

Die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2021-2027

Sachstand über die Debatte und Positionen nach der Vorlage des Kommissionspakets vom 2. Mai 2018

Inhalt:

1. Zusammenfassung	2
2. Vorlage der Kommission vom 2. Mai 2018	
„Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“	6
2.1 Eckpunkte des Kommissionsvorschlags	8
- Abbildung: Übersicht über die mehrjährige Finanzplanung	10
2.2 LINKE Kritik am „MFR-Paket“	11
2.2.1 Kritik an Kürzung und Ausrichtung der Struktur- und Kohäsionspolitik	11
2.2.2 Kritik an den Finanzierungsplänen bei den „neuen Prioritäten“ der EU	16
2.2.3 EU-Haushaltsmittel für rüstungs- und militärpolitische Vorhaben	16
2.3 Position der Bundesregierung	19
Anhänge	
Anhang 1: Positionen und Konfliktlinien in der MFR-Debatte	I
Anhang 2: Position des EP	IV
Anhang 3: Zeitplan der Kommission	VI

1. Zusammenfassung

Aktuell laufen die Verhandlungen zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), dem Haushaltsrahmen der EU für die Jahre 2021 bis 2027. Mit ihrem am 2. Mai vorgelegten Paket aus einer übergreifenden Mitteilung („Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“ KOM(2018) 321 endg.), einem umfangreichen, über 120-seitigen Anhang zur Erläuterung sowie zahlreichen Verordnungsvorschlägen hat die **EU-Kommission nun ihre Position für die weiteren Verhandlungen abgesteckt:**

Sie fordert trotz des Brexits eine leichte Erhöhung des EU-Etatrahmens um 14% auf rund 1.135 Mrd. Euro, um den gewachsenen Aufgaben und Herausforderungen der Union Rechnung tragen zu können. Dies entspricht einem MFR-Volumen von 1,114% des EU-Brutto-Nationaleinkommens (EU-BNE). Außerdem plädiert sie für eine stärkere Fokussierung auf „Zukunftsaufgaben mit EU-Mehrwert“. Neben einer verstärkten Förderung von Programmen zu Innovation, Forschung, Klima- und Umweltschutz sieht der Vorschlag der Kommission vor allem deutliche Mittelzuwächse in den Bereichen der (Außen-)Grenzsicherung und des „Migrationsmanagements“ sowie bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor.

Kürzungen will die Kommission dagegen vor allem in den „klassischen“ Haushaltsrubriken der Agrarpolitik sowie der Struktur- und Regionalförderung vornehmen. So sollen im Bereich der Landwirtschaftspolitik die Ausgaben um 5% zurückgefahren werden, bei der Struktur- und Kohäsionspolitik hat sie Kürzungen von insgesamt 10% angekündigt.¹ Zudem soll die Förderpolitik noch stärker auf marktliberale Reformen zugeschnitten und die makro-ökonomischen Konditionalitäten für Strukturfondshilfen verschärft werden. Erstmals solle die Mittelvergabe aus den Struktur- und Regionalfonds auch an politische Konditionalitäten (Rechtstaatlichkeit, Aufnahme / Integration von Flüchtlingen) geknüpft werden.

Darüber hinaus sieht der Kommissionsvorschlag die Einführung neuer Eigenmittel vor, um künftige Aufgaben finanzieren zu können und ihre Abhängigkeit von den Beiträgen der Mitgliedstaaten zu reduzieren: Hierzu schlägt sie eine „Plastiksteuer“, die Verbuchung von Einnahmen aus dem Emissionshandel sowie aus der – geplanten - Erhebung einer EU-weiten Körperschaftssteuer ins EU-Budget vor.

Mit dem vorliegenden MFR-Paket hat die Kommission ihren politischen Rahmen für die Verhandlungen abgesteckt, ihre Prioritätensetzungen festgelegt und mit Zahlenangaben zur Finanzierung für die jeweiligen Haushaltsrubriken unterlegt. Gleichwohl bleiben viele Details – bspw. Angaben zu den geplanten Mittelzuweisungen für konkrete Haushaltsprogramme – teils unklar, teils sogar widersprüchlich. Die Kommission hat angekündigt, von Ende Mai bis Mitte Juni weiter konkretisierte Vorschläge zur Mittelausstattung und zum „Design“ der jeweiligen Programme zu veröffentlichen (siehe den Zeitplan in Anhang 3).

¹ In der vorliegenden Mitteilung vom 2. Mai hatte die Kommission noch Kürzungen von „rund 7%“ in der Strukturpolitik in Aussicht gestellt. Am 31. Mai legte sie jedoch ihre konkretisierten Vorschläge für die Regional- und Kohäsionspolitik vor. Diese sehen nun Kürzungen von 10% vor. Siehe dazu u.a. die Pressemitteilung von Martina Michels am 31.5.2018 <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/11862.10-k%C3%BCrzungen-bei-regional%C3%B6rderung-w%C3%A4hrlich-kein-grund-zu-euphorie.html> sowie FAZ 30.5.2018, EU will deutschen Bundesländern weniger Geld geben.

