wirtschaft und der digitale Wandel integriert sein.

Bevor die Kommission ihren Plan vorstellen konnte, präsentierten am 18. Mai die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emanuel Macron ihren eigenen Vorschlag zur wirtschaftlichen Erholung auf EU-Ebene innerhalb des MFRs. Demnach soll der EU-Kommission erlaubt werden, mit Anleihen auf dem Kapitalmarkt einen Wiederaufbaufonds in Höhe von 500 Milliarden Euro zu finanzieren, der ausschließlich aus nicht zurückzahlenden Zuschüssen besteht. Die Zahlungen sollen ausdrücklich den Ländern zugutekommen, die besonders stark von der Pandemie getroffen wurden. Außerdem sollen die Gelder im Einklang mit den Prioritäten der neuen Kommission wie der Digitalisierung oder dem Green Deal ausgegeben werden. Der Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich, die nach langer Zeit wieder einmal eine große, gemeinsame deutsch-französische Initiative für Europa anstießen, wurde als großer Schritt in Richtung Einigung interpretiert, da ohne die Zustimmung der beiden größten Mitgliedsländer Initiativen in der EU nur schwer vorankommen.

Maßnahme/Ziele

Am 27. Mai stellte die Europäische Kommission unter Führung von Ursula von der Leyen ihren Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen während einer Sondersitzung im Europäischen Parlament vor. Innerhalb des MFRs soll ein Wiederaufbaufonds integriert werden, den von der Leyen „Pakt der Generationen“ nennt. In diesem Fonds sollen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Krise und zum Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft 750 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt

werden. 500 Milliarden davon werden in Form von Zuschüssen bereitgestellt, die nicht zurückgezahlt werden müssen, und 250 Milliarden in Form von Krediten. Ausgegeben werden soll das Geld unter Berücksichtigung der neuen Prioritäten vor allem für die Stärkung des Binnenmarktes, die Digitalisierung und den European Green Deal. Der Vorschlag der Kommission liegt deutlich über der vorgebrachten Initiative von Merkel und Macron. Zur Rechtfertigung der drastischen Maßnahmen, die den größten Haushalt in der Geschichte zur Folge haben werden, führt von der Leyen an, dass „eine dringliche und beispiellose Krise eine dringliche und beispiellose Antwort erfordert“.

Das Geld soll am Kapitalmarkt von der Europäischen Kommission über Anleihen aufgenommen und innerhalb der nächsten Haushalte durch die Mitgliedsländer zurückgezahlt werden. Damit dies möglich ist, soll die Eigenmittelobergrenze vorübergehend von 1,23 auf 2,0 Prozent angehoben werden. Dem müssen die Staats- und Regierungschefs auf einer der nächsten Ratssitzungen einstimmig zustimmen und in Folge auch die nationalen Parlamente. In der gesamten Diskussion um Finanzhilfen kam Artikel 122 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine besondere Bedeutung zu, der es erlaubt in Krisensituationen außergewöhnliche Maßnahmen zu ergreifen. Eingebettet werden soll der „Pakt der Generationen“ in den MFR, der Beiträge der Mitgliedsländer in Höhe von 1,074 Prozent des Bruttonationaleinkommen vorsieht und sich insgesamt auf ein Volumen von 1,1 Billionen Euro summiert. Zusammen beträgt die Schlagkraft der von der Kommissionspräsidentin vorgestellten Maßnahmen somit 1,85 Billionen Euro.

