

Becker, Peter

**Research Report**

## Der Haushalt der EU als Chance in der Krise: Der Vorschlag der EU-Kommission für einen neuen Finanzrahmen und einen Aufbaufonds

SWP-Aktuell, No. 56/2020

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Becker, Peter (2020) : Der Haushalt der EU als Chance in der Krise: Der Vorschlag der EU-Kommission für einen neuen Finanzrahmen und einen Aufbaufonds, SWP-Aktuell, No. 56/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2020A56>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255704>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Aktuell

NR. 56 JUNI 2020

## Der Haushalt der EU als Chance in der Krise

**Der Vorschlag der EU-Kommission für einen neuen Finanzrahmen und einen Aufbaufonds**

*Peter Becker*

Als Reaktion der EU auf die sozioökonomischen Folgen der Corona-Pandemie hat die Europäische Kommission am 27. Mai 2020 ein umfassendes Maßnahmenpaket vorgelegt. Es besteht aus zwei Komponenten. Zum einen soll der ursprüngliche Vorschlag der Kommission vom Mai 2018 für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 auf 1,8 Billionen Euro aufgestockt werden. Zum anderen schlägt die Kommission unter dem Titel »Next Generation EU« einen befristeten Konjunkturhaushalt in Höhe von 750 Milliarden Euro vor.

Dieses weitreichende Paket, das die Kommission in wenigen Wochen erstellte, kann bewirken, dass die europäische Budgetpolitik fundamental umgestaltet wird und dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten neu aufgeteilt werden. Das Ergebnis könnte eine deutliche Vertiefung der europäischen Integration sein.

Im Mai 2020 hat die EU-Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag für den nächsten MFR 2021–2027 vom Mai 2018 angepasst und aktualisiert (siehe Tabelle 1, S. 7). Damit betritt sie in vielerlei Hinsicht Neuland:

(1) Neben dem überarbeiteten MFR schlägt die Kommission einen zusätzlichen, befristeten Nebenhaushalt vor, um die Konjunktur in der EU anzukurbeln. Dieser Aufbauplan »Next Generation EU« soll 750 Milliarden Euro umfassen und bis zum 31. Dezember 2024 befristet sein. Das zusätzliche Geld soll über den nächsten Finanzrahmen und dessen Programme abgewickelt werden, so dass die Haushalts-

ansätze im eigentlichen MFR gewaltig steigen werden. Im Zentrum stehen die Aufbau- und Resilienzfähigkeit sowie die Aufstockung der europäischen Strukturfonds mit dem neuen Programm REACT-EU.

(2) Die Kommission schlägt vor, dass die EU eigene Schulden aufnimmt, um das europäische Konjunkturpaket zu finanzieren. Das ist zwar keine völlig neue Maßnahme, aber das Finanzvolumen der von der Kommission auszugebenden EU-Anleihen und deren Laufzeit von 30 Jahren sind präzedenzlos.

(3) Auch die Anhebung der Eigenmittelobergrenze des EU-Haushalts, die für die



Ausgabe dieser EU-Anleihen nötig ist, soll auf 30 Jahre befristet und auf die Finanzierung des Konjunkturpakets begrenzt sein. Höchst ungewöhnlich sind aber sowohl die Dauer als auch das Ausmaß der Anhebung auf dann 2 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU.

(4) Bestandteil des Gesamtpakets sind zudem Vorschläge für neue EU-Programme, mit denen die im Vertrag von Lissabon festgeschriebene Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten graduell verändert werden kann. Das gilt zum Beispiel für die Wirtschaftspolitik, Hilfen für angeschlagene Unternehmen und die Gesundheitspolitik.

Mit diesem Vorschlag geht die Kommission ein hohes politisches Risiko ein. Bisher war es die Funktion des MFR, die Finanzierung des EU-Budgets und der Ausgabenprogramme für sieben Jahre festzulegen und zu sichern. Diese Stabilität des Haushalts garantierte den EU-Organen und -Mitgliedstaaten mittelfristige Planbarkeit und Vorhersehbarkeit. Folglich ist der MFR in erster Linie ein mittelfristiger Programm- und Investitionshaushalt. Nun aber will ihn die Kommission für einen Konjunkturimpuls nutzen und um zusätzliche befristete Instrumente ergänzen. Das würde seine Aufgabe beträchtlich erweitern.