Hauptkritikpunkte der LINKEN:²

- **Zu geringes Haushaltsvolumen und Kürzungen bei der Strukturpolitik:** Die Kritik der LINKEN setzt an der unzureichenden Mittelausstattung für den künftigen MFR an; der Kommissionsvorschlag fällt deutlich hinter die Positionierung des EU-Parlaments (EP) zurück, die für den MFR eine Höhe von 1,3% des EU-BNE fordert. In dem Zusammenhang kritisiert DIE LINKE die (auch dadurch bedingten) Kürzungen bei der Agrar- und besonders der Strukturpolitik: Die Kürzungen von 10% in der gesamten Rubrik „Zusammenhalt und Werte“ und sogar von 45% beim Kohäsionsfonds setzen den Rotstift ausgerechnet an den Fonds an, die (trotz unserer Kritik an ihrer Ausgestaltung; s.u.) noch am ehesten geeignet sind, die wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Gefälle in der EU abzufedern.
- **Neoliberale Ausrichtung und politische Konditionalisierung der Struktur- bzw. Kohäsionspolitik:** Zudem kritisiert DIE LINKE die weitere Verschärfung der marktradikalen Ausrichtung der Kohäsionspolitik (makro-ökonomische Konditionalitäten): Mit erneut verschärften neoliberalen Förderkriterien sowie der Ausrichtung auch der konkreten Förderpolitik auf die Durchführung von Strukturreformen – Privatisierungen, Liberalisierungen – entfernt sich die EU-Kohäsionspolitik immer weiter von ihrer eigentlichen Aufgabe, die Angleichung der Lebensverhältnisse in der EU zu fördern. Darüber hinaus sind die Vorschläge zur politischen Konditionalisierung abzulehnen. Diese sehen bei „Rechtsstaatlichkeitsmängeln“ die Aussetzung und Kürzung von Strukturfondsmitteln vor. Dies ist grundsätzlich problematisch, da damit in erster Linie die Menschen vor allem in strukturschwachen Regionen für das Verhalten von nationalen Regierungen „abgestraft“ werden. Diese Sanktionen sind nicht das geeignete Instrument, um Regierungen zur Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit zu bewegen.
- **Zu wenig Mittel für öffentliche Investitionen:** Unserer Forderung einer massiven Aufstockung der Mittel für öffentliche Investitionen zur Überwindung der wachsenden sozialen und ökonomischen Gefälle trägt der Kommissionsvorschlag in keiner Weise Rechnung. Die Kürzung und neoliberale Ausrichtung der Strukturfonds weisen den Weg in die andere Richtung. Selbst die aus LINKER Sicht unzureichende und falsch konzipierte EU-Investitionsoffensive („Juncker-Fonds“, Stichworte: PPP und ÖPP) wird 2020 nach Auslaufen des EFSI mit dem Programm InvestEU nur in „abgespeckter“ Form fortgesetzt.
- **Kritik am Mittelaufwuchs zur Grenzkontrolle:** Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt ist die geplante massive Aufstockung der Finanzmittel für die Außengrenzkontrolle auf rund 35 Mrd. Euro – u.a. für die Grenzschutzagentur Frontex, die auf 10.000 Mitarbeiter*innen aufgestockt werden soll.

² Die Liste der hier und in der folgenden Analyse identifizierten Kritikpunkte ist nicht erschöpfend. Sie fokussiert auf die Aspekte, die aus Sicht der LINKEN besonders problematisch sind und einer hohen politischen Aufmerksamkeit bedürfen. Für erste Bewertungen des Kommissionsvorschlags siehe u.a. die Pressemitteilungen von Andrej Hunko vom 3.5.2018, EU-Haushalt erfährt Paradigmenwechsel in Richtung Hochrüstung, <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/eu-haushalt-erfaehrt-paradigmenwechsel-richtung-hochruetzung.pdf>, von Sabine Lösing vom 3.5.2018, Ein Haushalt für das Europa der Rüstung, <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/11823.ein-haushalt-f%C3%BCr-das-europa-der-r%C3%BCstung.html> und Martina Michels vom 2.5.2018, Mehrjähriger Finanzrahmen: Chance vergeben, <http://martina-michels.de/regionalpolitik/mehrjaehriger-finanzrahmen-chance-vergeben/> sowie Martina Michels am 31.5.2018 <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/11862.10-k%C3%BCrzungen-bei-regional%C3%B6rderung-waehrlich-kein-grund-zu-euphorie.html>

- **Kritik am erheblichen Mittelaufwuchs für Militär- und Rüstungsausgaben:** Vor allem aber kritisiert DIE LINKE die Einrichtung der völlig neuen Haushaltsrubrik für „Sicherheit und Verteidigung“, die mit insgesamt 27,5 Mrd. Euro an Haushaltsmitteln ausgestattet werden soll. Damit erreicht die Militarisierung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik eine neue Qualität und wird erstmalig offen mit EU-Haushaltsmitteln unterlegt.³

Im Zentrum der Rubrik stehen die – unserer Rechtsauffassung nach EU-vertragswidrige – Förderung von Ausgaben zur Rüstungsforschung und –Entwicklung (Europäischer Verteidigungsfonds, EVF) sowie ein 6,5 Mrd. schweres Infrastrukturprogramm zur Erhöhung der militärischen Mobilität. Mit rund 13 Mrd. Haushaltsmitteln für den EVF, die über Kofinanzierungen „gehebelt“ werden sollen, könnten so über den MFR insgesamt bis zu 55 Mrd. Euro aus EU- und den Haushalten der Mitgliedstaaten für rüstungspolitische Vorhaben mobilisiert werden.

⇒ **So markiert der Kommissionsvorschlag einen „Paradigmenwechsel in Richtung Hochrüstung“.**⁴

Die Forderung der Kommission nach neuen Eigenmitteln bedarf in der LINKEN noch einer weiteren Diskussion: Grundsätzlich hat sich DIE LINKE vor dem Hintergrund der unzureichenden parlamentarischen Kontrolle der Kommission und des Rates durch EP und nationale Parlamente klar positioniert: *„Unter den gegebenen Bedingungen dürfen keine weiteren Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert werden, die zu einer Verfestigung der neoliberalen EU führen können.“*⁵ Mit ihren Vorschlägen zielt die Kommission zwar nicht auf „EU-Steuern“ ab, die direkt von ihr erhoben werden, sondern „nur“ auf garantierte höhere Anteile an konkreten Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten. Nach erster Einschätzung markiert dies aber gleichwohl einen Eingriff in die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten und ist daher abzulehnen. (Ausführlicher zur Kritik der LINKEN siehe Abschnitt 2.2, Seiten 11ff).

