

# Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur

Peter Becker\*

*The difficult negotiations on the multiannual financial framework (MFF) of the European Union have so far been characterised by continuity and path dependencies. Now, the COVID-19 pandemic has changed the framework, the conditions, the topics and also the established procedure of MFF negotiations. The coincidence in time between these negotiations and the Corona crisis opened up the possibility of fundamental changes and reforms. This article first presents the agreement of the European Council of 21 July 2020 on the new MFF 2021–2027 of around 1 trillion euros and on the "Next Generation EU" (NGEU) stimulus budget of additional 750 billion euros. It traces the negotiation process and finally analyses the consequences for integration policy. The amendments to the system of own resources for financing the MFF and the agreement on the additional stimulus budget NGEU could lead to fundamental changes in the European budgetary system.*

Für die schwierigen Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union (EU) hat sich in den bisherigen fünf Runden seit 1988 ein gut eingespieltes Verfahren etabliert. Die meisten Konflikte und Streitpunkte sind inzwischen weitgehend vorhersehbar, die Rollen der Akteure bekannt und die nationalen Verhandlungspositionen akzeptiert. Der langwierige Prozess – in der Regel dauern die Verhandlungen nach der Vorlage der Vorschläge durch die Europäische Kommission länger als zwei Jahre – wird von dem traditionellen Antagonismus zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern bestimmt. Hinzu kommt eine gewisse Dramaturgie für den üblichen Verlauf der MFR-Verhandlungen. So werden die Verhandlungen im Rat der EU zwischen den Mitgliedstaaten stets so lange und so verbissen geführt, bis sie in einer Sackgasse sich gegenseitig blockierender Positionen landen. Erst dann wird das Dossier an den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs übergeben, um einen politischen Gesamtkompromiss auf höchster politischer Ebene auszuhandeln. In der Regel ist es erst der zweite Sondergipfel des Europäischen Rates, auf dem die Einigung gelingt und ein Konsens ausgehandelt werden kann.

Allerdings haben die Verhandlungen über den MFR für die Jahre 2021 bis 2027 mit diesem traditionellen und weitgehend vorhersehbaren Verlauf gebrochen: Das Verfahren wich von dem vorgezeichneten Verhandlungspfad ab, die Verhandlungen griffen neue Themen auf und auch das Ergebnis entspricht keineswegs dem Status quo. Bis zum ersten, wie üblich erfolglosen Einigungsversuch der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat auf einem Sondergipfel am 20./21. Februar 2020 folgten die europäischen Haushaltsverhandlungen zwar dem bekannten Pfad. Mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie in der EU unmittelbar nach diesem Gipfel änderten sich jedoch die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Verhandlungen. Sie konnten erst nach einer langen Pause im Juli 2020 mit einer Einigung abgeschlossen werden.

---

\* Dr. Peter Becker, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Im Folgenden wird zunächst das Ergebnis des Sondergipfels vom 17. bis zum 21. Juli 2020 vorgestellt. Anschließend zeichnet der Artikel den Verhandlungsprozess bis zu diesem historischen Gipfeltreffen des Europäischen Rates nach und wirft einen Blick auf die anstehenden nächsten Schritte bis zur endgültigen Verabschiedung des neuen MFR. Abschließend werden die Neuerungen, Besonderheiten und Abweichungen von der bekannten Dramaturgie, aber auch die Kontinuitäten analysiert und eingeordnet. Dabei stehen insbesondere zwei Änderungen im Vordergrund, nämlich die Schaffung eines zusätzlichen, zeitlich und in seiner politischen Zielrichtung sowie dem Anwendungsbereich begrenzten Konjunkturhaushalts mit der Bezeichnung „Next Generation EU“ (NGEU) und die Veränderungen am Eigenmittelsystem zur Finanzierung des europäischen Budgets, die langfristig als eine integrationspolitische Zäsur wirken können – allerdings nur, wenn die neuen Instrumente sinnvoll und nachhaltig eingesetzt und erfolgreich genutzt werden können.

## **Das Ergebnis des Juli-Gipfels: ein neuer Finanzrahmen und ein Konjunkturhaushalt**

Die Einigung der Staats- und Regierungschefs bei ihrem Sondertreffen vom 17. bis zum 21. Juli 2020 wurde vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron und von der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen als „historischer Moment“<sup>1</sup> bewertet. Der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel sprach gar von einer „kopernikanischen Wende“<sup>2</sup>, welche die EU mit dem Kompromiss vom 21. Juli 2020 vollzogen habe. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte gewohnt sachlich, dass der Europäische Rat eine „Antwort auf die größte Krise seit Bestehen der Europäischen Union“ gegeben habe und der neue EU-Haushalt nun „auf die Zukunft Europas ausgerichtet“ sei.<sup>3</sup>

Der ursprünglich auf zwei Tage angesetzte Gipfel dauerte schließlich fast fünf Tage und stand nach den Worten Michels mindestens zweimal kurz vor dem Scheitern. In unterschiedlichen bi- und multilateralen Formaten und mit diversen Verhandlungsunterbrechungen, in denen Michel neue Formulierungsvorschläge erstellen ließ, verständigten sich die Staats- und Regierungschefs schließlich auf den neuen MFR 2021-2027 sowie auf den zusätzlichen befristeten Ergänzungs- oder Konjunkturhaushalt NGEU (zur Ausstattung von MFR und NGEU siehe auch Tabelle 1).<sup>4</sup> Letzterer soll als „außergewöhnliche Reaktion“<sup>5</sup> der EU auf die COVID-19-Pandemie „massive öffentliche und private Investitionen auf europäischer Ebene“ anstoßen, „um die Union auf den Weg zu nachhaltiger und robuster Erholung zu bringen, Arbeitsplätze zu schaffen, die durch die COVID-19-Pandemie verursachten unmittelbaren Schäden zu beheben und gleichzeitig die Prioritäten der Union im Hinblick auf die grüne und digitale Wende voranzubringen“.<sup>6</sup> Für NGEU wurde ein Fi-

1 Nina Belz: Weshalb die Einigung von Brüssel für Emmanuel Macron ein Etappensieg ist, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. Juli 2020; Europäische Kommission: Opening remarks by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the Special European Council meeting of 17-21 July 2020, Brüssel, 21. Juli 2020.

2 Werner Mussler: „Erheblich mehr Geld für Zukunftsinvestitionen als früher“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Juli 2020.

3 Die Bundesregierung: „Auf die Zukunft Europas ausgerichtet“, Pressemitteilung, 21. Juli 2020.

4 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20.

5 Ebenda, Ziff. A4.

6 Ebenda, Ziff. A2.

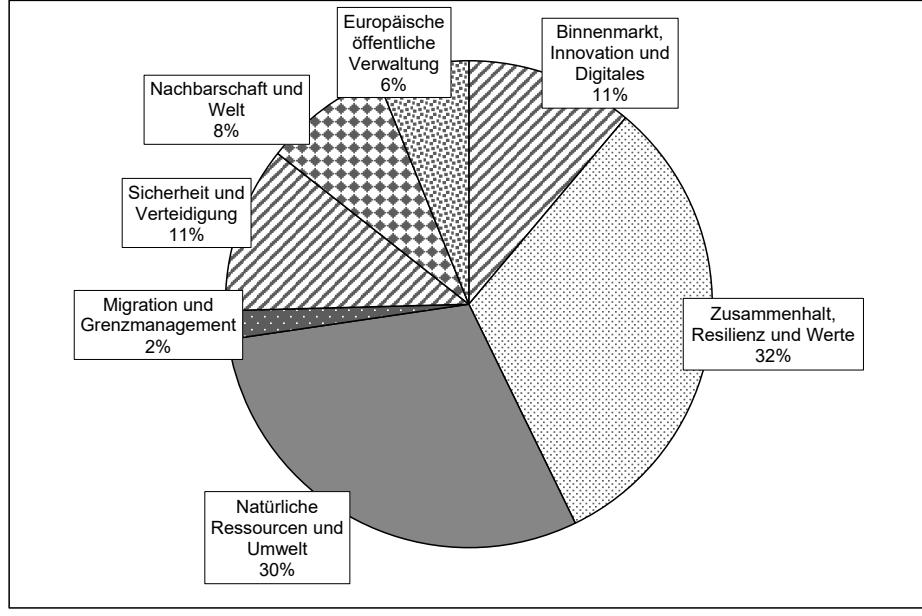
**Tabelle 1: Das Ergebnis des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020**

Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027							NGEU 2021-2023		
Verpflichtungen	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Insgesamt	
<b>1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales</b>	<b>19,712</b>	<b>19,666</b>	<b>19,133</b>	<b>18,633</b>	<b>18,518</b>	<b>18,646</b>	<b>18,473</b>	<b>132,781</b>	<b>5,6</b>
<b>2. Zusammenhalt, Resilienz und Werte</b>	<b>49,741</b>	<b>51,101</b>	<b>52,194</b>	<b>53,954</b>	<b>55,182</b>	<b>56,787</b>	<b>58,809</b>	<b>377,768</b>	<b>5</b>
davon: wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	45,411	45,951	46,493	47,130	47,770	48,414	49,066	330,235	ReactEU (Strukturfonds)
davon: Resilienz und Werte	4,330	5,150	5,701	6,824	7,412	8,373	9,743	47,533	ELER (Entwicklung des ländlichen Raums)
<b>3. Natürliche Ressourcen und Umwelt</b>	<b>55,242</b>	<b>52,214</b>	<b>51,489</b>	<b>50,617</b>	<b>49,719</b>	<b>48,932</b>	<b>48,161</b>	<b>356,374</b>	<b>1,9</b>
davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	38,564	38,115	37,604	36,983	36,373	35,772	35,183	258,594	Katastrophenschutz Just Transition Fund (Klimaschutz)
<b>4. Migration und Grenzmanagement</b>	<b>2,324</b>	<b>2,811</b>	<b>3,164</b>	<b>3,282</b>	<b>3,672</b>	<b>3,682</b>	<b>3,736</b>	<b>22,671</b>	<b>10</b>
<b>5. Sicherheit und Verteidigung</b>	<b>1,700</b>	<b>1,725</b>	<b>1,737</b>	<b>1,754</b>	<b>1,928</b>	<b>2,078</b>	<b>2,263</b>	<b>13,185</b>	Aufbau- und Resilienzfazilität
<b>6. Nachbarschaft und Welt</b>	<b>15,309</b>	<b>15,522</b>	<b>14,789</b>	<b>14,056</b>	<b>13,323</b>	<b>12,592</b>	<b>12,828</b>	<b>98,419</b>	
<b>7. Europäische öffentliche Verwaltung</b>	<b>10,021</b>	<b>10,215</b>	<b>10,342</b>	<b>10,454</b>	<b>10,554</b>	<b>10,673</b>	<b>10,843</b>	<b>73,102</b>	
davon: Verwaltungsausgaben Organe	7,742	7,878	7,945	7,997	8,025	8,077	8,188	55,852	
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b>	<b>154,049</b>	<b>153,254</b>	<b>152,848</b>	<b>152,750</b>	<b>152,896</b>	<b>153,390</b>	<b>155,113</b>	<b>1074,300</b>	
<b>Mittel für Zahlungen insgesamt</b>	<b>156,557</b>	<b>154,822</b>	<b>149,936</b>	<b>149,936</b>	<b>149,936</b>	<b>149,936</b>	<b>149,936</b>	<b>1061,058</b>	
<b>Insgesamt MFR+NGEU</b>									
<b>Außerhalb des MFR</b>									
Solidaritäts- und Soforthilfreserve	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	8,400	
Europäischer Globalisierungsfonds	186	186	186	186	186	186	186	1,302	
Reserve für die Anpassung an den Brexit	p.m.	5,000							
Flexibilitätsinstrument	772	772	772	772	772	772	772	5,404	
<b>Außerhalb des MFR insgesamt</b>	<b>2,158</b>	<b>20,106</b>							
<b>MFR + außerhalb des MFR (insgesamt)</b>	<b>156,207</b>	<b>155,412</b>	<b>155,006</b>	<b>154,908</b>	<b>155,054</b>	<b>155,548</b>	<b>157,271</b>	<b>1094,406</b>	
Angaben in Milliarden Euro, zu Preisen von 2018.									

Quelle: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020.

nanzvolumen von insgesamt maximal 750 Milliarden Euro vereinbart. Er soll auf drei Jahre bis zum 31. Dezember 2023 befristet werden, wobei noch bis zum 31. Dezember 2026 letzte Zahlungen geleistet werden können. Im Zentrum steht die neue Aufbau- und Resilienzfazilität, die mit insgesamt 672,5 Milliarden Euro ausgestattet wird. Davon sollen 312,5 Milliarden Euro als direkte Finanzhilfen ausgezahlt werden. Die restlichen 77,5 Milliarden Euro von NGEU werden zur zeitlich befristeten Aufstockung und Ergänzung bestehender Programme des EU-Haushalts verwendet. So werden z.B. das Forschungsrahmenprogramm der EU „Horizont Europa“ um 5 Milliarden Euro, das Finanzierungsinstrument zur Förderung von Investitionen „InvestEU“ um 5,6 Milliarden Euro und der Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF) zur Unterstützung von Regionen und Sektoren bei dem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen um 10 Milliarden Euro aufgestockt. Hinzu kommt das neue kohäsionspolitische Programm „ReactEU“ zur Ergänzung und Flexibilisierung der Zahlungen aus den europäischen Strukturfonds zu Beginn der neuen Förderperiode, das mit einem Volumen von 47,5 Milliarden Euro ausgestattet wird. Die Mitgliedstaaten lehnten die Vorschläge der Kommission für ein gänzlich neues Förderprogramm zur direkten Unterstützung und Rekapitalisierung europäischer Unternehmen in Höhe von 26 Milliarden Euro sowie ein neues gesundheitspolitisches Programm mit einem veranschlagten Volumen von 7,7 Milliarden Euro ab.

**Abbildung 1: MFR 2021-2027: Verteilungsrelationen der Haushaltsrubriken**



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020.

Der eigentliche MFR 2021-2027 wurde gegenüber dem Zwischenstand der Verhandlungen vom Februar 2020 und gegenüber dem Vorschlag der Kommission vom Mai 2020 reduziert: Die Haushaltsansätze insbesondere in den MFR-Rubriken 1 „Binnenmarkt, Inno-

vation und Digitales“ (-7,9 Milliarden Euro), 4 „Migration und Grenzmanagement“ (-8,4 Milliarden Euro), 5 „Sicherheit und Verteidigung“ (-6,2 Milliarden Euro) sowie 6 „Nachbarschaft und Welt“ (-4,3 Milliarden Euro) wurden deutlich gekürzt. Die Ausgaben für die Kohäsionspolitik wurden hingegen um 7 Milliarden Euro erhöht und auch die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) erfuhren einen Zuwachs von 8,1 Milliarden Euro. Wie in Abbildung 1 ersichtlich, bleiben die Ausgaben für die traditionellen Politikbereiche, die GAP und die Kohäsionspolitik, mit einem Anteil von jeweils rund 30 Prozent an den Gesamtausgaben die größten Ausgabenblöcke des neuen MFR. Im Vergleich zum MFR 2014-2020 wurde eine deutliche Reduzierung um rund 12 Milliarden Euro oder 0,1 Prozentpunkte des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-27 vereinbart. Wie üblich wurde die Zustimmung aller Mitgliedstaaten auch dadurch erreicht, dass einige Sonderregelungen und -zahlungen zugunsten einzelner Länder eingefügt wurden, z.B. Sonderzahlungen im Bereich der Strukturfonds und der GAP.<sup>7</sup> Am intensivsten wurde im Europäischen Rat auf dem Juli-Gipfel über die folgenden fünf Punkte diskutiert.

#### *Das Finanzvolumen des Gesamtpakets und die jeweilige Finanzausstattung von MFR und NGEU*

Insgesamt wurde ein Paket im Gesamtumfang von rund 1,8 Billionen Euro als Antwort der EU auf die absehbar tiefe wirtschaftliche Rezession<sup>8</sup> und die soziale Krise infolge der COVID-19-Pandemie vereinbart. Der neue MFR soll für die siebenjährige Laufzeit von 2021 bis 2027 mit rund 1074 Milliarden Euro (für Verpflichtungen zu Preisen von 2018) ausgestattet sein.<sup>9</sup> Dies entspricht 1,054 Prozent des BNE der EU-27. Damit wurden die Ansätze der Europäischen Kommission vom Mai 2020 um rund 26 Milliarden Euro oder 2,3 Prozent reduziert und lagen deutlich unter den Forderungen des Europäischen Parlaments von 1324 Milliarden Euro.<sup>10</sup> Allerdings wurde die Reduktion des MFR-Gesamtvolumens durch den zusätzlichen Konjunkturhaushalt NGEU kompensiert und das Volumen der Gelder, die die EU insgesamt einsetzen kann, deutlich erhöht. Insgesamt stehen der EU damit also 1824,3 Milliarden Euro oder 1,79 Prozent des EU-BNE zur Verfügung.

#### *Die Aufteilung der Gelder des Konjunkturhaushalts NGEU in Kredite und Zuschüsse*

Bereits im Vorfeld des Gipfeltreffens war ein Streit über die Verteilung der europäischen Finanzhilfen aus dem zusätzlichen Konjunkturhaushalt NGEU in Form von Krediten oder von nicht rückzahlbaren Zuschüssen entbrannt. Die Positionen der potenziellen Empfän-

7 Für die Strukturfonds siehe ebenda, Ziff. 66 und 67; für die Agrarpolitik siehe ebenda, Ziff. 94.

8 In ihrem Frühjahrsgegutachten zur wirtschaftlichen Lage vom Mai 2020 ging die Europäische Kommission von einem Einbruch des Wirtschaftswachstums im Jahr 2020 um 7,4 Prozent für die EU-27 und um 7,7 Prozent für die Eurozone aus und prognostizierte einen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 auf 9 Prozent in der EU-27 und auf 9,6 Prozent in der Eurozone. Europäische Kommission: European Economic Forecast. Spring 2020, Institutional Paper 125, Mai 2020.

9 Hinzu kommen noch rund 20 Milliarden Euro außerhalb des MFR für verschiedene Reserve- und Flexibilitätsinstrumente.

10 Europäisches Parlament: Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu dem nächsten MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020 (2017/2052(INI)); Europäisches Parlament: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027 und Eigenmittel. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. Mai 2018 zu den Themen „Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027“ und „Eigenmittel“ (2018/2714(RSP)).

ger der Gelder aus dem Konjunkturpaket und der Einzahler standen sich zu Beginn des Gipfels diametral gegenüber: Während die südeuropäischen Mitgliedstaaten Italien, Spanien und Portugal auf einem sehr hohen Anteil an Zuschüssen bestanden, lehnte die Gruppe der „Sparsamen Vier“, also die Niederlande, Österreich, Schweden und Dänemark, der sich im Verlauf des Gipfels noch Finnland anschloss, nicht rückzahlbare Zuschüsse zunächst rundweg ab. Die vier bzw. fünf Länder waren lediglich dazu bereit, Kredite über den EU-Haushalt bereitzustellen und gemeinschaftlich abzusichern. Der Ausgangspunkt der Verhandlungen war der Vorschlag der Europäischen Kommission, die 500 Milliarden Euro für Zuschüsse aus dem neuen Konjunkturhaushalt NGEU bereitstellen wollte. Der Kompromiss sieht nun 390 Milliarden Euro an Zuschüssen und 360 Milliarden Euro an Krediten vor.<sup>11</sup> Damit reduzierte der Europäische Rat zwar deutlich das Volumen der nicht rückzahlbaren Zuschüsse aus NGEU um 110 Milliarden Euro gegenüber den Vorstellungen der Kommission. Er erhöhte allerdings in gleichem Umfang die über den Unionshaushalt abgesicherten Kredite und hielt somit an dem vorgeschlagenen Gesamtvolumen für mögliche Hilfsleistungen der EU an die besonders von den Folgen der Pandemie getroffenen Mitgliedstaaten fest. Damit ging die Einigung des Europäischen Rates auch sehr deutlich über den deutsch-französischen Vorschlag im Vorfeld des Gipfeltreffens hinaus. „Paris“ und „Berlin“ hatten in einem gemeinsamen Vorschlag<sup>12</sup> vom 18. Mai 2020 für einen zeitlich und in seinem Finanzvolumen auf insgesamt 500 Milliarden Euro begrenzten europäischen Wiederaufbaufonds zur wirtschaftlichen Erholung der europäischen Volkswirtschaften plädiert, ohne allerdings die Aufteilung dieser Summe in Zuschüsse und Kredite konkret zu beziffern.