Die Kommission war sich bewusst, dass sie nur einen einzigen und entscheidenden Versuch hatte, um den Konsens des Europäischen Rats und die anschließende Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) weitgehend vorzuzeichnen. Soll der neue MFR wie vorgesehen (und wie unbedingt notwendig) am 1. Januar 2021 in Kraft treten und sollen auch die Rechtsgrundlagen für die diversen europäischen Ausgabenprogramme verabschiedet sein, dann müssen die Verhandlungen nun ohne größere Verzögerungen abgeschlossen werden.

Die Kommission geht folgerichtig davon aus, dass spätestens im Juli 2020 eine politische Einigung im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs zustande kommt und anschließend Rat und Parlament bis Herbst die Legislativverhandlungen

abschließen. Es fehlt die Zeit für grundsätzliche und umfassende Verhandlungen der Mitgliedstaaten über dieses neue Paket und seine mittel- bis langfristigen Folgen. Denkbar sind allenfalls Anpassungen bei einem Gipfel der Staats- und Regierungschefs.

Die Kommission nutzt zwei verhandlungstaktische Instrumente:

1. Der Einigungsdruck auf die Mitgliedstaaten und Organe der EU ist immens. Zum einen liegt das an den immer klarer zutage tretenden sozioökonomischen Folgen der Pandemie, also steigenden Wachstumseinbrüchen und folglich drastisch erhöhten Arbeitslosenzahlen. Zum anderen erlaubt es der hohe Zeitdruck den Mitgliedstaaten nicht mehr, die Verhandlungen zu verzögern oder gar zu verschieben.

2. Die Kommission hat erkennbar versucht, die gegensätzlichen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten mit ihrem Paket zu berücksichtigen und so eine Kompromisslösung weitgehend vorzuzeichnen. Da die Mitgliedstaaten jedoch auch nationale Verhandlungserfolge benötigen werden, hat sie einige optionale Streichposten in ihr Paket aufgenommen. Sie können für solche symbolischen Erfolge genutzt werden, ohne die Substanz des Gesamtpakets zu gefährden. Hierzu gehören zweifellos das enorme Volumen des Konjunkturhaushalts Next Generation EU, die zum Teil deutliche Steigerung einiger Programme im eigentlichen MFR gegenüber dem Verhandlungszwischenstand im Europäischen Rat (ER) vom Februar 2020 oder auch Umfang und Laufzeit der Anhebung der Eigenmittelobergrenze.

Von allen Organen und Mitgliedstaaten der EU wird also hohe Einigungs- und Kompromissbereitschaft gefordert, um den knappen Zeitplan einhalten zu können.

## Die Ausgangspositionen für die Verhandlungen

Dennoch ist nicht ausgemacht, dass sich die Mitgliedstaaten zügig einigen und das Europäische Parlament dem Plan rasch zustimmt. Um das Risiko des Scheiterns zu minimieren und eine schnelle Kompromisslösung

zu ermöglichen, hat die Kommission zuvor ihren Vorschlag mit zentralen Akteuren erörtert. Die Positionspapiere einiger Mitgliedstaaten im Vorfeld gaben der Kommission zusätzliche Hinweise auf die nationalen Interessen und damit auf einen möglichen Einigungskorridor. So erklärte bereits die spanische Regierung in ihrem Positionspapier vom 19. April 2020 für die Verhandlungen der Eurogruppe zum ersten Corona-Hilfspaket, die Mittelmeeranrainer hätten ein starkes Interesse daran, dass europäische Hilfen nicht als Kredite, sondern als Zuschüsse bereitgestellt werden.

Das polnische Positionspapier vom 8. Mai hingegen lieferte Hinweise darauf, dass die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten an umfangreichen zusätzlichen Geldern für einen europäischen Konjunkturimpuls interessiert sind. Als Hauptbegünstigte der Kohäsionspolitik befürworteten sie, dass die Mittelansätze für die europäischen Strukturfonds noch erhöht werden. Für die Verteilung dieser zusätzlichen Mittel sollten aus ihrer Sicht weiterhin die bisherigen sozioökonomischen Kriterien angewandt werden. Das hieße, dass die rückständigen mittel- und osteuropäischen Regionen automatisch überdurchschnittlich von den zusätzlichen Mitteln für einen europäischen Konjunkturimpuls profitieren würden.