Positionen und Konfliktlinien in der MFR-Debatte

Die Kommission will die Verhandlungen bis zur EP-Wahl Ende Mai 2019 abschließen. Dies ist äußerst unsicher, denn die Rahmenbedingungen sind – verschärft durch die Brexit-bedingten Einnahmeausfälle von bis zu 14 Mrd. Euro jährlich - schwierig und die Positionen von Kommission, EP und Mitgliedstaaten liegen teils weit auseinander (Anhang 1).⁶

³ Zuzüglich zur neuen Haushaltsrubrik „Sicherheit und Verteidigung“ wird auch die „Außenpolitik-Rubrik“ u.a. zur Finanzierung der Nachbarschaftspolitik und weiterer GASP-Projekte aufgestockt. Weiterhin außerhalb des EU-Haushalts bleibt die „Europäische Friedensfazilität“ (für die 10,5 Mrd. vorgesehen sind), über die Militärmis-sionen sowie militärische Ausrüstungs- und Ausbildungsprogramme mit Drittländern finanziert werden.

⁴ Zitat: Pressemitteilung von Andrej Hunko vom 3.5.2018, EU-Haushalt erfährt Paradigmenwechsel in Richtung Hochrüstung, a.a.O.

⁵ Programm der LINKEN zur Bundestagswahl 2017, Kapitel XVI. „Europa der Menschen statt der Banken und Konzerne“, <https://archiv-wahlen.die-linke.de/bundestagswahl-2017/wahlprogramm/xvi-fuer-ein-europa-der-menschen-statt-der-banken-und-konzerne/>

⁶ Siehe u.a. Handelsblatt 15.5.2018, Kritik an Oettingers Plänen; Berliner Zeitung 3.5.2018, Mehr zahlen, mehr leisten; FAZ 3.5.2018, Die Erziehungsregeln der Kommission und FAZ 2.5.2018, EU-Kommission: Etat der vertretbaren Zumutungen; Süddeutsche Zeitung (SZ) 3.5.2018, EU will zwölf Milliarden mehr aus Berlin und SZ 3.5.2018, Kommt nicht in die Tüte. Die EU will eine Plastiksteuer, doch sie durchzusetzen wird schwer.

- Das **Europäische Parlament** (EP) hat am 14. März 2018 in einer Resolution seine Verhandlungsposition festgelegt und in einer weiteren Resolution am 30. Mai bekräftigt. Die Mehrheit der EP-Fraktionen begrüßt darin im Wesentlichen die von der Kommission seit langem geforderte Fokussierung auf „Zukunftsaufgaben“ (Forschung, Innovation), ebenso die geplanten Mittelaufwüchse in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik – einschließlich des EVF - und Grenzsicherung. Auch die Forderung nach echten EU-Eigenmitteln wird vom EP traditionell unterstützt. (Die GUENGL hatte die Resolution mehrheitlich abgelehnt und ihre Position am 25. Mai in einem eigenen Entschließungsantrag dargestellt⁷; siehe Anhang 2)
Der wichtigste Dissens zwischen Kommission und EP besteht in der aus Sicht des Parlaments viel zu niedrigen Mittelausstattung: Das EP fordert einen MFR in Höhe von 1,3% des EU-BNE. Mit dieser Finanzausstattung ließen sich Kürzungen in der Agrar-, der Struktur- und Kohäsionspolitik vermeiden und trotzdem mehr Mittel für „Zukunftsaufgaben“ bereitstellen. Zwar befürwortet das EP die ökonomischen Konditionalitäten bei den Strukturfonds; politische Konditionalisierungen in diesem Bereich lehnt es aber ab.⁸
- **Die Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten und Kommission, dem EP sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander verlaufen hoch kontrovers:** Wichtige Konfliktlinien verlaufen u.a. bei den Fragen nach der Höhe des neuen MFR (auch vor dem Hintergrund der „Brexit-Lücke“), der Fokussierung auf neue Aufgaben sowie der Ausgestaltung der Struktur- und Kohäsionspolitik. Vereinfacht gesprochen, verlaufen die Kontroversen im Rat entlang der „traditionellen“ Konfliktlinien: die Staaten Ost- und Südeuropas treten für eine höhere Mittelausstattung sowie gegen Kürzungen in der Kohäsionspolitik ein, wohingegen die Benelux-Länder, Österreich und die skandinavischen Länder für eine „Deckelung“ (und teilweise: Kürzung) des Etats sowie die strikte Fokussierung auf die „Zukunftsaufgaben“ pochen (siehe Anhang 1).
- Die **Bundesregierung** unterstützt im Wesentlichen die Position der Kommission hinsichtlich der Neuausrichtung des MFR auf „Zukunftsaufgaben“. Mit Blick auf die Struktur- und Regionalförderung setzt sie sich klar für ökonomische Konditionalitäten ein. Ihre im Koalitionsvertrag verankerte Bereitschaft, für den künftigen MFR höhere deutsche Beiträge zuzusagen, hat sie allerdings immer weiter zurückgenommen: Mittlerweile lehnt sie (wie bereits ihre Vorgängerin) einen Budgetrahmen oberhalb von 1,0% des EU-BNE klar ab. Zudem zeichnet sich in der Koalition (in der Union) ein Konflikt über die politische Konditionalisierung von Strukturfondsmitteln ab (Abschnitt 2.3).⁹

⁷ Entschließungsantrag der GUENGL-Fraktion vom 25.5. zu den Themen Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-27 und Eigenmittel; B8-0241/2018, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0241&language=DE>

⁸ Europäisches Parlament 2018, Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020 (2017/2052 (INI)) / P8_TA-Prov(2018)0075, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0075>

⁹ U.a. SZ 3.5.2018, EU will 12 Milliarden mehr aus Berlin; sowie Der Spiegel 5.5.2018, Europa: Union streitet über Sanktionen.