Fest steht bereits jetzt, welches Land wie viel Geld in den Wiederaufbaufonds einzahlt und welches wie viel aus dem Topf erhält. Die Besonderheit an dem Instrument ist, dass die Gelder nicht auf die Schuldenlasten der Mitgliedsländer angerechnet werden und somit nicht wie im Falle Griechenlands in der Finanzkrise zu erdrückenden Zinslasten führen. Italien und Spanien, welche beide am härtesten von der Corona-Krise getroffen wurden, sollen rund 82 bzw. 77 Milliarden Euro an Zuschüssen erhalten. An Krediten erhalten Italien rund

91 Milliarden und Spanien 63 Milliarden Euro. Deutschland bekommt 29 Milliarden Euro an Zuschüssen und nimmt keine Kredite in Anspruch. Deutschland wird als größte Volkswirtschaft auch den größten Beitrag einzahlen. Zurückgezahlt werden soll die Summe über einen Zeitraum von 30 Jahren hauptsächlich über den Haushalt. Um die Rückzahlung schneller zu bewältigen, wird außerdem über das Generieren weiterer Eigenmitteln diskutiert. Dazu zählen Einnahmen aus der Versteigerung von CO₂-Rechten, eine Digitalsteuer sowie eine ganz neue Steuer auf Plastikprodukte. Doch auch hier dürften schwierige Verhandlungen zu erwarten sein, da einige dieser Ideen bereits in der Vergangenheit zu Diskussionen zwischen den Mitgliedsstaaten ohne Einigung geführt hatten.

Ratspräsident Michel fordert eine rasche politische Einigung für den MFR 2021-2027 sowie den darin enthaltenen Wiederaufbaufonds: „Wir sollten alles daransetzen, um noch vor der Sommerpause eine Einigung zu erreichen.“ Somit drängt die Zeit, denn neben den Staats- und Regierungschefs und dem Europäischen Parlament müssen auch die 27 nationalen Parlamente zustimmen. Deshalb werden vor dem nächsten Treffen der Staats- und Regierungschefs am 19. Juni während des Ratsgipfels intensive Verhandlungen erwartet. Besonderer Widerstand wird aus Dänemark, Österreich, Schweden und den Niederlanden, den „Sparsamen Vier“ zu erwarten sein. Österreichs Bundeskanzler Sebastian Kurz äußerte sich zu Ursula von der Leyens Vorschlag kritisch. Die zeitliche Befristung sowie die Tatsache, dass es sich nicht um einen Einstieg in eine Schuldenunion handele, seien laut Kurz positiv zu bewerten. Allerdings sagte er auch, dass „man noch über die Summe sowie den Anteil an Zuschüssen und Krediten reden müsse“. Im Europäischen Parlament besteht dagegen fraktionsübergreifend eine breite Zustimmung für den Vorschlag der Kommission.

Analyse

Der MFR von 2021-2027 könnte der größte Haushalt in der Geschichte der Europäischen Union mitsamt einer Aufnahme von Schulden werden. Unter normalen Umständen würde sich in vielen Teilen Europas – verständlicherweise – Widerstand regen. Konservative und ordo-liberale Kreise würden unter normalen

Umständen bei derartigen Eingriffen der EU Widerstand anmelden. Doch es sind keine normalen Zeiten. Europa befindet sich in einem so noch nie dagewesenen Stresstest. Daher gilt es, auf diese „klar umrissene, unverschuldete, außergewöhnliche Krisensituation angemessen zu reagieren“ wie von der Leyen es erklärte und damit direkten Bezug auf Artikel 122 der EU-Verträge herstellte, der außergewöhnliche Maßnahmen innerhalb von Krisenzeiten rechtfertigt.

Vor einigen Wochen wurden als Alternative noch sogenannte Eurobonds, also eine Verge-meinschaftung von Schulden mitsamt Haftung, genannt. Bei dem Vorschlag der Kommission bleibt die Haftung jedoch auf den Anteil eines jeden Mitgliedsstaates am EU-Haushalt beschränkt. Außerdem bemisst sich der Wert Europas für Deutschland nicht ausschließlich an dem Nettowert der Beitragszahlungen. Deutschland profitiert wirtschaftlich besonders stark von einer prosperierenden EU. So macht es rund 170 Mrd. Euro an jährlichem volkswirtschaftlichen Gewinn durch den gemeinsamen EU-Binnenmarkt, und jeder investierte Euro zahlt sich somit wieder aus und sollte als Investition in die Zukunft gesehen werden. Manfred Weber, Fraktionsvorsitzender der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament erklärte dazu: „Schulden sind weder mein Traum noch der meiner Partei, aber viel wichtiger ist, wofür das Geld ausgegeben wird. Und es wird nicht für alte Probleme, sondern für frische Ideen ausgegeben.“

