

EU-Rat erstellt Plan für EU-Wiederaufbau-Fonds und EU-Haushalt¹¹

Der Europäische Rat hat sich am 21. Juli 2020 auf einen Entwurf für den neuen EU-Haushalt („Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027“, kurz MFR) und einen zeitlich befristeten „Wiederaufbau-Fonds“ („Next Generation EU“, kurz NGEU) als Maßnahmenpaket zur Bewältigung der Pandemie-induzierten Wirtschaftskrise geeinigt. Der Umfang des neuen MFR 2021-27 soll demnach 1074,3 Mrd EUR betragen, NGEU- umfasst 750 Mrd EUR (gemessen in Preisen von 2018).¹²

Über den Haushaltsentwurf muss der Rat nun noch Einigkeit mit dem Europäischen Parlament herstellen. Im nächsten Schritt müssen Ratifizierungsprozesse in den Mitgliedstaaten erfolgen, um die operative Umsetzung ab Jahresbeginn 2021 zu ermöglichen.

Ein bemerkenswerter Entwurf

Wenngleich das EU-Budget traditionell nur eine geringe Größe gemessen an der Wirtschaftsleistung (knapp über 1% des Bruttonationaleinkommens der EU) und der Größe der nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten hat, und der Rat Abstriche gegenüber dem ursprünglichen EK-Vorschlag vorgenommen hat, gilt die Einigung als beachtlicher Verhandlungserfolg. Denn das Ausscheiden von Großbritannien als künftiger EU-Beitragszahler, die große Zahl von Mitgliedstaaten, sowie deren Tendenz, in den Verhandlungen auf Minimierung nationaler Beiträge und Maximierung der direkt aus dem EU-Budget erzielbaren Rückflüsse zu fokussieren, machen die Verhandlungen schwierig.

Bemerkenswert ist der Entwurf auch deshalb, weil zur Finanzierung von NGEU die Europäische Kommission (EK) erstmals in größerem Umfang als Emittent einer gemeinsamen EU-Anleihe in Erscheinung treten soll. Die Bündelung von budgetären Kräften v.a. in Form des NGEU ermöglicht einen stärker bedarfsorientierten (anstelle eines von variierenden nationalen Budgetspielräumen begrenzten) Wiederaufbau, und eine Ausrichtung an gemeinsamen europäischen Zielen (u.a. Digitalisierung, Ökologisierung). Die stark mit Euroraum-weiter makroökonomischer Stabilisierung belastete Geldpolitik kann auf eine gewisse Entlastung durch eine EU-weite fiskalpolitische Komponente hoffen. Der schmale Pool an gesamteuropäisch verantworteten Wertpapieren mit hervorragender Bonität, die als potenzielle Sicherheiten für geldpolitische Geschäfte und als Anker einer Kapitalmarktunion in Frage kommen, wird durch die geplante Anleiheemission der EK größer. Der Ratsbeschluss hat darüber hinaus zur Stärkung der globalen Wahrnehmung der EU als handlungsfähiger und kreditwürdiger Akteur, und des Eurogebiets als stabilen Währungsraum mit einer kohärenten Wirtschaftspolitik beigetragen.¹³

¹¹ Autor: Beat Weber (Abteilung für Integrationsangelegenheiten und Internationale Finanzorganisationen).

¹² SF-ER - Schlussfolgerungen der Außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020).

<https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf>

¹³ <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/eu-recovery-fund-is-step-towards-more-resilient-eurozone-23-07-2020>

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) als Grundpfeiler

Der MFR 2021-27 soll laut Ratsschlussfolgerungen 1074,3 Mrd EUR umfassen. Die Ausgaben sollen in sieben Schwerpunkt-Kategorien erfolgen: Rubrik 1 „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“; Rubrik 2 „Zusammenhalt, Resilienz und Werte“; Rubrik 3 „Natürliche Ressourcen und Umwelt“; Rubrik 4 „Migration und Grenzmanagement“; Rubrik 5 „Sicherheit und Verteidigung“; Rubrik 6 „Nachbarschaft und die Welt“; Rubrik 7 „Europäische öffentliche Verwaltung“.