2. Vorlage der Kommission vom 2. Mai 2018 „Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“ (KOM(2018) 321 endg.)

Bereits im Zuge des „Reflexionsprozesses über die Zukunft der EU“ im Frühjahr und Sommer 2017 hatte die Kommission mit ihrem „Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen“ vom 28. Juni 2017 einen weiten Rahmen „neuer Aufgaben und Herausforderungen“ der EU abgesteckt, die sich in ihren Finanzplanungen und durch neue Prioritätensetzungen niederschlagen müssten. Im Reflexionspapier beließ es die Kommission bei der Skizze verschiedener Szenarien, wie der künftige MFR ausgestaltet werden könnte.¹⁰

Konkretisiert wurden die Überlegungen in der Mitteilung der Kommission vom 15. Februar 2018 „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine EU, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“ (KOM(2018) 98 endg.).¹¹ Diese Mitteilung wurde als „Diskussionsgrundlage“ zum informellen Europäischen Rat am 23. Februar ausgearbeitet, auf dem die EU-Regierungschef*innen erstmals über den zukünftigen MFR berieten.¹² Ausdrücklich betonte die Kommission darin, dass es sich noch nicht um eine endgültige Positionierung handele, sondern dass das Papier vielmehr „eine offene Debatte anregen“ solle.¹³ Gleichwohl konkretisierten sich auch auf der Grundlage der Mitteilung ihre Vorstellungen¹⁴:

- **Ausgleich der „Brexit-Lücke“ von 12 bis 14 Mrd. Euro / Jahr durch den Austritt des Nettozahlers Großbritannien:** Diese Lücke soll durch einen Mix von Einsparungen (s.u.) und „frischem Geld“ (Haushaltskommissar Oettinger) finanzieren: Hierzu brachte die Kommission u.a. höhere Beiträge der Mitgliedstaaten sowie neue EU-Eigenmittel ins Gespräch.¹⁵

¹⁰ Diesen Prozess leitete die EU-Kommission in der ersten Jahreshälfte 2017 mit der Veröffentlichung eines Weißbuchs zur Zukunft der EU sowie einer Reihe von „Reflexionspapieren“ u.a. zur Zukunft der Eurozone, den EU-Finzen, der Verteidigungspolitik, der Sozialpolitik usw. ein. Siehe https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-way-ahead_de Diese Initiative wurde auch vom Europäischen Rat aufgegriffen, u.a. in der vom Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, vorgeschlagenen „Leaders Agenda“. Diese Reformagenda wurde vom Europäischen Rat in seiner Tagung am 22. Oktober 2017 gebilligt. Siehe <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/tallinn-leaders-agenda/>. Auch das EU-Parlament (EP) hat sich seither ausführlich mit den Reflexionspapieren befasst.

¹¹ KOM(2018) 98 endg., <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=212402&latestVersion=true&type=6>

¹² Neben dem MFR stand auch die Debatte über die Wahlrechtsreform für die EP-Wahl auf der Agenda des Gipfels. Zu den Diskussionen über den MFR auf diesem Treffen siehe u.a. Handelsblatt 26.2.2018, Zuckerbrot und Peitsche; Neue Zürcher Zeitung (NZZ) 26.2.2018, Merkels Finanzkeule stößt auf Widerstand.

¹³ KOM(2018) 98 endg., hier: S. 27.

¹⁴ Ausführlicher zu den Diskussionen zum MFR in den vergangenen Monaten: U.a. M. Parry / M. Sapala 2018, Post-2020 MFF and own resources. Ahead of the Commission's proposal. EPRS | European Parliament Research Service April 2018, [Post-2020 MFF and own resources: Ahead of the Commission's proposal](#), Referat PE 2 2018, EU-Sachstand: Der MFR nach 2020 – aktuelle Herausforderungen und neue Prioritäten sowie deren Finanzierung und Reform des Eigenmittelsystems. Stand: 16.2.2018, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=212265&latestVersion=true&type=5> sowie die Berichte aus Brüssel des Referat PE 4 des Bundestags: Bericht aus Brüssel Nr. 1/2018 vom 15.1.2018, Haushalt: MFR nach 2020 – Vorstellungen der Kommission, https://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Berichte/2018_01.pdf, S. 2-5 und Bericht aus Brüssel Nr. 2/2018 vom 29.1.2018, Haushalt: MFR nach 2020: Vorstellungen des Europäischen Parlaments, https://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Berichte/2018_02.pdf, S. 2-5.

¹⁵ Die Schließung der Brexit-Lücke soll laut Haushaltskommissar Oettinger zu 50% über Einsparungen erfolgen – d.h. 6-7 Mrd. Euro müssen bei existierenden Programmen gestrichen werden. Die Haushaltsrubriken „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ mit derzeit 371 Mrd. Euro (34%) und Agrarpolitik mit derzeit 420 Mrd. (39%) wären davon besonders betroffen. Sie sollen jeweils um 5-10% gekürzt werden. Siehe

- **Neue Aufgaben / Neuausrichtung des MFR:** Neben den „klassischen“ Aufgaben – hier nennt die Kommission auch die Überwindung wirtschaftlicher und sozialer Gefälle - würden zunehmend neue Aufgaben an die EU herangetragen: Lösungen zur Bearbeitung von Flucht und Migration, Sicherung der EU-Außengrenzen, Förderung von Innovation und Forschung, Klima- und Umweltschutz usw.
- ⇒ Die EU müsse vor diesem Hintergrund ihre politischen Prioritäten neu definieren und sich künftig auf die Förderung von **Aufgaben mit „europäischem Mehrwert“** fokussieren. Bereits seit Monaten hatte die Kommission daher angekündigt, Programme auf den Prüfstand zu stellen und Kürzungen vor allem in den traditionell größten Haushaltsrubriken – bei der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Struktur- und Kohäsionspolitik - vorzunehmen.¹⁶
- Hohen Stellenwert maß die Kommission von Beginn an demgegenüber der Bereitstellung von Finanzmitteln in den Bereichen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP); u.a. für Maßnahmen der PESCO und für den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) bei.¹⁷

Am 2. Mai 2018 legte die Kommission (fristgerecht) ihr seit einigen Monaten angekündigtes Maßnahmenpaket zum nächsten MFR für die Jahre 2021-2027 vor. **Das Paket enthält die übergreifende Mitteilung „Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“ (KOM(2018) 321 endg.)**, die die politische (Neu-)Ausrichtung des zukünftigen MFR skizziert und begründet und – im Gegensatz etwa zu ihrer Mitteilung vom Februar 2018 – für die einzelnen Haushaltsrubriken und Programme konkrete Zahlen zur Finanzierung enthält. **Mit diesem Dokument hat die Kommission somit ihre Position für die kommenden MFR-Verhandlungen mit EP und den Mitgliedstaaten festgelegt.**