In seinem Non-Paper vom 8. Mai skizzierte Frankreichs Finanzministerium Vorstellungen und Ziele des Landes für einen europäischen Aufbaufonds. Paris betonte, die von der Pandemie am härtesten getroffenen Mitgliedstaaten müssten Zuschüsse erhalten. Der EU-Haushalt solle befristet auf drei Jahre um zusätzliche Mittel zwischen 150 und 300 Milliarden Euro pro Jahr aufgestockt werden, um allen europäischen Volkswirtschaften einen spürbaren Konjunkturimpuls zu geben. Finanzieren lasse sich dies, indem gemeinschaftlich Schulden aufgenommen würden, die sehr langfristig über einen Zeitraum von 40 Jahren getilgt werden sollten. Das Geld solle über die bestehenden europäischen Ausgabenprogramme mit einem europäischen Mehrwert verwendet werden, wie die europäische Forschungs- oder die Investitionsförderung.

Für die Verteilung zusätzlicher Fördermittel sollten nicht nur die üblichen sozioökonomischen Kriterien herangezogen werden, sondern auch Todeszahlen oder Belastungen für die Gesundheitssysteme infolge der Pandemie.

Besonders wichtig war zweifellos die deutsch-französische Verständigung, die am 18. Mai in einer gemeinsamen Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Macron vorgestellt wurde. Das deutsch-französische Tandem plädierte für einen ehrgeizigen, aber zeitlich und in seinem Umfang begrenzten Fonds zur wirtschaftlichen Erholung der europäischen Volkswirtschaften im Rahmen des MFR. Insgesamt sollen zusätzliche 500 Milliarden Euro für den europäischen Green Deal und die Digitalisierung bereitgestellt werden. Auch diese bilaterale Initiative befürwortete, dass die EU Schulden aufnimmt und die Eigenmittelobergrenze hierfür anhebt. Die Schuldenaufnahme solle eine befristete Ausnahme bleiben und mit einem verbindlichen Rückzahlungsplan im europäischen Eigenmittelbeschluss verbunden werden. Obwohl das deutsch-französische Papier in vielen Punkten deutlich unkonkreter blieb als die Vorschläge des französischen Finanzministeriums, bestimmt diese Initiative gemeinsam mit dem eine Woche später vorgelegten Vorschlagspaket der EU-Kommission seither die Debatte. Die anderen Mitgliedstaaten mussten zu dieser Positionierung des deutsch-französischen Integrationsmotors Stellung beziehen. Die Initiative stärkte zudem der Europäischen Kommission für ihren Vorschlag den Rücken.

Die sogenannten Sparsamen Vier – also die Niederlande, Österreich, Schweden und Dänemark, die seit zwei Jahren für einen EU-Haushalt im Umfang von einem Prozent des EU-BNE eintreten – mussten schnell auf den deutsch-französischen Vorstoß reagieren. Daher legten sie bereits am 23. Mai ein eigenes Positionspapier vor. Zwar sprachen sie sich darin ebenfalls für einen befristeten Notfallfonds aus, der die europäischen Volkswirtschaften ankurbeln und die nationalen Gesundheitssysteme

stärken solle. Keinesfalls dürfe er jedoch über gemeinschaftliche Schuldenaufnahme finanziert werden. Das Geld des Fonds solle nur nach sorgfältiger Bedürftigkeitsprüfung und mit strengen Verpflichtungen zur Umsetzung von Strukturreformen verwendet werden. Zugleich hielten die Sparsamen Vier an ihren Grundpositionen für die anstehenden MFR-Verhandlungen fest: Sie beharren auf einer ambitionierten Modernisierung der europäischen Ausgabenpolitiken, auf der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität sowie auf Beitragsrabatt.

Zuvor hatte auch das Europäische Parlament seine Verhandlungsposition in mehreren Entschlüssen festgelegt. Auch die Parlamentarier hielten ihre früheren Forderungen für die MFR-Verhandlungen weitgehend aufrecht: Sie verlangten, neue europäische Eigenmittelquellen zu erschließen, die bestehenden Ausgabenprogramme deutlich besser auszustatten und eine verpflichtende Halbzeitüberprüfung für den MFR vorzusehen. Als Notfallplan forderten sie, die Ausgabenprogramme automatisch für den Fall zu verlängern, dass die Einigung auf den neuen MFR 2021 – 2027 nicht fristgerecht möglich ist. Darüber hinaus fordert das EP, die Eigenmittelobergrenze dauerhaft anzuheben und die Ausgabe von EU-Anleihen vorzusehen, um den MFR zu finanzieren. Das Parlament will so zusätzliche Investitionen für den europäischen Green Deal, die Digitalisierung des Binnenmarktes und strategische Investitionen ermöglichen.