#### *Die Kriterien und die Bedingungen für die Verteilung und Auszahlung der NGEU-Gelder*

Unmittelbar nach der Vorlage der Legislativvorschläge für die neuen Instrumente von NGEU durch die Europäische Kommission am 28. Mai 2020 begann die Debatte über die Kriterien für die Zuweisung der zusätzlichen Fördergelder an die einzelnen Mitgliedstaaten. Die Kommission hatte vorgeschlagen, die Zuteilung der Hilfen der Aufbau- und Resilienzfazilität solle auf drei Kriterien beruhen: der Einwohnerzahl, dem umgekehrten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sowie der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in den letzten fünf Jahren.<sup>13</sup> Damit hatte die Kommission keine Indikatoren in ihre Berechnungen einbezogen, die einen unmittelbaren Bezug zur COVID-19-Pandemie hatten, wie bspw. die Anzahl der Infizierten, die Zahl der an dem Virus Verstorbenen oder die Belastungen des jeweiligen Gesundheitssystems. Sie rechtfertigte ihre Kriterien damit, dass die Arbeitslosenquote ein guter Indikator dafür sei, wie anfällig ein Land für wirtschaftliche und soziale Krisen sei. Dieser Verteilungsschlüssel hätte nach den Berechnungen der Kommission allerdings dazu geführt, dass das zu diesem Zeitpunkt kaum von der Corona-Krise getroffene Polen mit 26,8 Milliarden Euro oder einem Anteil von 8,65 Prozent an der Gesamtsumme zum drittgrößten Empfänger der Hilfszahlungen geworden wäre – hinter den am

11 Für die „Sparsamen Vier/Fünf“ war die Reduzierung der Zuschüsse auf unter 400 Milliarden Euro von großer symbolischer Bedeutung.

12 Die Bundesregierung: Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, Pressemitteilung 173, 18. Mai 2020.

13 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, COM(2020) 408 final.

stärksten betroffenen Ländern Italien und Spanien. Für das ebenfalls stark betroffene Schweden hatte die Kommission lediglich einen Anteil von 1,24 Prozent an der Gesamtsumme oder 3,85 Milliarden Euro errechnet.<sup>14</sup>

Um die Kritik an diesem Verteilungsschlüssel aufzunehmen, ohne jedoch zu tief in technische Verteilungsfragen einzutauchen, verständigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die umstrittene Methode der Kommission im Grundsatz zu billigen. Allerdings sollen die Kriterien nur für die Aufteilung von 70 Prozent der Gelder in den ersten zwei Jahren angewandt werden, also in den Jahren 2021 und 2022. Die restlichen 30 Prozent der Finanzhilfen sollen im Jahr 2023 ausgezahlt werden und hierfür der Zuweisungsschlüssel geändert werden. Das umstrittene Kriterium der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit vor dem Ausbruch der Pandemie soll dann durch den Indikator des realen Rückgangs der Wirtschaftsentwicklung in den Jahren 2020 und 2021 ersetzt werden. Die von der Kommission vorgeschlagene Deckelung des Darlehensvolumens bei 4,7 Prozent des jeweiligen BNE eines Mitgliedstaates wurde auf 6,8 Prozent erhöht.

Die Auszahlung der NGEU-Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten soll allerdings nicht unkonditioniert und die Verwendung der Gelder nicht ohne europäische Begleitung und Überwachung erfolgen. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung zusätzliche Aufbau- und Resilienzpläne erstellen, die von der Kommission geprüft und bewertet werden. In diesen nationalen Plänen müssen die Mitgliedstaaten eine kohärente Reform- und Investitionsagenda vorlegen, mit der sie die nationalen Wachstumspotenziale stärken, Arbeitsplätze sichern und neue schaffen sowie ihre nationale wirtschaftliche und soziale Resilienz verbessern können. Grundsätzlich sollen die Maßnahmen den wirtschaftspolitischen Zielen der EU dienen und einen wirksamen Beitrag zur „grünen und digitalen Wende“<sup>15</sup> leisten. Das zentrale Kriterium der Kommission zur Bewertung der Pläne wird deren Übereinstimmung mit den länderspezifischen Reformempfehlungen des Europäischen Semesters sein. Der Rat der EU billigt anschließend mit qualifizierter Mehrheit die Beurteilung der Pläne durch die Kommission. Auf Drängen der „Sparsamen Vier“ wurde darüber hinaus eine besondere „Notbremse“-Regelung für die Auszahlung der Hilfsgelder vereinbart: Wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten Zweifel an der Bewertung der Implementierung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission haben, können sie den Europäischen Rat mit dieser Frage befassen. Mit dieser Regelung kann die Transparenz des Bewertungsverfahrens im Rahmen des Europäischen Semesters erhöht und mittelbar auch eine öffentliche Debatte über die Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwendung europäischer Fördergelder angestoßen werden. Zumindest kann der Prozess der Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne mit einer Befassung des Europäischen Rates politisiert werden.

#### *Die Finanzierung des zusätzlichen Konjunkturhaushalts, die Reform des Eigenmittelsystems und die Beibehaltung von Rabattlösungen*

Die zentrale Zäsur neben der Verständigung auf den befristeten Konjunkturhaushalt NGEU waren die Neuerungen auf der Einnahmeseite des EU-Budgets. Erstmals wird die

14 Ebenda, Annex 1–3.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020, Ziff. A19.

Kommission beauftragt, zur Finanzierung des Konjunkturhaushalts selbst Kredite im Umfang von bis zu 750 Milliarden Euro aufnehmen zu dürfen und damit das europäische Verschuldungsverbot zu umgehen. Die Aufnahme von Schulden wird bis Ende 2026 befristet. Zudem wurde erstmals seit 1988 mit einer Abgabe auf nicht recycelbare Plastikverpackungen ab 1. Januar 2021 auch eine neue Eigenmittelquelle eingeführt. Weitere neue Eigenmittelquellen sollen bis 2027 folgen. Die Kommission wurde beauftragt, im nächsten Jahr Vorschläge für ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem sowie für eine Digitalabgabe vorzulegen. Ob allerdings das Ziel erreicht werden kann, diese zusätzlichen Eigenmittel wie vorgesehen zum 1. Januar 2023 einzuführen, wird auch von deren Vereinbarkeit mit den Handelsregeln der Welthandelsorganisation sowie von Verhandlungen mit den USA abhängen.<sup>16</sup>

Die Tilgung der gemeinsamen Schulden in Höhe von mindestens 390 Milliarden Euro – also dem NGEU-Anteil für nicht rückzahlbare Zuschüsse – soll mit den zusätzlichen Einnahmen aus den neuen Eigenmitteln erfolgen und bis spätestens zum 31. Dezember 2058 abgeschlossen sein. Um NGEU finanzieren zu können, sollen die Mitgliedstaaten also kein zusätzliches Geld an die EU zahlen, sondern zunächst lediglich über den EU-Haushalt Garantien für die Gläubiger der EU abgeben.

Das Kriterium der fairen Lastenteilung soll weiterhin eine Richtschnur für das europäische Eigenmittelsystem bleiben. Auf dieser Grundlage konnten die „Sparsamen Vier“ gemeinsam mit Deutschland die Fortschreibung von Rabattregelungen auf ihre Beitragszahlungen durchsetzen und zum Teil sogar deutlich erhöhen.<sup>17</sup> Allerdings wurden diese Rabatte im Unterschied zu dem früheren britischen Beitragsrabatt nicht unbefristet gewährt: Sie gelten nur für den neuen MFR 2021-2027 und müssen also bei den Verhandlungen über den nächsten MFR ab 2028 neu ausgehandelt werden. Eine gesonderte Regelung, die einer indirekten Rabattregelung zugunsten der Niederlande aufgrund der hohen Warenimporte über den Hafen Rotterdam gleichkommt, ist die Erhöhung der Erhebungskosten für Zolleinnahmen. Demnach dürfen die Mitgliedstaaten von den Zöllen, die sie für die EU auf Warenimporte erheben und an den EU-Haushalt abführen, 25 Prozent der Einnahmen als Erhebungskosten behalten.

### *Die Verbindung der Auszahlung europäischer Fördergelder mit der Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit*

Nach der grundsätzlichen Verständigung der Staats- und Regierungschefs auf NGEU und MFR wurde erbittert über die Verbindung der Auszahlung europäischer Fördergelder mit der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit gestritten. Diese umstrittene politische Konditionalität richtete sich insbesondere gegen Ungarn und Polen, gegen die bereits Artikel-7-Verfahren zur Suspendierung der EU-Mitgliedschaft wegen schwerwiegender Verstöße gegen die Grundwerte der EU anhängig sind. Die Europäische Kommission hatte bereits

<sup>16</sup> Ebenda, Ziff. 145–150. Weitere Eigenmittel sollen von der Kommission geprüft werden, wie die Ausweitung des europäischen Emissionshandelssystems auf den Luft- und Seeverkehr und erneut eine Finanztransaktionssteuer.