Es wird aber nun auch darauf ankommen, wie der MFR und der darin enthaltene Wiederaufbaufonds genau ausgestaltet bzw. auf welche Kompromisse sich die Staats- und Regierungschefs in der nun kommenden Verhandlungsphase einigen werden. Die Krise bietet die Chance eine Änderung längst überfälliger Altinstrumente des Haushalts und damit verbundener Zahlungen zu vollziehen. Dabei sind der Green Deal und die Digitalisierung nicht trotz, sondern gerade wegen der Krise entscheidend. Wenn diese im neuen MFR bestehen bleiben, entsteht eine große Chance für Europa. Auch Vorschläge, die von der Leyen noch bewusst vage im Konjunktiv formuliert hatte wie die Schaffung neuer Eigenmittel wären ein Schritt mit einer neuen Qualität. Es

gibt aber auch Stimmen die kritisch hinterfragen, ob die nun geforderten Eigenmittel überhaupt in der Lage wären, die Kosten zu finanzieren. Insbesondere wenn man in Rechnung stellt, dass über einige Ideen wie die Digitalsteuer bereits seit langer Zeit heftig gestritten wird. Der Europaabgeordnete Markus Ferber sieht diese Idee kritisch: „Wer allein auf Eigenmittel setzt, die es wahrscheinlich niemals geben wird, baut ein Haus auf Sand. Neue Eigenmittel können ein Element der Finanzierungsstrategie sein, reichen aber bei weitem nicht aus, um den Topf zu füllen.“

Dazu gilt es aber, zunächst die Länder zu überzeugen, die dem Vorschlag kritisch gegenüberstehen. Die „Sparsamen Vier“ haben bereits Gesprächsbereitschaft erkennen lassen. Ein niederländischer Diplomat sagte aber auch, dass „dieser Vorschlag nicht das Ende der Verhandlungen sein wird.“ Wie bei allen bisherigen Beratungen um das EU-Budget kann es sich kein Staats- oder Regierungschef mit Blick auf die eigene Bevölkerung erlauben, zu leicht nachzugeben. Deutschland, das vor der Corona-Krise den vier Ländern in dieser Frage inhaltlich noch sehr nahestand, hat angesichts der ernstesten Lage gemeinsam mit Frankreich eine neue historische Kompromissformel an den Tag gelegt. Dies erhöht den Druck auf die „Sparsamen Vier“, Kompromissbereitschaft erkennen zu lassen.

Es kann in den anstehenden Verhandlungen noch zu kleinen Änderungen kommen. Entscheidend wird es jedoch sein, dass sich die Staats- und Regierungschefs in dieser Frage nicht auseinanderdividieren lassen. Dazu dürfen die Staaten, die unverschuldet am meisten von der Epidemie getroffen wurden, nicht im Stich gelassen werden. Durch das Setzen neuer Prioritäten kann Europa zudem gestärkt durch diese Krise kommen. Damit würde sich die EU in einer Zeit geopolitischer Verteilungsfragen und einem Kampf der Systeme nach außen behaupten und nach innen ein wichtiges Zeichen der Solidarität setzen. Angela Merkel sieht darin ebenfalls eine Chance für den Kontinent: „Europa kann stärker aus der Krise hervorgehen, als es hineingegangen ist“.

Mit Blick auf den zeitlichen Ablauf ist es notwendig, schnell eine Einigung zu finden, damit die EU am 1. Januar 2021 zahlungsfähig ist.

Auf dem nächsten Ratsgipfel am 19. Juni 2020 ist eine Einigung noch unwahrscheinlich, wünschenswert wäre diese allerdings noch im

Sommer. Die deutsche Ratspräsidentschaft, die ab dem 1. Juni 2020 beginnt, wird sich somit also dem Thema annehmen müssen.