### **Suche nach dem Einigungskorridor**

Schon bevor sie ihr Paket am 27. Mai schließlich vorlegte, verfügte die Kommission also über einen Einblick in die Positionen wesentlicher Akteure und damit die wichtigsten Eckpunkte für einen Kompromisskorridor. Ihr Vorschlag nimmt von diesen Positionen jeweils einige Elemente auf. So sollen Italien und Spanien, die besonders drastisch von der Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten, den größten Anteil aus dem Konjunkturprogramm erhalten.

Darüber hinaus überwiegt in dem Programm der Anteil nichtrückzahlbarer Zuschüsse deutlich jenen der Kredite. Das entspricht den Erwartungen der hochverschuldeten südeuropäischen Mitgliedstaaten und der Forderung des Europäischen Parlaments. Zugunsten der mittel- und osteuropäischen Staaten enthält das Paket eine deutliche Steigerung der Kohäsionsfonds, die schon in den letzten Monaten des Jahres 2020 greift und für die nächsten Jahre gilt. Zum Vorteil der Westeuropäer schlägt die Kommission vor, zusätzliche Mittel und die Wachstumsimpulse auf die modernen Politikbereiche und die klimapolitischen Ziele des europäischen Green Deal sowie die Digitalisierung im Binnenmarkt auszurichten. Die Zuweisung von Fördergeldern aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Konjunkturbelebung soll an die Umsetzung nationaler Reformprogramme geknüpft werden. Alle Mitgliedstaaten sollen solche Programme bis spätestens 30. April 2021 erstellen und der Kommission zur Billigung vorlegen. In diesen sogenannten nationalen Aufbau- und Resilienzplänen sollen jene Reformen und Investitionen zusammengestellt werden, die das Wachstumspotential sowie die wirtschaftliche und soziale Resilienz des jeweiligen Mitgliedstaates stärken und so eine nachhaltige Konjunkturerholung fördern. Hierfür sollen vor allem Maßnahmen zum ökologischen und digitalen Wandel aufgeführt werden. Die Kommission erwägt, mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters konkrete Etappenziele und Zielwerte sowie einen Zeitplan für die Umsetzung der Reformen und Investitionen zu vereinbaren. Geld soll nur dann gezahlt werden, wenn die Mitgliedstaaten diese festgelegten Zwischenziele auch tatsächlich erreicht haben.

Eng verknüpft werden hier also das europäische Konjunkturprogramm und die Förderpolitiken mit dem Europäischen Semester zur wirtschaftspolitischen Koordination, der Umsetzung langfristig wirkender Strukturreformen in den Mitgliedstaaten sowie der kontinuierlichen Überwachung einer Verwendung europäischer Gelder in diesen Ländern. All dies stimmt mit den

Forderungen der nordeuropäischen Nettozahler überein.

Mit ihrem supranationalen Ansatz kommt die Kommission den Forderungen des EP weit entgegen, etwa indem sie das Konjunkturprogramm in die bestehenden gemeinschaftlichen Instrumente einbezieht, wie den MFR und die Strukturfonds. Damit werden die haushaltsrechtlichen Kontrollrechte des Parlaments gewahrt. Die Schaffung eines neuen Gesundheitsprogramms entspricht den Wünschen des EP und den deutsch-französischen Vorstellungen.

## Die Fortsetzung der Haushaltsverhandlungen

Dennoch beginnen die MFR-Verhandlungen nicht wieder bei null, sondern schließen an die bisher nicht erfolgreichen Verhandlungen an, die mit einem Sondergipfel des Europäischen Rats (ER) am 20./21. Februar 2020 zu einem vorläufigen Stillstand gekommen waren. Für die Fortsetzung der Verhandlungen im ER eröffnen sich dem Ratspräsidenten Charles Michel drei Optionen:

1. Er könnte sich hinter den Vorschlag der Kommission stellen und den Staats- und Regierungschefs den neuen Kommissionsvorschlag als Startpunkt der Verhandlungen vorlegen. Kürzungen und Umschichtungen in einigen Bereichen, auf die sich die Mitgliedstaaten in ihren Verhandlungen bereits verständigt hatten, müssten erneut vorgebracht und begründet werden. Das würde es den Sparsamen Vier erschweren, auf einem begrenzten MFR und eigenen Rabatten zu beharren.