<sup>17</sup> Ebenda, Ziff. 152. Demnach werden die BNE-basierten Beiträge Dänemarks um jährlich 377 Millionen Euro, Österreichs um jährlich 565 Millionen Euro, Schwedens um jährlich 1069 Millionen Euro und der Niederlande um jährlich 1921 Millionen Euro verringert. Der Rabatt zugunsten Deutschlands soll jährlich 3671 Millionen Euro betragen. Allerdings lautet die Formulierung mit Bezug auf den Rabatt zugunsten Deutschlands in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates einschränkend „im Rahmen der Unterstützung für Aufbau und Resilienz“.

2018 einen Rechtsstaatsmechanismus zum Schutz des EU-Haushalts vorgeschlagen.<sup>18</sup> Darin sprach sich die Kommission dafür aus, die Auszahlung der europäischen Fördergelder wegen Verstößen gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auszusetzen. Der Rat der EU hätte nur mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit dieses Vorgehen stoppen können. Bereits im Vorfeld des Gipfeltreffens hatte Michel dieses Quorum in Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit geändert. Die betroffenen Länder müssten also keine qualifizierte Mehrheit mehr organisieren, um eine Streichung europäischer Fördermittel verhindern zu können, sondern nur noch eine Blockademinderheit. Allerdings war auch dieses Quorum dem ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán zu hoch und er forderte eine einstimmige Beschlussfassung und damit eine Vetomöglichkeit für die von Sanktionen bedrohten Mitgliedstaaten. Der Kompromisstext des Europäischen Rates enthält nun drei vage und mehrdeutige Ziffern zu einer Konditionalitätsregelung zum Schutz von MFR und NGEU.<sup>19</sup> Demnach unterstreicht der Europäische Rat die Bedeutung der bestehenden Vertragsgrundlagen in Form der Werte der Union gemäß Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), die Achtung der Rechtsstaatlichkeit sowie die Bedeutung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU. Zum Schutz des regulären EU-Budgets und des Konjunkturhaushalts soll eine Konditionalitätsregelung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt werden. Jedoch soll sich zunächst der Europäische Rat mit der Angelegenheit befassen. So wurde zwar die strittige Rechtsstaatskonditionalität in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aufgenommen und Ungarn konnte keine einstimmige Beschlussfassung durchsetzen. Jedoch wurde die inhaltliche Konkretisierung dieser Konditionalität vertagt.

## **Ein neuer Verfahrensverlauf: die zwei Phasen der Verhandlungen**

### *Die MFR-Verhandlungen bis zum Beginn des Lockdowns im März 2020*

Am 2. Mai 2018 stellten der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Haushaltskommissar Günther Oettinger dem Europäischen Parlament den MFR-Vorschlag 2021–2027 der Kommission für einen „pragmatischen, modernen und langfristigen Haushalt“<sup>20</sup> und für ein reformiertes Eigenmittelsystem vor.<sup>21</sup> Der Vorschlag sah ein Gesamtvolumen für Verpflichtungen von rund 1135 Milliarden Euro zu konstanten Preisen des Jahres 2018 oder 1,08 Prozent des BNE der EU-27 vor (für einen Überblick über die jeweilige Ausstattung der Vorschläge seit Mai 2018 siehe auch Tabelle 2). Außerhalb des Finanzrahmens sollten rund 26 Milliarden Euro für Flexibilitätsinstrumente und Reserven hinzukommen, wie für den Europäischen Solidaritätsfonds oder den Globalisierungsfonds. Neu war die Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Finanzrahmen,

18 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM(2018) 324 final.

19 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020, Ziff. 22–24.

20 Europäische Kommission: Ein EU-Haushalt für die Zukunft, Pressemitteilung, 2. Mai 2018; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027, COM(2018) 321 final.

21 Stefan Lehner: Ein Haushalt für die Zukunft der Europäischen Union: Die Vorschläge der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, in: ifo Schnelldienst 12/2018, S. 10–13; Peter Becker: Ein neuer Haushalt für die EU. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 14/2019.

**Tabelle 2: Entwicklung der Ausgabenpolitiken in den MFR-Vorschlägen**

	MFR 2014-2020	1. Vorschlag der Kommission	Verhandlungsblox der finnischen Ratspräsidentschaft	1. Verhandlungsblox des Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel		2. Vorschlag der Kommission		2. Verhandlungsblox des Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel		Ergebnis des Europäischen Rates
				Dezember 2019	Februar 2020	Mai 2020	zusätzlich NGEU	Juli 2020	zusätzlich NGEU	
<b>Gesamtvolumen (Verpflichtungen) in Prozent des BNE</b>	1094,4	1134,6	1087,3	1094,8	1100	750	1074,3	750	1074,3	750
Binnennmarkt, Innovation und Digitales	1,0%	1,08%	1,07%	1,074%	1,079%	1,054%	1,054%	1,054%	1,054%	1,054%
Zusammenhalt und Werte	121,6	166,3	151,8	149,5	140,7	69,8	131,3	70	132,8	12,5
davon Kohäsionspolitik	391,7	392	374	380	374,5	610	380,5	50	377,8	47,5
Natürliche Ressourcen und Umwelt	273,3	330,6	323,2	323,2	323,2	50	323,6	50	330,2	47,5
davon Direktzahlungen Just Transition Fund	399,6	336,6	346,6	354,1	357	15	355,6	15	356,4	15
Migration und Grenzmanagement	291,5	254,2	254,2	256,7	258,3	10	258,2	30	258,6	10
Sicherheit und Verteidigung	-	8,9	30,8	23,4	21,9	31,1	-	21,9	-	22,7
Nachbarschaft und Welt	97,1	108,9	103,2	101,9	102,7	15,5	98,4	15,5	98,4	-

Angaben in Milliarden Euro, zu Preisen von 2018.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Dokumente der Europäischen Kommission, des Rates und des Europäischen Rates.

der bisher außerhalb des MFR verwaltet und finanziert wurde. Insgesamt entspräche der EU-Haushalt damit 1,14 Prozent des BNE der EU-27. Nach den Vorstellungen der Kommission sollte jeweils ein Drittel der Gesamtausgaben für jeden der traditionell größten Ausgabenblöcke (GAP und Kohäsionspolitik) sowie die neuen Prioritäten in der Innen-, Sicherheits- und Außenpolitik reserviert werden. Nach den Berechnungen der Kommission sollten die Mittel für die GAP um etwa 5 Prozent und die für die Strukturfonds um 7 Prozent gekürzt werden. Sie begründete diese Kürzungen in den traditionellen Politikbereichen mit der durch den Brexit entstandenen Lücke<sup>22</sup> und den neuen politischen Prioritäten der EU, die der Europäische Rat in seiner Strategischen Agenda<sup>23</sup> vereinbart hatte. Die Budgets für Grenzschutz, Migration und Asyl sollten auf rund 31 Milliarden Euro fast verdreifacht, die Mittel für das Erasmus-Programm mehr als verdoppelt und deutlich mehr Gelder für die Digitalisierung zur Verfügung gestellt werden. Um die Eurozone zu stabilisieren, sollte ein Reformhilfeprogramm in Höhe von 25 Milliarden Euro die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Strukturreformen unterstützen. Der Vorschlag enthielt auch die neue „politische Konditionalität“, d.h. die Verbindung der Auszahlung europäischer Fördergelder mit der Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung, einer rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebung, einer unabhängigen Justiz und Rechtssicherheit. Auf der Einnahmeseite schlug die Kommission einen „Korb“ mit neuen Eigenmitteln vor, um die finanziellen Ressourcen der EU zu verbessern und die Einnahmen zu differenzieren. Der europäische Haushalt sollte Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem und Beiträge auf der Grundlage einer neuen Abgabe für nicht wiederverwertbaren Kunststoffabfall erhalten. Beiträge auf der Grundlage einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage waren ebenfalls Teil des Vorschlags. Die Kommission beabsichtigte, die bestehenden Rabatte und Sonderregelungen im Eigenmittelsystem bis zum Ende der Laufzeit des MFR 2027 schrittweise abzuschaffen.

Die Mitgliedstaaten reagierten zurückhaltend und zogen sich zunächst auf ihre bekannten Maximalpositionen und Ziele zurück. Die „Freunde der Kohäsion“<sup>24</sup> plädierten für eine Fortführung der Agrar- und Kohäsionspolitik auf gleichem Niveau und für ein größeres Budget. Die Gruppe der Nettozahler<sup>25</sup> stimmte sich zwar weiterhin ab, legte aber kein gemeinsames Positionspapier vor. Unter bulgarischer Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2018 etablierte der Rat rasch seine Arbeitsstrukturen für die MFR-Verhandlungen und prüfte dann das Vorschlagspaket der Kommission, ohne jedoch in konkrete Verhandlungen einzutreten.

Der nachfolgende österreichische Vorsitz trieb dann den Prozess voran und begann bereits im September 2018 mit der Arbeit an der sogenannten Verhandlungsbox, in der die politischen Kompromisse der Mitgliedstaaten in Form von Schlussfolgerungen des Europä-

<sup>22</sup> Die Europäische Kommission kalkulierte eine Finanzierungslücke von jährlich 13 bis 14 Milliarden Euro als Folge des Brexits. Siehe Peter Becker: Der Brexit und die Folgen für den Europäischen Haushalt, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, in: Deutscher Bundestag: Ausschussdrucksache 18(21)101, 83. Sitzung, 24.04.2017; Becker: Ein neuer Haushalt für die EU, 2019.