Außerdem enthält das Kommissions-Paket einen umfangreichen Anhang zur Mitteilung, der Erläuterungen ihrer Position und zur finanziellen Ausstattung ihrer Haushaltsforderungen enthält, einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss zur Umsetzung der MFR-Planungen sowie sechs Verordnungsvorschläge; darunter den Verordnungsvorschlag zur politischen Konditionalisierung von Strukturfondsmitteln sowie Vorschläge zur Bereitstellung neuer Eigenmittel für den EU-Haushalt.¹⁸

hierzu u.a. Sekretariat PE 1, Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, 21.3.2018, Vermerk über das Gespräch mit KOM Oettinger am 19. März 2018.

¹⁶ Die Kommission hat den „Mehrbedarf“ aufgrund neuer Aufgaben (v.a. Flüchtlings- und Migrationspolitik, Grenzsicherung, GASP/GSVP) auf rund 8 Mrd. Euro/Jahr taxiert. Diesen Mehrbedarf will sie zu 80% (6 Mrd.) über zusätzliche Mittel und zu 20% durch Kürzungen in anderen Bereichen finanzieren.

¹⁷ Zum Europäischen Verteidigungsfonds siehe u.a. meinen Vermerk vom 12. Dezember 2017 sowie Sabine Lösing / Jürgen Wagner 2017, EU: Rüstung ohne Rechtsgrundlage, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 62 (10), 41-44.

¹⁸ Das Paket vom 2. Mai 2018 enthält die folgenden Dokumente:

1. Die übergreifende Mitteilung „Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027“, KOM(2018) 321 endg. Zu dieser Mitteilung gehört ein 124 Seiten langer Anhang, der detaillierter die einzelnen Haushaltsrubriken und Programme behandelt. Die Mitteilung einschließlich des Anhangs kann hier heruntergeladen werden: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_de.pdf,
2. Den Verordnungsvorschlag zur Festlegung des MFR für die Jahre 2021-2027, KOM(2018) 322 endg., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/laying-down-mff-may2018_de.pdf,
3. Verordnungsvorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP, Kommission und Rat über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung,

2.1 Eckpunkte des Kommissionsvorschlags

Tatsächlich markiert das Paket der Kommission wie angekündigt eine Neuausrichtung und „Modernisierung“¹⁹ des EU-Haushalts. Die Kommission fordert unter anderem²⁰:

- einen **leichten Aufwuchs des MFR** (trotz Brexit und „Wegfall“ des Nettozahlers Großbritannien): Die Kommission sieht für die siebenjährige Laufzeit des künftigen MFR ein Gesamtvolumen von Verpflichtungen in Höhe von **1.135 Mrd. Euro** (bzw. **1.279,4 Mrd. Euro** in laufenden Preisen) vor. Damit würde der Umfang des EU-Haushaltsrahmens um 14% gegenüber dem des laufenden MFR (2014-2020) anwachsen. Dieser hatte erstmals in der EU-Geschichte eine reale Mittelkürzung vorgesehen²¹: Nach aktuellen Preisen (inflationbereinigt) summiert sich sein Volumen auf rund 1.009 Milliarden Euro. Der künftige MFR entspräche somit einem **Anteil von 1,114% am EU-Bruttonationaleinkommen (BNE)**; gegenüber dem Anteil des laufenden Finanzrahmens von 1% am EU-BNE.
- Außerdem schlägt die Kommission einen „**schrittweisen**“ **Abbau der diversen Rabatte** (Brittenrabatt, Rabatte vom Rabatt u.a. für die Niederlande und weitere Staaten) vor. Innerhalb von 5 Jahren sollen die Rabatte abgebaut sein. (S. 30)

KOM(2018)323 endg., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/interinstitutional-agreement-budget-may2018_de.pdf,

4. Verordnungsvorschlag über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, KOM(2018) 324 endg., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/protection-union-budget-rule-law-may2018_de.pdf,
5. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM(2018) 325 endg., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018_de.pdf
6. Verordnungsvorschlag zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel, die auf der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, dem Emissionshandelssystem der Europäischen Union und nicht wiederverwerteten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel, KOM(2018) 326 endg., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/methods-procedures-own-resources-may2018_de.pdf
7. Verordnungsvorschlag zur Festlegung von Durchführungsmaßnahmen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM(2018) 327 endg., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/implementing-measures-own-resources-may2018_de.pdf
8. Vorschlag für einen Beschluss des Rates „amending Regulation (EEC, Euratom) No 1553/89 on the definitive uniform arrangements for the collection of own resources accruing from value added tax“, KOM(2018) 328 endg. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/amendment-vat-may2018_en.pdf

Alle Dokumente sind bei der EU-Kommission auf dieser Seite verfügbar: https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_de Dort finden sich darüber hinaus zahlreiche „Factsheets“ zu den einzelnen Rechtsetzungsvorschlägen sowie den Schwerpunkten der Haushaltsplanung. Für eine detaillierte (11-seitige) Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags siehe den aktuellen Bericht aus Brüssel, 14.5.2018, Themenschwerpunkt: Vorschlag der Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027, Referat PE 4 EU-Verbindungsbüro, Bericht aus Brüssel 9/2018, https://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Berichte/2018_09.pdf

¹⁹ Siehe u.a. die Pressemitteilung der Kommission zur Vorlage des MFR-Pakets am 2.5.2018, EU budget for the future, https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-future-2018-may-02_de

²⁰ Die folgende Übersicht ist nicht erschöpfend – sie fokussiert vor allem auf die Bereiche, die aus Sicht der LINKEN besonders problematisch sind bzw. einer hohen politischen Aufmerksamkeit bedürfen.