Der EU-Haushalt bildet ein wichtiges Instrument, um die Zielprioritäten der EU für die aktuelle Legislaturperiode zu erreichen, allen voran die Top-Priorität eines „europäischen Green Deal“. ¹⁴ Für den Gesamtbetrag der Ausgaben aus dem MFR und NGEU wird deshalb ein Gesamtklimaziel von 30 % gelten, das sich in angemessenen Zielen in den sektoralen Rechtsvorschriften niederschlagen wird. Grundsätzlich sollten alle Ausgaben der EU mit den Zielen des Übereinkommens von Paris vereinbar sein. ¹⁵

Das EU Budget wird traditionell aus drei Eigenmittel-Quellen finanziert¹⁶: 1. Zölle und Zuckerabgaben (sog. "Traditionelle Eigenmittel"); 2. auf einer Mehrwertsteuer (MwSt)-Bemessungsgrundlage basierende Eigenmittel; 3. Eigenmittel aus den Budgetbeiträgen der Mitgliedstaaten, die anhand des Bruttonationaleinkommens (BNE) festgesetzt werden (so genannte BNE-Eigenmittel – heute rund 70 % der gesamten Finanzierung¹⁷). Der Beitrag eines Mitgliedstaats basiert v.a. auf dem jeweiligen Anteil am EU-BNE. Der entsprechende Betrag in Euro wird von der Kommission jährlich neu ermittelt.

Für den MFR 2021-27 soll im Rahmen eines neuen Eigenmittelbeschluss die Obergrenze für die Finanzierung des EU-Haushalts von 1,2 auf 1,4% des BNE angehoben werden. Zeitlich befristet bis 2058 ist darüber hinaus eine zusätzliche Anhebung um 0,6 Prozentpunkte auf 2% des BNE vorgesehen, die die Haftung für die Anleiheemission zur Finanzierung des Programms NGEU betrifft. ¹⁸

Einige Mitgliedstaaten (u.a. Österreich), haben zur Reduktion ihrer Budgetbeiträge in den Vorjahren so genannte „Rabatte“ durchgesetzt, also Kürzungen ihrer Beitragspflichten, die von der Gemeinschaft der übrigen Mitgliedstaaten durch höhere Beiträge kompensiert werden müssen. Diese hätten nach Plänen der EK mit Ende des laufenden Haushaltsrahmens auslaufen sollen, würden aber gemäß Ratsentscheid vom Juli nicht nur beibehalten, sondern für einige der betroffenen Mitgliedstaaten erhöht (darunter Österreich: Anstieg der Ermäßigung des Bruttobeitrags von 136 Mio EUR auf 565 Mio EUR [berechnet in Preisen von 2020] pro Jahr). ¹⁹

Um Mittel für die Rückzahlung der für die NGEU-Finanzierung emittierten Anleihen aufzubringen, die aus dem EU-Haushalt der betreffenden Jahre zu leisten sein werden, will der Rat neue Eigenmittelquellen erschließen.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_de

¹⁵ SF- ER, A21

¹⁶ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2012-03-21-eu-haushalt-und-mittelfristige-finanzplanung.html

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue/own-resources/national-contributions_de

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_de.pdf

¹⁹ SF- ER, Abs. 152

Ab 1.1.2021 wird eine neue Eigenmittelquelle basierend auf nicht recycelten Kunststoffabfällen eingeführt. Darüber hinaus soll die EK im ersten Halbjahr 2021 Vorschläge für eine Reihe neuer Eigenmittelquellen machen. In den Schlussfolgerungen des Rates werden ein CO₂-Grenzausgleichssystem, eine Digitalabgabe, ein überarbeitetes (möglicherweise auf den Luft- und Seeverkehr ausgeweitetes) Emissionshandelssystem, sowie andere Eigenmittel erwähnt, zu denen auch eine Finanztransaktionssteuer gehören kann.²⁰

Beschlüsse zu diesen neuen Einnahmequellen stehen trotz teils langjähriger Diskussion noch aus, weshalb diesem Teil der Ratsschlussfolgerungen mancherorts Skepsis entgegengebracht wird.²¹ Bislang sind die Kooperationsanreize in Steuerfragen zwischen den Mitgliedstaaten gering, was sowohl die Einhebung bestehender Steuern als auch die Einbeziehung neuer Quellen in das Steuersystem behindert.²² Möglicherweise steigert die gemeinsame Haftung der Mitgliedstaaten für EU-Verbindlichkeiten die Motivation zur Verständigung auf ein effektiveres grenzüberschreitendes Steuersystem.