<sup>23</sup> Europäischer Rat: Eine neue Strategische Agenda 2019–2024, 20. Juni 2019.

<sup>24</sup> Zu dieser Gruppe gehören Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

<sup>25</sup> In dieser Gruppe stimmen Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, die Niederlande, Österreich, Schweden (und vor dem Brexit auch das Vereinigte Königreich) ihre Verhandlungspositionen ab.

ischen Rates fixiert werden. Der Entwurf einer ersten solchen Verhandlungsbox wurde dann im November 2018 an die Mitgliedstaaten übermittelt und am 11. Dezember 2018 im Rat für Allgemeine Angelegenheiten auf politischer Ebene diskutiert.<sup>26</sup> Diese Verhandlungsbox enthielt bereits Verständigungen über wichtige horizontale Fragen: So bestätigten die Mitgliedstaaten die siebenjährige Laufzeit des MFR, die neue Struktur und die Abschaffung einer Halbzeitüberprüfung. Allerdings fehlten die entscheidenden Finanzansätze, sowohl für das Gesamtvolumen des künftigen MFR als auch für die Verteilung auf die einzelnen Ausgabenrubriken, sowie Kompromisse für eine grundlegende Reform des Eigenmittelsystems.<sup>27</sup> Die rumänische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2019 versuchte, eine zweite Verhandlungsbox für den Rat zu erstellen und damit einem Gesamtkompromiss zwischen den Mitgliedstaaten näherzukommen. Ein erster Entwurf löste im Mai 2019 jedoch heftige Kritik aus und trotz Überarbeitung wurde diese Verhandlungsbox im Rat als Grundlage für weitere Diskussionen abgelehnt. Die Positionen der Nettozahler- und Nettoempfänger-Mitgliedstaaten lagen für eine weitere Annäherung noch zu weit auseinander.

Erst die finnische Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 konnte neue Dynamik in die Verhandlungen bringen. Die Finnen begannen mit der Versendung eines umfassenden Fragebogens, um Gemeinsamkeiten bei den Konfliktfragen zu ermitteln, und suchten dann in bilateralen Gesprächen nach Kompromissformulierungen. Schließlich erstellten sie, wie angekündigt, eine neue Verhandlungsbox, die erstmals konkrete Zahlen enthielt und den Mitgliedstaaten Anfang Dezember 2019 vorgelegt wurde.<sup>28</sup> Die finnische Verhandlungsgrundlage sah ein Volumen von insgesamt etwa 1087 Milliarden Euro oder 1,07 Prozent des BNE der EU-27 vor. In den traditionellen Ausgabenfeldern, also für die europäischen Strukturfonds und die GAP, sollte weniger einschneidend gespart werden, als es die Kommission vorgeschlagen und insbesondere die Nettozahler gefordert hatten. Wie üblich kritisierten alle Mitgliedstaaten auch den finnischen Vorschlag. Acht Mitgliedstaaten lehnten es sogar ab, auf der Grundlage dieses Vorschlags weiter zu verhandeln. Die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten kritisierten, dass die finnische Verhandlungsbox nicht ausgewogen sei und in die falsche Richtung gehe. Sie forderten eine vollständige Angleichung der Direktzahlungen für ihre Landwirte an die Zahlungen für die Landwirte in den westeuropäischen Mitgliedstaaten. Gemeinsam mit den südeuropäischen Nettoempfängern in der Gruppe der „Freunde der Kohäsion“<sup>29</sup> argumentierten sie, dass das Gesamtvolumen des finnischen Vorschlags nicht ausreiche: Zur Finanzierung der traditionellen Politiken sowie der neuen Aufgaben der EU müssten deutlich höhere Haushaltssätze vorgesehen werden. Auch die französische Regierung argumentierte, dass Kürzungen in der ersten Säule der GAP absurd und für Frankreich nicht akzeptabel seien. Nachdem die Gruppe der Nettozahler bis zu diesem Zeitpunkt keine gemeinsame Verhandlungslinie vereinbaren konnte, hatten sich Schweden, Dänemark, die Niederlande und

26 Rat der Europäischen Union: Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 – Fortschrittsbericht, 30. November 2018, Dok. 14346/18.

27 Die unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Positionen der Mitgliedstaaten zu den Themen spiegelten sich in über 100 eingeklammerten Formulierungen in dieser Verhandlungsbox.

28 Rat der Europäischen Union: Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021–2027: Verhandlungsbox mit Zahlen, 5. Dezember 2019, Dok. 14518/1/19.

29 Friends of Cohesion: Draft Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021–2027, Prag, 5. November 2019.

Österreich zu den „Sparsamen Vier“ zusammengefunden. Sie forderten vehement, den neuen MFR auch nach dem Brexit auf 1 Prozent des reduzierten BNE der EU-27 zu begrenzen. Das in der finnischen Verhandlungsbox vorgeschlagene Gesamtvolumen von 1,07 Prozent des EU-BNE sei insofern viel zu hoch. Angesichts ihrer hohen Nettozahlungen hielten sie an ihren Rabattregelungen fest und lehnten jede Reduzierung der Rabatte ab, wie sie die Kommission vorgeschlagen hatte. In einem gemeinsamen Positionspapier mit Deutschland argumentierten die „Sparsamen Vier“, dass es nicht akzeptabel sei, wenn fünf Nettozahler verpflichtet würden, im Jahr 2027 40 Prozent des EU-Haushalts zu finanzieren und 75 Prozent der Nettobeiträge zu zahlen.<sup>30</sup> Frankreich und andere Mitgliedstaaten hingegen forderten lautstark, alle Rabatte ab dem ersten Tag des neuen MFR vollständig abzuschaffen.<sup>31</sup> Auch der Konflikt über den vorgeschlagenen Rechtsstaatsmechanismus verschärfte sich: Während die nordischen und einige westeuropäische Mitgliedstaaten für diese politische Konditionalität plädierten, blieben die osteuropäischen Mitgliedstaaten, nun unterstützt von Italien, skeptisch bis ablehnend.

Die Verhandlungen im Rat waren somit Ende 2019 in eine Sackgasse geraten – auch dies entsprach dem üblichen Prozess der MFR-Verhandlungen. Trotz der heftigen Kritik und der begrenzten Zustimmung zur neuen Verhandlungsbox legte die finnische Ratspräsidentschaft dem Europäischen Rat am 12. Dezember 2019 ihren Vorschlag in eigener Verantwortung vor. Sie übergab somit das MFR-Dossier vom Rat an den Europäischen Rat und Charles Michel, der neue Präsident des Europäischen Rates, akzeptierte das Dossier.<sup>32</sup> Sein Vorgänger Donald Tusk war zuvor nicht bereit gewesen, über den MFR im Europäischen Rat inhaltlich zu diskutieren.<sup>33</sup>

Da die Kommission unter ihrer neuen Präsidentin Ursula von der Leyen jedoch ebenfalls dem Europäischen Rat im Dezember 2019 ihre Vorschläge für einen europäischen Grünen Deal einschließlich der Idee eines gerechten Übergangsmechanismus vorlegte, dominierte dieses Dossier zur europäischen Klimaschutzpolitik das Dezember-Treffen der Staats- und Regierungschefs. Dennoch begann mit der Übergabe an den Europäischen Rat die Schlussphase der MFR-Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten. Das Kabinett Michels führte im Januar 2020 bilaterale Gespräche mit den Sherpas aller Staats- und Regierungschefs und testete die Optionen für einen ersten Konsensversuch im Europäischen Rat am 20./21. Februar 2020. Da der finnische Vorschlag offensichtlich nicht kompromissfähig war, legte Michel am 14. Februar 2020 eine neue Verhandlungsbox für diesen Gipfel

<sup>30</sup> Rat der Europäischen Union: Non-paper on the continued need of corrections in the next multiannual financial framework (2021-2027) from 5 delegations (AT, DE, DK, NL, SE), 21. November 2019, WK 13320 2019 INIT.

<sup>31</sup> Rat der Europäischen Union: Compensations on the revenue side of the EU budget – Non-paper from 18 delegations (BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK), 4. November 2019, WK 12341 2019 INIT.

<sup>32</sup> Peter Ludlow: European Council Notes 2020/01. 20/21 February: Coming to Terms with Failure, in: European Council Studies 1/2020, S. 7–35.

<sup>33</sup> Tusk nahm das MFR-Dossier nicht auf die Tagesordnung des Europäischen Rates, um die polnischen Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2020 nicht durch ein für Polen vorteilhaftes oder weniger vorteilhaftes Verhandlungsergebnis zu beeinflussen. Zum Teil wurde auch vermutet, er wolle die Chancen seiner Partei, der Bürgerplattform, nicht durch eine absehbare Verringerung der Zahlungen aus dem EU-Budget an Polen, für die er dann verantwortlich gemacht werden könnte, gefährden. Andere Vermutungen unterstellten Tusk, er wolle sich eine eigene Kandidatur bei den polnischen Präsidentschaftswahlen offenhalten.

vor.<sup>34</sup> Darin erhöhte er das Gesamtvolume des MFR leicht auf 1094,8 Milliarden Euro oder 1,074 Prozent des BNE der EU-27. Allerdings waren darin auch zusätzliche 7,5 Milliarden Euro für den von der Kommission neu vorgeschlagenen JTF enthalten.<sup>35</sup> Dies war eine Abkehr von der Forderung der „Sparsamen Vier“, das MFR-Volumen auf 1 Prozent des BNE zu begrenzen. Jedoch führte der Vorschlag wieder die Rabatte zugunsten der „Sparsamen Vier“ und Deutschlands ein, wenn auch degressiv auslaufend bis zum Ende der MFR-Laufzeit. Hinzu kamen weitere Zugeständnisse, wie die Einführung zweier Sicherheitsnetze bei den Strukturfonds zugunsten der Übergangsregionen und von Regionen mit einer überdurchschnittlichen Abnahme ihrer Bevölkerung.