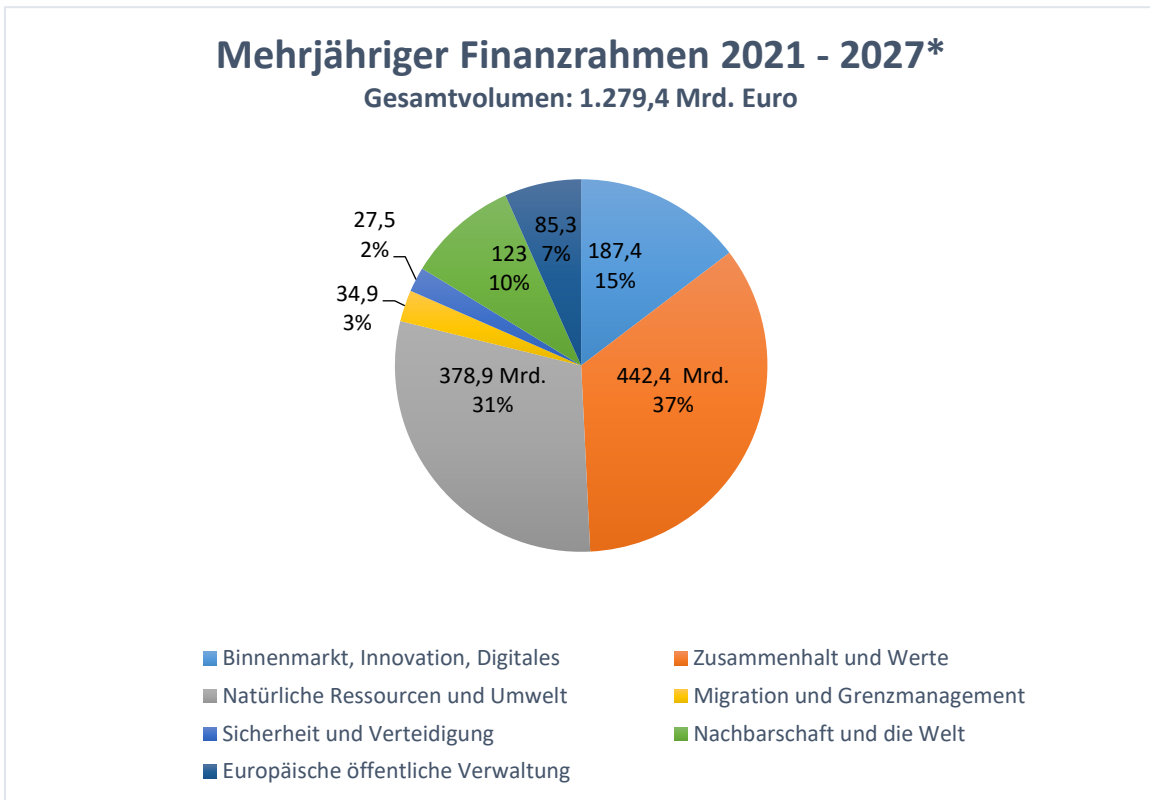
²¹ Der MFR 2012-2020 sah eine reale Mittelkürzung von 34 Mrd. Euro gegenüber dem vorherigen Finanzrahmen (2007-2013) vor. Siehe: Referat PE 2 2018, EU-Sachstand: Der MFR nach 2020 – aktuelle Herausforderungen und neue Prioritäten sowie deren Finanzierung und Reform des Eigenmittelsystems. Stand: 16.2.2018, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentinhalt?id=212265&latestVersion=true&type=5>, S. 2.

- eine **Vereinfachung des Haushalts** durch die Umstrukturierung der Haushaltsrubriken auf nun sieben sowie durch Zusammenlegung und Streichung von Rubriken und einzelnen Programmen von bislang 58 auf 37.²² Zudem fordert sie **Flexibilitätsinstrumente**, um besser auf kurzfristige Ereignisse reagieren zu können; unter anderem will sie künftig Finanzmittelübertragungen innerhalb einer Haushaltsrubrik von bis zu 15% ermöglichen, die Unionsreserve durch nicht abgerufene Programm-Mittel aufstocken und 2023 eine verbindliche Halbzeitüberprüfung vorzunehmen, in deren Folge auch neue politische Schwerpunktsetzungen möglich sein sollen.
- eine politische **Fokussierung auf „Zukunftsaufgaben von hohem „EU-Mehrwert“** (u.a. Forschung und Innovation, Sicherung der Außengrenzen, Verteidigung (!)): Diese Fokussierung geht klar zu Lasten der größten und „klassischen“ Rubriken der **Agarpolitik und der Struktur- und Kohäsionspolitik**. In diesen Bereichen sieht die Kommission Kürzungen von 5% bzw. 10% vor (siehe Abschnitt 2.2.1). Zudem wird in beiden Rubriken die Orientierung an neoliberalen Zielen und Kriterien („makro-ökonomische Konditionalisierung“) weiter verschärft (siehe unten). Im Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik sollen darüber hinaus **politische Konditionalisierungen** eingeführt werden, um Rechtstaatlichkeitsdefizite mit Sanktionen – Aussetzen, Kürzen und sogar Streichen von Fördermitteln – belegen zu können. Zudem will sie die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Migrant*innen als zusätzliches Entscheidungskriterium bei der Strukturfördermittelvergabe einführen, um bei den Ländern positive Anreize für die Flüchtlingsaufnahme zu setzen.
- **Hohe Mittelzuwächse** sind insbesondere für die Rubriken **„Migration und Grenzmanagement“** (35,4 Mrd. anstatt 12,4 Mrd. wie im MFR 2014-20), **„Nachbarschaft und die Welt“** (EU-Außenpolitik; 123 Mrd. anstatt 70 Mrd.) und für völlig neue Haushaltsrubrik **„Sicherheit und Verteidigung“** (27,5 Mrd.) vorgesehen.
- **Neue Eigenmittel** zur Finanzierung und zur Reduzierung der Abhängigkeit der EU / der Kommission von den BNE-Eigenmitteln und von den Mitgliedstaaten: Die Kommission plant die Einführung einer „Plastiksteuer“ (4-8 Mrd. Euro/Jahr), die Verbuchung von 20% der Einnahmen aus dem Emissionshandel ins EU-Budget (1,2 – 3 Mrd. Euro / Jahr) sowie aus der – ebenfalls erst geplanten - Erhebung einer EU-weiten Körperschaftssteuer (4 – 23 Mrd. Euro / Jahr).