Zusatzmittel für Wiederaufbau über „Next Generation EU“

NGEU soll ein Volumen von 750 Mrd EUR umfassen (zu Preisen von 2018), und hinsichtlich Dauer und Zweck auf den Wiederaufbau fokussiert sein.²³

NGEU mobilisiert Mittel für sieben Programme. Die größten Bestandteile bilden die „Aufbau- und Resilienzfazilität“ (672,5 Mrd EUR, davon sind 360 Mrd EUR für Kredite vorgesehen, der Rest für Zuschüsse), „React EU“ (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt) (47,5 Mrd EUR), und der „Just Transition Fund“ (10 Mrd EUR). Dazu kommen weitere Programme mit NGEU-Dotierungen jeweils unter 10 Mrd EUR: das Forschungsprogramm „Horizon Europe“, das Investitionsprogramm „InvestEU“, das ländliche Entwicklungsprogramm „Rural Development“, und das Katastrophenschutz-System „RescEU“.

Die zusätzlichen Mittel, die durch die Anleihen der EU generiert werden, werden über die Instrumente und Programme des MFR vergeben werden, und dadurch die Kohärenz mit bewährten Verfahren und anderen Maßnahmen gewährleistet. Die aufgenommenen Mittel dürfen für Darlehen von bis zu 360 Mrd EUR und für Ausgaben von bis zu 390 Mrd EUR (jeweils zu Preisen von 2018) verwendet werden²⁴

Um Mittel zu erhalten, erstellen die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne, in denen die Reform- und Investitionsagenda für den betreffenden Mitgliedstaat für die Jahre 2021-2023 dargelegt ist. Auf Basis einer Prüfung und Bewertung durch die EK werden die Pläne dem Rat zur Genehmigung vorgelegt, bevor Mittel zugewiesen werden können. Die Auszahlung erfolgt in Tranchen nach Überprüfung der Umsetzungsfortschritte. Begleitend erfolgt Kontrolle durch für Betrugsbekämpfung zuständige EU-Stellen.²⁵

²⁰ SF- ER, Abs. 146

²¹ <https://www.bruegel.org/2020/07/having-the-cake-how-eu-recovery-fund/>;
https://www.ceps.eu/download/publication/?id=29909&pdf=PI2020-18_MFF-Council-agreement.pdf;
https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_ATA%282020%29652023

²² <https://orf.at/stories/3178156/>

²³ SF- ER, A5

²⁴ SF- ER, A6

²⁵ SF- ER, Anhang, Abs 23

Die Aufteilung der Mittelzuteilung zwischen den Mitgliedstaaten ist an Kriterien gebunden, die deren wirtschaftliche Größe und Krisenbetroffenheit abbilden sollen.²⁶

In zeitlicher Hinsicht ist vorgesehen, dass 70% der durch die Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellten Finanzhilfen in den Jahren 2021 und 2022 zu binden - also einem konkreten Projekt zuzuweisen - sind. Die restlichen 30 % sind bis Ende 2023 vollständig zu binden. In der Regel wird das Darlehensvolumen für jeden Mitgliedstaat 6,8 % seines BNE nicht übersteigen.²⁷

Zur Finanzierung von NGEU soll die EK in einem neuen Eigenmittelbeschluss ermächtigt werden, im Namen der Union bis höchstens 2026 Mittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen.²⁸

Die Rückzahlung der Anleihen aus dem EU-Haushalt soll bis Ende 2058 eine „stetige und vorhersehbare Verringerung der Verbindlichkeiten“ gewährleisten (pro Jahr maximal 7,5% des Höchstbetrags von 390 Mrd EUR für Ausgaben²⁹). Zum Zweck der Rückzahlung werden bis höchstens 2058 die Eigenmittel-Obergrenzen um 0,6 Prozentpunkte des Bruttonational-Einkommens auf 2% aufgestockt, so dass die EK im Fall der Ausschöpfung aller sonstigen verfügbaren Mittel die vorgesehene Rückzahlung aus zusätzlichen Beiträgen der Mitgliedstaaten leisten kann.³⁰

Weg zur Beschlussfassung

Die Rats-Einigung muss nun in Form eines Legislativpakets gebracht und bis Ende 2020 verabschiedet werden. Für wichtige Bestandteile des Pakets ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich, und vor der Umsetzung bedarf es der Ratifikation in den Mitgliedstaaten gemäß nationalen Verfahren.

²⁶ SF- ER, A17

²⁷ SF- ER, A15

²⁸ SF- ER, A5

²⁹ SF- ER, A8

³⁰ SF- ER, A10