Die Vorstellung der Verhandlungsbox nur wenige Tage vor dem anvisierten Gipfeltreffen des Europäischen Rates löste allerdings noch keine Lockerung der verhärteten Fronten aus. Die „Sparsamen Vier“ veröffentlichten am 17. Februar 2020 einen gemeinsamen Namensartikel in der Financial Times, in dem sie ihre bekannten Verhandlungspositionen bekräftigten und ihren Zusammenhalt nochmals dokumentierten.<sup>36</sup> Auch die „Freunde der Kohäsion“ hatten am 1. Februar 2020 ihre Forderungen nach der Fortführung der Strukturfondsförderung in gleicher Höhe wie bisher und nach einer sofortigen Streichung aller Rabatte bekräftigt.<sup>37</sup> Der Sondergipfel des Europäischen Rates am 20./21. Februar 2020 konnte folglich keine politische Verständigung der Staats- und Regierungschefs auf einen neuen Finanzrahmen erzielen. Zwar hatte Michel gemeinsam mit Kommissionspräsidentin von der Leyen mehrfach in bilateralen und multilateralen Gesprächen an beiden Verhandlungstagen versucht, einem Gesamtkompromiss näherzukommen. Aber auch ein kurzfristig erstelltes Non-Paper der Kommission<sup>38</sup> führte nicht zum Erfolg oder zu einer Annäherung. Dieser Misserfolg war allerdings auch keine wirkliche Überraschung, sondern entsprach vielmehr dem bekannten Verlauf bisheriger MFR-Verhandlungen.<sup>39</sup>

### *Die MFR-Verhandlungen nach dem Lockdown*

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie in der EU Anfang März 2020 beendete zunächst alle Überlegungen, wie und wann ein Konsens im zweiten Anlauf gefunden werden könnte. Die Verhandlungen sowohl auf Arbeitsebene in den Ratsarbeitsgruppen (mit Ausnahme des Ausschusses der Ständigen Vertreter) als auch auf politischer Ebene mussten auf Telefon- und Videokonferenzen umgestellt werden. Auch die Staats- und Regierungs-

34 Rat der Europäischen Union: Special meeting of the European Council – Draft conclusions, 14. Februar 2020, Dok. 5846/20.

35 Dieser Fonds sollte die Umsetzung der europäischen Klimaziele erleichtern und in den besonders von einem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen betroffenen Regionen und Sektoren die Kosten der Umstellung abfedern.

36 Sebastian Kurz: The ‘frugal four’ advocate a responsible EU budget, in: Financial Times, 16. Februar 2020.

37 Friends of Cohesion: Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, Beja, 1. Februar 2020.

38 Der Generaldirektor der Generaldirektion „Haushalt“ der Europäischen Kommission, Gert Jan Koopman, wurde beauftragt, ein neues Kommissarpapier auszuarbeiten. Das Papier wurde am zweiten Gipftag vorgelegt und enthielt geänderte Eckpunkte für eine Einigung. So sollten das Gesamtvolume weiter auf insgesamt 1,069 Prozent des EU-BNE gekürzt werden, die traditionellen Ausgabenprioritäten des EU-Haushalts, die Strukturfonds und die GAP, jedoch einen kleinen Aufwuchs erfahren sowie die Rabattregelungen für die „Sparsamen Vier“ und Deutschland angepasst werden.

39 So traf der niederländische Premierminister Mark Rutte auch demonstrativ mit einer Biographie des polnischen Komponisten Frédéric Chopin zu Verhandlungsbeginn im Gebäude des Europäischen Rates in Brüssel ein. Er betonte, dass er beabsichtige, das Buch in den nächsten Tagen zu lesen, weil er nicht von zielführenden Verhandlungen ausgehe.

chefs konnten sich nicht mehr persönlich treffen und verhandeln, sondern mussten ebenfalls auf Videokonferenzen ausweichen. Darüber hinaus wurden sehr schnell die unmittelbaren politischen, ökonomischen und sozialen Folgen der Pandemie und des Lockdowns der europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften sichtbar. Damit stiegen die Hoffnungen auf europäische Solidarität und finanzielle Unterstützung in den am stärksten von der Pandemie getroffenen Staaten Italien und Spanien.

Nach ersten Hilfsmaßnahmen rückte im April 2020 der MFR als Instrument zur Krisenbewältigung in den Vordergrund. Um die mittel- bis langfristigen Folgen der Pandemie zu mindern, präsentierte Michel und von der Leyen Mitte April gemeinsame Eckpunkte für ein europäisches Konjunkturprogramm. Die Kommissionspräsidentin hatte sich bereits mehrfach für ein „Corona-Konjunkturpaket“ und für einen „europäischen Marshall-Plan“ ausgesprochen.<sup>40</sup> Der Europäische Rat billigte schließlich am 23. April 2020 in einer Videokonferenz diesen Vorschlag und beauftragte die Kommission, umgehend Elemente für einen europäischen Aufbaufonds zu erarbeiten.<sup>41</sup> Dieser Fonds sollte mit dem neuen MFR verknüpft werden, über ein ausreichend hohes Volumen verfügen und speziell der Bewältigung der Krisenfolgen gewidmet sein. Zugleich sollte die Kommission ihren Vorschlag für den MFR 2021-2027 überarbeiten und dabei der aktuellen Krise und ihren Folgen Rechnung tragen.

Die Kommission präsentierte schließlich ihr umfassendes Paket mit einem neuen Vorschlag für den nächsten MFR und NGEU nach mehrfachen Verschiebungen am 27. Mai 2020.<sup>42</sup> Der überarbeitete MFR 2021-2027 sollte auf 1,1 Billionen Euro ausgeweitet werden und um zusätzliche 750 Milliarden Euro aus dem befristeten Konjunkturhaushalt ergänzt werden. Die zusätzlichen Gelder sollten über den nächsten Finanzrahmen und dessen Programme sowie eine neue Aufbau- und Resilienzfazilität abgewickelt werden. Von den zusätzlichen Geldern sollten 500 Milliarden Euro als Zuschüsse an die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten über die europäischen Förderprogramme ausgezahlt und 250 Milliarden Euro als Kredite gewährt werden. Die Kommission schlug zur Finanzierung des umfangreichen europäischen Konjunkturpakets vor, dass die EU Schulden aufnehmen und hierfür die Eigenmittelobergrenze des EU-Haushalts auf 2 Prozent des EU-BNE anheben solle.

Positionspapiere einiger Mitgliedstaaten hatten der Kommission im Vorfeld Hinweise auf die nationalen Interessen und damit auf einen möglichen Einigungskorridor gegeben.<sup>43</sup> Von besonderer Bedeutung war die deutsch-französische Initiative, die am 18. Mai 2020 auf einer gemeinsamen Pressekonferenz von Merkel und Macron vorgestellt wurde.<sup>44</sup> Das deutsch-französische Tandem plädierte darin für einen ehrgeizigen, aber zeitlich und in seinem Umfang begrenzten Fonds zur wirtschaftlichen Erholung der europäischen Volkswirtschaften im Rahmen des MFR. Insgesamt sollten zusätzliche 500 Milliarden Euro für

40 Siehe z.B. Björn Finke: Von der Leyen schlägt Corona-Haushalt vor, in: Süddeutsche Zeitung, 29. März 2020.

41 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an die Videokonferenz mit den Mitgliedern des Europäischen Rates, 23. April 2020.

42 Das umfassende Vorschlagspaket der Kommission ist abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_de#documents](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_de#documents) (letzter Zugriff: 20.10.2020).

43 Peter Becker: Der Haushalt der EU als Chance in der Krise. Der Vorschlag der EU-Kommission für einen neuen Finanzrahmen und einen Aufbaufonds, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 56/2020.

44 Die Bundesregierung: Deutsch-französische Initiative, 2020.

den europäischen Grünen Deal und die Digitalisierung bereitgestellt werden. Auch dieser bilaterale Vorstoß befürwortete, dass die EU befristet Schulden aufnehmen solle. Nach diesem deutsch-französischen Vorschlag sahen sich die „Sparsamen Vier“ genötigt, mit einem eigenen Positionspapier am 23. Mai 2020 zu reagieren.<sup>45</sup> Darin traten sie ebenfalls für einen befristeten Notfallfonds ein, der die europäischen Volkswirtschaften ankurbeln und die nationalen Gesundheitssysteme stärken solle. Er dürfe jedoch keinesfalls über eine gemeinschaftliche Schuldenaufnahme finanziert werden. Zugleich behielten die „Sparsamen Vier“ ihre Grundpositionen für die anstehenden MFR-Verhandlungen bei: Sie beharrten auf einer ambitionierten Modernisierung der europäischen Ausgabenpolitiken, auf der Rechtsstaatskonditionalität sowie auf ihrem Beitragsrabatt.

Obgleich sie kein komplett neues MFR-Paket vorlegte, nahm die Kommission deutliche Verschiebungen und Umschichtungen gegenüber ihrem ursprünglichen Vorschlag vom Mai 2018 vor. Damit waren zwar die bisherigen Verhandlungen im Rat nicht komplett obsolet und die zentralen Eckpunkte des ersten Einigungsversuches im Februar 2020 blieben bestehen, aber dennoch änderte das neue Paket die weiteren Verfahrensschritte. Die Haushaltsverhandlungen wurden nun nicht mehr alleine von dem traditionellen Verteilungskonflikt zwischen Nettozahlern und -empfängern dominiert, sondern von der Suche nach einer Verbindung der MFR-Verhandlungen mit einem dringend benötigten Konjunkturimpuls für die europäischen Volkswirtschaften.