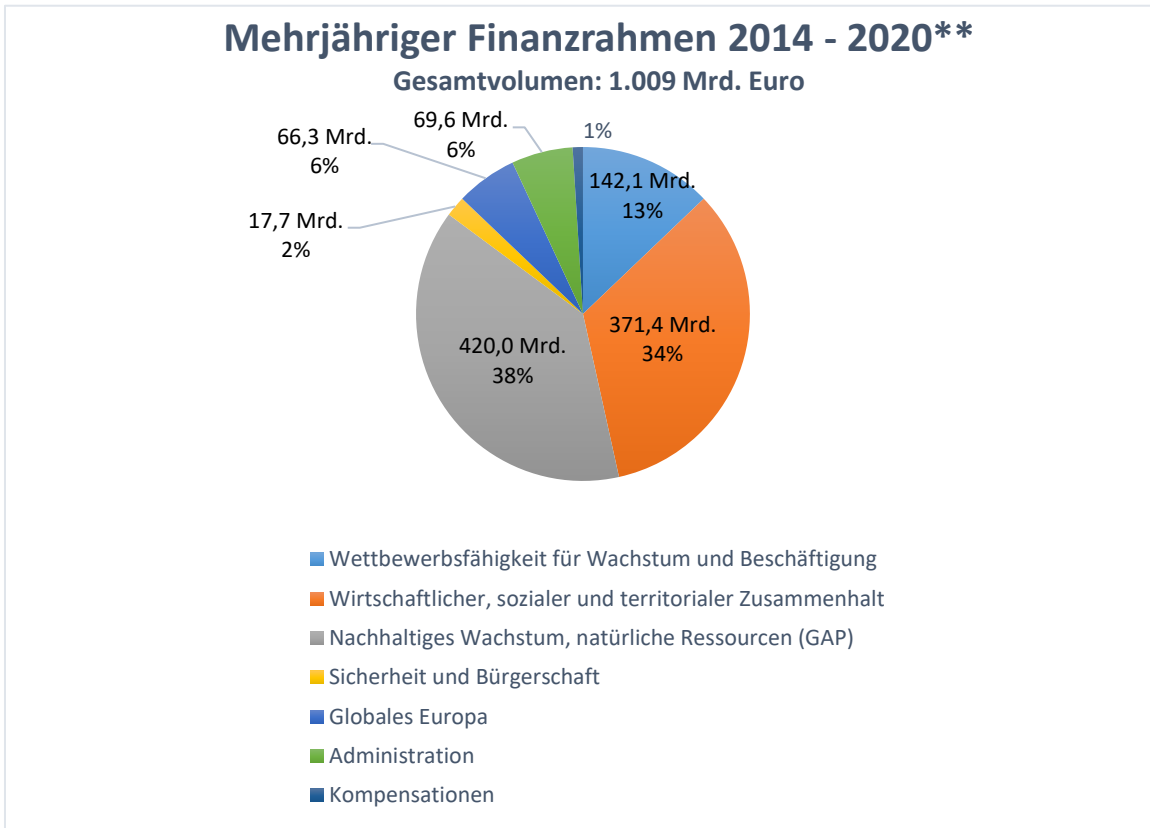
²² Diese „Vereinfachung“ ist allerdings insoweit problematisch, als dass sie eine direkte Vergleichbarkeit zwischen dem „alten“ MFR (2014-2020) und dem zukünftigen erschwert. Es wird somit schwerer nachvollziehbar, ob beispielsweise tatsächliche Neuausrichtungen stattfanden oder diese nur durch das „Verschieben“ von Mitteln von einer in die andere Rubrik suggeriert werden. Auch der Haushaltsausschuss des EP (BUDG) hat diese Intransparenz der Kommission kritisiert. Siehe u.a. FAZ 3.5.2018, Europas Bauern bekommen weniger Geld.

Übersicht über die mehrjährige Finanzplanung laut Kommissionsvorschlag

Aufgrund der Neustrukturierung der Haushaltsrubriken ist ein direkter Vergleich der Finanzrahmen nur bedingt möglich!



* MFR-Beträge in Mrd. Euro in laufenden Preisen; Angaben der EU Kommission (KOM(2018) 321 endg., S. 33).



** Angaben der EU-Kommission, Quelle: M. Parry / M. Sapala 2018, Post-2020 MFF and own resources, p. 2.

2.2 LINKE Kritik am „MFR-Paket“

DIE LINKE hat die Vorschläge der Kommission unmittelbar nach ihrer Veröffentlichung in einigen Pressemitteilungen scharf kritisiert.²³ Die wichtigsten Kritikpunkte sind:

- **Die unzureichende Mittelausstattung des MFR:** DIE LINKE (Bundestag und EP) schließt sich in dem Punkt der Position des EP (Resolution vom 18. März) an, die einen Aufwuchs des MFR auf 1,3% des EU-BNE fordert. Mit dieser Mittelausstattung hätten die Einschnitte in der Agrarpolitik und vor allem in der Struktur- und Kohäsionspolitik vermieden werden können. Auch gemessen an früheren Plänen der EU-Kommission, die bis zuletzt vage eine Erhöhung der Zahlungen in Höhe von „1,1X%“ (bis zu 1,19%) des EU-BNE in Aussicht gestellt hatte, fällt diese Erhöhung des Haushaltsrahmens enttäuschend aus.²⁴

2.2.1 Kritik an Kürzung und Ausrichtung der Struktur- und Kohäsionspolitik²⁵

1) Kürzungen im Bereich vor allem bei den Struktur- und Kohäsionsfonds (Rubrik „Zusammenhalt und Werte“):