2. Alternativ könnte ER-Präsident Michel an den Zwischenstand der Verhandlungen des ER-Sondergipfels vom 20. Februar 2020 anknüpfen und den Vorschlag der Kommission für ein zusätzliches Konjunkturpaket einbeziehen. Schon Berlin und Paris hatten sich in ihrem gemeinsamen Positionspapier dafür ausgesprochen, auf den Verhandlungsstand vom Februar zurückzugreifen. Dies schöbe den Vorschlag der Kommission für einen befristeten Konjunkturhaushalt in den Vordergrund der Verhandlungen. Jede

Abweichung von bereits konsentierten Zwischenergebnissen, wie sie im Vorschlag des ER-Präsidenten vom 14. Februar fixiert worden waren, müsste begründet werden. Der Ansatz der Kommission, auch den eigentlichen MFR den Herausforderungen der Krise anzupassen, könnte von den Mitgliedstaaten eingehend geprüft und müsste von der Kommission genauer begründet werden.

3. Als aussichtsreichste Option käme in Betracht, dass ER-Präsident Michel einen völlig neuen Vorschlag für die entscheidenden Verhandlungen über den nächsten MFR 2021–2027 im Europäischen Rat vorlegt. Ausgehend vom Zwischenstand der Verhandlungen im Februar könnte Michel sowohl den neuen Vorschlag der Europäischen Kommission als auch die Positionen der Mitgliedstaaten heranziehen und zu einem eigenen, aktualisierten Kommissvorschlag zusammenfügen. Ein solches, um den Konjunkturhaushalt vergrößertes Gesamtpaket könnte eine Einigung erleichtern, denn es gäbe den Staats- und Regierungschefs viele neue Elemente für die klassischen europäischen Paketverhandlungen und Tauschgeschäfte an die Hand. Die Zustimmung zur engen Verknüpfung von Zahlungen aus den europäischen Strukturfonds mit dem Europäischen Semester und die Ausrichtung auf die Ziele des europäischen Green Deal könnten auf diese Weise mit höheren Zahlungen aus dem befristeten Next-Generation-Konjunkturpaket kompensiert werden. Hierzu könnte der neue Fonds für den gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF) genutzt werden, der die Kosten in den besonders vom Ausstieg aus fossilen Brennstoffen betroffenen Regionen und Sektoren abfedern soll. Die zwischen nord- und südeuropäischen Staaten strittige Aufteilung von Zuschüssen und Krediten aus dem Konjunkturpaket ließe sich ausbalancieren, indem man die Kriterien für die Zuweisung der Gelder verändert.

Allerdings birgt auch dieser Ansatz Risiken:

- Das Gesamtvolumen der beiden Elemente, also von MFR und Konjunkturhaushalt, ist begrenzt. Nicht alle Verteilungs-

konflikte können durch zusätzliche Mittel aufgelöst werden. Die Verbindung der beiden Geldtöpfe in den Verhandlungen dürfte zudem bei den potentiellen Empfängern die Erwartung nähren, finanzielle Kompensationen zu erhalten.

- Tauschgeschäfte zwischen den beiden Verhandlungsfeldern haben einen großen Nachteil: Die Kehrseite der Verknüpfung ist, dass sich weitreichende Vetomöglichkeiten für einzelne Mitgliedstaaten ergäben. Wenn alles mit allem zusammenhängt und im Paket einstimmig vereinbart werden muss, kann auch alles an einem kleinen Punkt scheitern.
- Die vorgeschlagenen Kriterien für die Verteilung der Gelder aus dem Konjunkturpaket auf die Mitgliedstaaten scheinen angreifbar, denn die Kommission verfolgte erkennbar den Versuch, potentielle Vetospieler mit diesem Instrument einzubinden oder zu befrieden. Die Kriterien sind aber nicht unbedingt daraus abzuleiten, wie stark die Staaten von der Pandemie betroffen sind. So erhielt Belgien, dessen Infizierten- und Todeszahlen sehr hoch sind, deutlich weniger Geld als Staaten mit sehr geringen Zahlen. Daher dürften die Kriterien während der Verhandlungen in Frage gestellt werden. Kann die Kommission keine überzeugende Begründung vorlegen, könnte dieser Konflikt den Beginn für das Scheitern des Gesamtkompromisses markieren.
- Um dies zu vermeiden, muss der ER-Präsident auf ein traditionelles Instrument der europäischen Haushaltsverhandlungen zurückgreifen können, nämlich einzelnen Mitgliedstaaten Sonderzahlungen oder Ausnahmeregelungen anbieten zu können. Hierfür muss er über einen gewissen finanziellen Spielraum verfügen, der ihm diesen Lösungsweg eröffnen könnte. Da offensichtlich einige Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit der Sonderregelungen oder -zahlungen Gebrauch machen wollen, könnte diese Option das Gesamtvolumen des Verhandlungspakets weiter erhöhen.
- Das absehbare Gesamtvolumen der beiden Elemente in Höhe von nahezu 2 Bil-