Somit waren die Ausgangslage und die Positionen für einen zweiten Einigungsversuch des Europäischen Rates auf den MFR 2021-2027 klar. Michel lud die Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 zu einem MFR-Sondergipfel nach Brüssel. Erneut hatten er und sein Kabinett zur Vorbereitung des Gipfeltreffens eine Vielzahl informeller Gespräche mit den Mitgliedern des Europäischen Rates geführt. Hinzu kamen viele bilaterale Gespräche und eine rege Reisetätigkeit einzelner Staats- und Regierungschefs.<sup>46</sup> Wie im Februar legte Michel eine eigene neue Verhandlungsbox vor,<sup>47</sup> die den Kompromiss der Staats- und Regierungschefs vorzeichnen sollte. Er schlug ein MFR-Gesamtvolumen von 1074,3 Milliarden Euro vor. Die Beitragsrabatte zugunsten der „Sparsamen Vier“ und Deutschlands sollten über die gesamte MFR-Laufzeit fortgeführt werden und wurden erstmals konkret beziffert. Der Gesamtumfang des zusätzlichen Konjunkturhaushalts NGEU sollte wie von der Kommission vorgeschlagen 750 Milliarden Euro betragen und über die Aufnahme von gemeinschaftlichen Schulden finanziert werden. Zusätzlich schlug Michel vor, eine neue Reserve für die Folgen des Brexits in Höhe von 5 Milliarden Euro zu schaffen. 30 Prozent der Gelder des Konjunkturhaushalts sollten für klimarelevante Projekte vorgesehen werden und er hielt weiterhin an der Rechtsstaatskonditionalität fest. Die Forderung des Europäischen Parlaments nach neuen Eigenmittelquellen nahm der Präsident des Europäischen Rates auf: Neben der bereits vereinbarten Abgabe auf nicht recycelbare Plastikabfälle schlug er einen Stufenplan zur Erörterung und Einführung zusätzlicher Finanzierungs-

<sup>45</sup> Die „Sparsamen Vier“: Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery, 23. Mai 2020; siehe auch Sam Fleming: Covid 19 coronavirus: EU ‘frugal four’ present rival Covid recovery fund plan, in: Financial Times, 23. Mai 2020.

<sup>46</sup> Ralf Drachenberg: Outcome of the special European Council meeting of 17-21 July 2020, European Parliamentary Research Service: Post-European Council Briefing, August 2020.

<sup>47</sup> Rat der Europäischen Union: Special meeting of the European Council – Draft Conclusions, 10. Juli 2020, Dok. 9515/20.

quellen vor, wie einer europäischen Digitalabgabe, eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus und einer Erweiterung des Emissionshandels.

Im Zentrum dieser Verhandlungen standen zunächst der zusätzliche europäische Konjunkturhaushalt NGEU, dessen Gesamtumfang und die Aufteilung der Gelder auf Zu- schüsse und Kredite sowie die Überwachung der Umsetzung der mitgliedstaatlichen Reformzusagen bei Erhalt der europäischen Fördermittel. Entlang dieser Punkte entwickelte sich ein schwieriger Verhandlungsmarathon zwischen den „Sparsamen Vier“, angeführt vom niederländischen Premierminister Mark Rutte, auf der einen Seite und den von der COVID-19-Pandemie am härtesten getroffenen südeuropäischen Mitgliedstaaten Italien, Spanien und Portugal auf der anderen Seite. Michel versuchte gemeinsam mit dem deutsch-französischen Tandem – schließlich erfolgreich –, zwischen den beiden Gruppen zu vermitteln und einen Kompromiss zu erzielen. Als weitere Konfliktpunkte kamen die Höhe der zugesagten Rabatte zugunsten der „Sparsamen Vier“ und Deutschlands hinzu sowie die Formulierung der Rechtsstaatskonditionalität. Im Ergebnis konnten die Staats- und Regierungschefs schließlich eine Einigung in allen Streitpunkten erzielen.

Die ersten Stellungnahmen nach dieser historisch langen und konfliktreichen Einigung des Europäischen Rates auf einen neuen Finanzrahmen und einen befristeten Konjunkturhaushalt reichten von Erleichterung, dass eine Einigung überhaupt erzielt werden konnte, bis zu Kritik, weil der Reformhaushalt nicht ausreichend sei. Das Europäische Parlament reagierte schnell auf die Einigung des Europäischen Rates und verabschiedete bereits am 23. Juli 2020 eine Entschließung.<sup>48</sup> Darin kritisierten die Parlamentarier zunächst grundsätzlich die Kürzungen in den europäischen Gesundheits-, Forschungs- und Bildungsprogrammen, bekräftigten ihre Forderung nach einer verbindlichen Halbzeitbewertung des MFR und forderten, an der Implementierung und der Kontrolle der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität beteiligt zu werden. Insbesondere die ambivalente Neuformulierung der Rechtsstaatskonditionalität war für die Europaparlamentarier jedoch nicht annehmbar. Damit hat das Europäische Parlament sehr schnell seine zentralen Forderungen für die nun anstehenden Verhandlungen mit dem Rat über die spezifischen Basisrechtsakte formuliert.<sup>49</sup>

## Die langfristigen Folgen des historischen Gipfelkompromisses

Die fünftägigen Verhandlungen des Europäischen Rates führten zu tiefgreifenden Veränderungen am eingespielten Verfahren und bei den bekannten Kompromissformeln der europäischen Haushaltsverhandlungen. So hat die Europäische Kommission erstmals in einem Prozess der ohnehin schwierigen und komplexen Verhandlungen über den mehrjährigen Haushalt der EU ihren ersten Vorschlag zumindest teilweise zurückgezogen und durch ein neues Verhandlungspaket ersetzt. Die Zwischenergebnisse nach den bereits zweijährigen Verhandlungen der Mitgliedstaaten im Rat waren damit zwar nicht komplett obsolet, jedoch wurden sie überlagert von dem neuen Entwurf der Kommission. Die Ver-

48 Europäisches Parlament: Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rats vom 17. –21. Juli 2020 (2020/2732(RSP)).

49 Der vorliegende Aufsatz wurde vor der Beendigung der Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament geschrieben und kann deshalb das Ergebnis dieser Trilogverhandlungen nicht aufnehmen.

handlungen der Mitgliedstaaten mussten sich in der kurzen Zeit bis zum anvisierten Gipfeltreffen im Juli 2020 zwangsläufig auf die neuen Elemente des Gesamtpakets konzentrieren, also den Konjunkturhaushalt NGEU und dessen Finanzierung durch die Eröffnung der Verschuldung für die EU, und verdichteten sich zwangsläufig auf dieses entscheidende Gipfeltreffen des Europäischen Rates. Die außergewöhnliche Verhandlungsdauer entsprach insofern durchaus dem Verhandlungsgegenstand und der Bedeutung für den weiteren Integrationsprozess. Allerdings bestätigte die Einigung der Staats- und Regierungschefs in vielen Punkten auch die besondere Pfadabhängigkeit und die Orientierung am Status quo dieser Verhandlungen.

Gänzlich neu auf der Ausgabenseite ist die durch die Pandemie bedingte Schaffung eines zusätzlichen Ergänzungs- oder Nebenhaushaltes, um spürbare Wachstumsimpulse in der ersten Hälfte der MFR-Laufzeit geben zu können. Mit NGEU wurde ein Rahmen für einen schnellen, angebotsseitigen Konjunkturanstoß vereinbart. Der bisherige Investitionshaushalt der EU mit seinen langfristigen nachfrageseitigen Prioritätensetzungen wurde in seiner wirtschaftspolitischen Lenkungswirkung ergänzt. Diese Option dürfte im Werkzeugkasten der europäischen Wirtschaftspolitik erhalten bleiben.

Um die Ausweitung der finanziellen Möglichkeiten der EU und damit die zusätzlichen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU zumindest zum Teil beaufsichtigen zu können, bestand insbesondere die Gruppe der „Sparsamen Vier“ auf zusätzlichen Konditionen für die Verwendung der umfangreichen Fördergelder: Je höher die Summe der nicht rückzahlbaren Zuschüsse werden sollte, desto härter sollten die Kriterien für die effiziente und nachhaltige Verwendung der Fördergelder sein. Auch die Mechanismen zur Überwachung und möglichen Sanktionierung bei Verstößen müssten dann umso strenger ausgestaltet werden. Das Instrument der Konditionalität, das erstmals bei den Verhandlungen über den MFR 2014-2020 in Form der sogenannten makroökonomischen Konditionalität bei den europäischen Strukturfonds geschaffen wurde, entwickelt sich zu einem politischen Steuerungsinstrument. Die europäischen Fördergelder werden dabei nicht mehr nur als Anreizinstrumente eingesetzt, sondern zunehmend auch für Sanktionsandrohungen genutzt. Die politische Konditionalität von Auszahlung europäischer Fördergelder und Beachtung der Rechtsstaatlichkeit ist sicherlich die am weitesten gehende Anwendung dieses neuen europapolitischen Steuerungsinstruments. Der ambivalente Formelkompromiss der Staats- und Regierungschefs wird vorhersehbar zu einem Streitpunkt zwischen dem auf diesen Kompromiss verpflichteten Rat und dem auf eine eindeutige Konditionalität drängenden Europäischen Parlament werden.

Die Europäische Kommission unter von der Leyen nutzte die zeitliche Koinzidenz der Corona-Krise und der europäischen Haushaltsverhandlungen, um den Vorschlag für einen neuen MFR 2021-2027 mit ihrem großen wirtschaftspolitischen Reformprojekt zu verbinden – dem Übergang der europäischen Volkswirtschaften zu klimaneutralen, nachhaltigen und digitalen Wachstumsmodellen – und um diese politischen Prioritäten mit den entsprechend ausgestatteten Haushaltssätzen zu unterlegen. Der ursprüngliche Vorschlag vom Mai 2018 war noch von der Vorgänger-Kommission unter Juncker vorgelegt worden und berücksichtigte die neuen politischen Prioritäten nur unzureichend: Weder der europäische Grüne Deal und der Mechanismus für den gerechten Übergang noch die Förderung der Digitalisierung und das Projekt einer europäischen Verteidigungspolitik waren in dem

ursprünglichen Vorschlag der Juncker-Kommission ausreichend ausgestattet. Die Kommission wollte erkennbar die Corona-Krise und die Dringlichkeit europäischer Reaktionen auch zur Erweiterung ihrer politischen Handlungsmöglichkeiten und für neue Instrumente nutzen. Die neuen Instrumente, wie das Förderprogramm für Unternehmen oder das Gesundheitsprogramm zur Unterstützung nationaler Gesundheitssysteme, wären einer Ausweitung der politischen Handlungsmöglichkeiten der Kommission gleichgekommen, die über die bestehende Kompetenzordnung der europäischen Verträge hinausreichen würde. Die Mitgliedstaaten reagierten an diesem Punkt – ebenfalls traditionell – am Status quo orientiert und restriktiv.

Auch die durch den Europäischen Rat vorgenommenen Kürzungen an den vorgeschlagenen Haushaltsansätzen der Kommission bestätigten die bekannten Mechanismen der MFR-Verhandlungen. Für den Kompromiss des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 mussten Kürzungen insbesondere bei den neuen Ausgabenfeldern vorgenommen werden, wie bei den europäischen Forschungs- und Bildungsprogrammen, bei dem europäischen Verteidigungsfonds oder bei den Geldern für den gemeinsamen europäischen Außen- grenzschutz. Zuwächse erfuhren hingegen die traditionellen Politiken, also die GAP und die Strukturfonds – sowohl im regulären MFR als auch im zusätzlichen NGEU. Gerade bei den traditionellen Ausgabenprioritäten können die Mitgliedstaaten langfristig ihre Rückflüsse aus dem EU-Budget kalkulieren, für eigene politische Vorhaben einplanen und selbst umsetzen. Die Fördergelder aus den neuen Programmen hingegen werden zumeist direkt von der Europäischen Kommission verwaltet und die Rückflüsse sind weitaus schlechter zu kalkulieren. Dies führt zu dem dominierenden Interesse der Mitgliedstaaten an den bestehenden Förderinstrumenten und folglich zu der Orientierung am Status quo der europäischen Haushaltsverhandlungen.

Mit der Verständigung auf die konkreten Eckpunkte für den neuen Konjunkturhaushalt NGEU wird der Europäische Rat sehr deutlich in ein europäisches Legislativverfahren eingebunden. Bei dieser Verständigung, aber auch bei der Vereinbarung der neuen Methode zur Mittelverteilung bei den Strukturfonds, zeigt sich die zentrale, die europäische Legislative leitende und die Gesetzgebung zum Teil sehr konkret vorzeichnende Rolle des Europäischen Rates.

Die größten Veränderungen wurden auf der Einnahmenseite des MFR vorgenommen. Künftig wird die Kommission zur Finanzierung des Haushalts selbst Kredite in einem bisher nicht bekannten Umfang aufnehmen und für die Tilgung die neuen Eigenmittel nutzen. Die EU erweitert damit ihre haushaltspolitischen Instrumente und Möglichkeiten. Sie soll darüber hinaus nun über neue Eigenmittel verfügen, die nicht nur der Finanzierung des EU-Budgets dienen, sondern auch eine politische Lenkungswirkung für ihre klima- und digitalpolitischen Ziele entfalten.

Der Europäische Rat griff auch auf die bekannten Instrumente zur Erleichterung der Kompromissfindung zurück, wie zusätzliche „side payments“, die Nutzung eher technokratischer Stellschrauben oder Sonderzahlungen und Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten. Der neue JTF ist ein solches Instrument der finanziellen Kompensation für zögerliche Staaten, ebenso wie die Erhöhung des Selbstbehaltes der Mitgliedstaaten bei der Erhebung der Zölle oder die Sonderzahlungen aus den Strukturfonds zugunsten der ostdeutschen Länder. Die größte Sonderregelung ist jedoch zweifellos die Gewährung von

Beitragsrabatten zugunsten einzelner Nettozahler. Der Versuch der Kommission, die Rabatte langsam über die Laufzeit des MFR bis 2027 auf null abzuschmelzen, war für diese Gruppe nicht akzeptabel. An diesem Punkt zeigte sich auch die Spaltung der Gruppe der Nettozahler in große und kleine Nettozahler – nicht gemessen in absoluten Nettosalden, sondern in Relation zum eigenen BNE und auch zu den anderen Nettozahlern. Die Tatsache, dass die Nettozahler nicht in der Lage waren, gemeinsame Positions- und Forderungspapiere vorzulegen – weder zu Beginn noch im weiteren Verlauf der Verhandlungen –, unterstreicht die abnehmende Geschlossenheit und die wachsenden inneren Widersprüche in der Gruppe. Die Gruppe der „Sparsamen Vier“ verfolgte den bisherigen Ansatz, das Gesamtvolumen des MFR auf 1 Prozent des EU-BNE zu begrenzen und somit den Reformdruck auf der Ausgabenseite des Budgets zu verstärken. Italien und Frankreich verfolgten hingegen die Strategie, die traditionellen Ausgabenpolitiken in gleichem Umfang fortzuführen und ihre Nettozahlungen durch Anpassungen auf der Einnahmeseite des Budgets zu reduzieren, durch neue Eigenmittel und durch die Streichung der Rabattregelungen. Die Priorität des größten Nettozahlers Deutschland hingegen war es, eine deutliche Verschlechterung der eigenen Nettoposition im Vergleich zu den anderen großen Mitgliedstaaten zu vermeiden, insbesondere im Vergleich zum bevorzugten Partner Frankreich. Die Rabattregelungen bleiben weiterhin das Instrument zur Ausbalancierung des fehlenden Reformwillens oder zumindest der nicht ausreichenden Reformfähigkeit auf der Ausgabenseite des Budgets einerseits und der Begünstigung einzelner Mitgliedstaaten über die traditionellen Politiken, insbesondere die Agrarpolitik, andererseits.

Für die entscheidenden Verhandlungen im Juli 2020 spielte der Brexit zwar keine unmittelbare Rolle mehr: Die ohnehin sehr heftigen Verteilungskonflikte wurden durch den Brexit zwar verschärft, aber weitaus geringer als durch die COVID-19-Pandemie. Allerdings hat der Brexit durchaus Folgen für die politische Verhandlungsdynamik und die verhandlungstaktischen Erwägungen. Der Versuch der Niederlande, diese Lücke mit der Gruppe der „Sparsamen Vier“ zu schließen, war nur zum Teil erfolgreich. Zwar konnten die sparsamen Länder ein Gegengewicht zu den süd- und osteuropäischen Nettoempfängern und deren zum Teil überhöhten Erwartungen schaffen. Jedoch fehlten der Gruppe das politische Gewicht des Vereinigten Königreichs und die glaubhafte Radikalität bei der Durchsetzung ihrer Forderungen. Eine nochmalige Verschiebung der Konsensfindung war angesichts der drängenden Pandemie für keine Seite eine wirkliche Option. Hinzu kam, dass bei den langen Gipfelverhandlungen das deutsch-französische Tandem offenkundig zusammenhielt und Michel bei seiner schwierigen Kompromisssuche auf dessen Hilfe bauen konnte.<sup>50</sup> Das Tandem ebnete mit der gemeinsamen Initiative vom 18. Mai 2020 somit zunächst der Europäischen Kommission bei der Vorbereitung des zweiten MFR- und NGEU-Pakets den Weg und unterstützte anschließend den Präsidenten des Europäischen Rates. Dennoch wurde zugleich deutlich, dass eine deutsch-französische Verständigung vielleicht eine Einigung der EU-27 vorzeichnen kann, alleine jedoch nicht ausreicht, um einen Kompromiss durchzusetzen. Die frühzeitige Einbindung der kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten in die deutsch-französische Kompromisssuche bleibt weiterhin notwendig.

---

50 Diese enge deutsch-französische Abstimmung reichte so weit, dass Merkel und Macron ihre Bewertung der Ergebnisse im Anschluss an den fünftägigen Gipfel bei einer gemeinsamen Pressekonferenz vorstellten.

Die Einigung der Staats- und Regierungschefs am 21. Juli 2020 war allerdings nur ein Zwischenschritt, dem noch eine Einigung des Rates mit dem Europäischen Parlament auf die neuen Rechtsgrundlagen folgen muss. Anschließend müssen alle nationalen Parlamente den weitreichenden Neuerungen bei der Finanzierung des europäischen Budgets zustimmen und schließlich die neuen Regelungen in angewandte Politik umgesetzt und mit Leben gefüllt werden. So müssen die Mitgliedstaaten sehr schnell nationale Aufbau- und Resilienzpläne mit ihren Reform- und Investitionsvorhaben erarbeiten, um die europäischen Fördermittel aus dem neuen Aufbaufonds abrufen zu können. Dass das Geld nur für nachhaltige Strukturreformen und Investitionen ausgezahlt werden soll, haben die sehr harten Debatten und die Zweifel an der Reformbereitschaft einiger Mitgliedstaaten im Europäischen Rat gezeigt. Nachhaltigkeit und Zielgenauigkeit der Fördermaßnahmen sowie eine sorgfältige Bewertung der nationalen Programme und der einzelnen Maßnahmen sind für den Erfolg und damit auch für die Akzeptanz dieser neuen Instrumente unerlässlich. Nur so kann das in den Verhandlungen des Europäischen Rates sichtbar gewordene Misstrauen zwischen den Mitgliedstaaten überwunden werden. Nur so können die am 21. Juli 2020 vereinbarten Veränderungen am europäischen Haushaltssystem zu einer dauerhaften integrationspolitischen Weiterentwicklung der EU werden.