lionen Euro ist nur zu finanzieren durch (a) deutlich höhere nationale Beiträge der Mitgliedstaaten, wofür es aber keinerlei Anzeichen gibt, (b) neue Eigenmittelquellen, die kurzfristig nicht ausreichend Mittel generieren werden, und (c) die Aufnahme von Schulden, für die die Kommission einen Vorschlag unterbreitet hat. Allerdings scheint die Rechtsgrundlage für eine Kreditfinanzierung in diesem Umfang überaus angreifbar. Von Klagen zumindest vor dem Bundesverfassungsgericht ist auszugehen.

- Für die nötige Anpassung des europäischen Eigenmittelbeschlusses ist das rasche Plazet aller nationalen Parlamente erforderlich. Das erscheint äußerst ambitioniert, wenn das Konjunkturprogramm bereits ab Januar 2021 umgesetzt werden soll. Deswegen hatte das französische Finanzministerium in seinem Non-Paper vom 8. Mai eine politische Zusage und Verpflichtung aller Staats- und Regierungschefs zur vorgezogenen Umsetzung eines neuen Eigenmittelbeschlusses vorgeschlagen. Diese Idee dürfte indes wenig realistisch sein, betrachtet man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den europapolitischen Rechten und der Verpflichtung zur Mitverantwortung des Bundestages. Insofern bleibt auch eine mögliche Schuldenaufnahme durch die EU mit großen Unwägbarkeiten behaftet.
- Für zusätzliches Störpotential könnte der weitere Verlauf der Brexit-Verhandlungen und eine eventuelle Verlängerung der Übergangsphase sorgen.

## Die langfristigen Wirkungen

Wie bei früheren Haushaltsverhandlungen der EU hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen neuen MFR 2021 – 2027 mit einem großen Reformprojekt verbunden – dem Übergang der europäischen Volkswirtschaften zu klimaneutralen, nachhaltigen und digitalen Wachstumsmodellen. Die Kommission nutzt insofern die Covid-19-Krise, um diese



**Tabelle 1: Entwicklung der MFR-Vorschläge**

<i>in Mio. Euro, (feste Preise 2018)</i>	<i>1. Vorschlag der EU-Kommission (Mai 2018)</i>	<i>Verhandlungsbox der FIN-Rats- präsidentschaft (Dezember 2019)</i>	<i>Verhandlungsbox des ER-Präsi- denten Charles Michel (Februar 2020)</i>	<i>2. Vorschlag der EU-Kom- mission, inkl. Konjunktur- haushalt Next Generation EU (Mai 2020) (davon Next Generation EU)</i>	<i>Anstieg zwischen den beiden Vorschlägen der EU-Kommission (in Prozent)</i>	<i>Anstieg zwischen der Verhandlungsbox des ER-Präsidenten und dem 2. Vorschlag der EU-Kommission</i>
Gesamtvolumen (Mittel für Verpflichtungen) in Prozent BNE	1134,6 1,08%	1087,3 1,07%	1094,8 1,074%	1850,0 (750,0) 1,4%	715,4 (63,0%)	755,2 (69,0%)
1. Binnenmarkt, Innovation, Digitales	166,3	151,8	149,5	210,5 (69,8)	44,2 (26,6%)	61,0 (40,8%)
2. Zusammenhalt und Werte	392,0	374,0	380,0	984,5 (610)	592,5 (152%)	604,5 (159%)
davon Kohäsionspolitik	330,6	323,2	323,2	373,2 (50)	42,6 (12,9%)	50,0 (15,5%)
3. Natürliche Ressourcen u. Umwelt	336,6	346,6	354,1	402,0 (45)	65,4 (19,4%)	47,9 (13,5%)
davon Direktzahlungen	254,2	334,3	335,7	348,3 (15)	94,1 (37%)	12,6 (3,8%)
davon Just Transition Fonds			7,5	40 (30)		32,5 (433,3%)
4. Migration u. Grenzmanagement	30,8	23,4	21,9	31,1	0,3 (1%)	9,2 (42%)
5. Sicherheit und Verteidigung	24,3	14,7	14,3	29,1 (9,7)	4,8 (19,8%)	14,8 (103%)
6. Nachbarschaft und Welt	108,9	103,2	101,9	118,2 (15,5)	9,3 (8,5%)	16,3 (16%)



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364  
doi: 10.18449/2020A56

Ziele mit dem neuen EU-Haushalt besser und zielgerichteter umsetzen zu können.

Den ursprünglichen Vorschlag vom Mai 2018 hatte noch die Vorgänger-Kommission unter dem Präsidenten Jean-Claude Juncker formuliert und dabei diese neuen politischen Prioritäten kaum berücksichtigt. So waren für den Europäischen Green Deal, den JTF, die Förderung der Digitalisierung und das Projekt einer europäischen Verteidigungspolitik noch keine oder nicht ausreichende Haushaltsansätze vorgesehen. Die Kommission nutzte nun die Aufforderung des Europäischen Rats vom 23. April 2020, einen umfassenden Aufbaufonds zu erarbeiten. Zudem gab es großen Bedarf und hohe Erwartungen in einigen Mitgliedstaaten, dass nun ein Beweis europäischer Solidarität zu erbringen sei, und zwar in Form eines massiven Konjunkturimpulses mit Hilfe des europäischen Haushalts. All dies nahm die neue Kommission nun auf, um ihre politischen Prioritäten mit angemessenen Haushaltsansätzen zu unterlegen.

Zu erwarten ist, dass der Vorschlag langfristige Folgen für den europäischen Integrationsprozess entwickelt. Die zu Beginn der Pandemie lautstark angemahnte europäische Solidarität wird nun deutlich sichtbar. Die EU ist bereit, gewaltige Summen aufzuwenden, um die betroffenen Staaten zu unterstützen. Gleichzeitig ist sie entschlossen, die bestehenden Strukturen und Verfahren der MFR-Verhandlungen aufzubrechen und sich folglich selbst zu verändern. Hinzu kommt, dass sich die europäischen Handlungsmöglichkeiten in der Gesundheitspolitik erheblich ausweiten werden. Mit dem vorgeschlagenen neuen Programm könnte die EU auch in diesem Politikbereich künftig schneller und solidarischer agieren.

Der Rückgriff auf den Gemeinschaftshaushalt und die kohäsionspolitischen Instrumente stärkt zweifellos die wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane, allen voran der Europäischen Kommission. Zugleich wer-

den die Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments gesichert. Auch der Vorschlag, gemeinsam Schulden über die EU aufzunehmen, festigt das Gefühl der Zusammengehörigkeit in der EU. Während der Finanz- und Schuldenkrise vor zehn Jahren wählte die EU noch den intergouvernementalen Weg außerhalb der europäischen Verträge, um neue Institutionen wie den ESM zu etablieren und um zusätzliche Finanzierungs- und Rettungsprogramme umsetzen zu können.

Gewiss wird in den Verhandlungen im Europäischen Rat und mit dem Europäischen Parlament nicht einfach der Vorschlag der Europäischen Kommission übernommen werden. Aber wenn die Mitgliedstaaten dem Grundansatz und der Zielrichtung des Vorschlags folgen, wird dieses Paket eine Zäsur für den europäischen Integrationsprozess bilden. Sie wäre ähnlich einschneidend wie die Einigung auf den Europäischen Binnenmarkt oder die Europäische Währungsunion.

Wird der Integrationsprozess tatsächlich so stark vertieft und ausgeweitet, heißt das aber auch, dass alle Akteure erheblich größere Verantwortung für den Erfolg der EU tragen. Von sämtlichen Mitgliedstaaten der EU-27 und Organen der EU verlangt dieses Mehr an gemeinschaftlicher Politik auch ein höheres Maß an Kompromissbereitschaft, gegenseitiger Rücksichtnahme und Verständnis für die jeweiligen nationalen Befindlichkeiten, Probleme oder Befürchtungen der Anderen. Das gilt sowohl gegenüber den potentiellen Empfängern europäischer Solidarität als auch gegenüber denjenigen, welche die erforderlichen Finanzmittel bereitstellen.

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler der Forschungsgruppe EU/Europa.*