Im vorliegenden Paket visiert die Kommission Kürzungen von 7% bei der Struktur- und Kohäsionspolitik an. Die tatsächlichen Kürzungen könnten nach Einschätzung von Expert*innen aber bei bis zu 10% liegen.²⁶ Tatsächlich hat die Kommission in ihrer präzisierten Vorlage zur Struktur- und Regionalpolitik vom 29. Mai bestätigt, dass sie die Mittel der Struktur- und Regionalförderung um 10% kürzen will.²⁷

²³ Siehe u.a. die Pressemitteilungen von Andrej Hunko vom 3.5.2018, EU-Haushalt erfährt Paradigmenwechsel in Richtung Hochrüstung, <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/eu-haushalt-erfaehrt-paradigmenwechsel-richtung-hochruetzung.pdf>, von Sabine Lösing vom 3.5.2018, Ein Haushalt für das Europa der Rüstung, <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/11823.ein-haushalt-f%C3%BCr-das-europa-der-r%C3%BCstung.html> und Martina Michels vom 2.5.2018, Mehrjähriger Finanzrahmen: Chance vergeben, <http://martina-michels.de/regionalpolitik/mehrjaehriger-finanzrahmen-chance-vergeben/>.

²⁴ Noch im März 2018 hatte EU-Haushaltskommissar Günther Oettinger in einem Berichterstatter-Gespräch mit Mitgliedern des Haushaltsausschusses und des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestags eine Erhöhung auf bis zu 1,2% „für angemessen“ befunden. Auch vor der Plenardebatte im EU-Parlament im März hatte sich Oettinger noch „großzügiger“ gezeigt. Siehe hierzu Sekretariat PE 1, Vermerk über das Gespräch mit KOM Oettinger am 19. März 2018 (a.a.O.) und PE 2, EU-Sachstand: Der MFR nach 2020 (a.a.O.), sowie SZ 14.3.2018, EU-Parlament verlangt 30 Prozent mehr Beiträge; BILD 27.4.2018, So teuer werden Oettingers EU-Pläne für Deutschland.

²⁵ Auch die Kürzungen in der Agrarpolitik (Rubrik „Natürliche Ressourcen und Umwelt“) um 5% lehnt DIE LINKE ab. Insbesondere die Fraktionen der ostdeutschen Länder wenden sich gegen den Vorschlag der Kommission, die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe degressiv auszurichten und zu „deckeln“ – dies bedeutet für große landwirtschaftliche Betriebe, die in Deutschland vor allem in Ostdeutschland sind, dass sie auf Fördergelder verzichten müssen. Zudem kritisiert DIE LINKE die unzureichende Förderung einer sozial-ökologischen Landwirtschaft. (EP-Wahl-Programm / BT-Wahl-Programm)

²⁶ Siehe PE 4, Bericht aus Brüssel vom 14.5.2018 (a.a.O.), S. 6 und 10.

²⁷ Siehe dazu u.a. die Pressemitteilung von Martina Michels am 31.5.2018 <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/11862.10-k%C3%BCrzungen-bei-regionalf%C3%B6rderung-waehrlich-kein-grund-zu-euphorie.html> sowie FAZ 30.5.2018, EU will deutschen Bundesländern weniger Geld geben.

Für dieses Papier konnte der am 31.5. vorgelegte Legislativvorschlag der Kommission noch nicht im Detail ausgewertet werden; eine gute Zusammenfassung liefert der Bericht aus Brüssel: Bericht aus Brüssel 4.6.2018, Vorschläge zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik 2021-2027, Referat PE 4 EU-Verbindungsbüro, Bericht aus Brüssel 10/2018, https://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Be-richte/2018_10.pdf hier S. 2-4.

- Die Mittelausstattung allein der ESI-Fonds (EFRE, ESF und Kohäsionsfonds) soll von rund 370 Mrd. Euro im Finanzrahmen 2014-2020 auf rund 332 Mrd. für die Jahre 2021-27 zurückgefahren werden.²⁸ Im letzten MFR hatte der Kohäsionsfonds noch ein Volumen von 63,4 Mrd. Euro umfasst.²⁹ Tatsächlich sind hier die Einschnitte am größten: Die Mittelausstattung des Kohäsionsfonds soll insgesamt um 45% auf nun 41 Mrd. zurückgefahren werden.³⁰ **Wie auch das EP fordert DIE LINKE, dass die Mittel für die Struktur- und Kohäsionspolitik nicht gekürzt werden dürfen.**
- Grundsätzlich sollen auch in der neuen Förderperiode alle Mitgliedstaaten Zugang zu EU-Strukturfördermitteln behalten: Die Kommission behält die Einteilung in drei Förderkategorien bei („weniger entwickelte Regionen“ mit weniger als 75% des EU-BIP-Durchschnitts, „Übergangsregionen“ (75%-100% EU-BIP) und „stärker entwickelte Regionen“).

Bereits im Frühjahr hatte die Kommission zudem angekündigt, bei der Mittelvergabe neue Kriterien (neben dem Pro-Kopf-BIP) einzuführen: Staaten bzw. Regionen, die sich bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen engagieren, sollen dafür „honorieren“ werden.³¹ Tatsächlich hat die Kommission Ende Mai diese Vorschläge präzisiert: Der BIP-Indikator bleibt auch in der neuen Förderperiode das wichtigste Kriterium. Darüber hinaus sollen nun auch Faktoren wie Jugendarbeitslosigkeit, niedriges Bildungsniveau, Anpassungserfordernisse an den Klimawandel und die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Migrant*innen bei der Mittelvergaben berücksichtigt werden.

Den u.a. in der Presse geäußerten Verdacht, dass es sich v.a. bei dem Faktor „Migration“ um ein Disziplinierungsinstrument gegen die Staaten Ostmitteleuropas handele, weist die Kommission zurück. Dennoch würde es (auch) durch die Aufnahme dieser neuen Kriterien zu einer geografischen Neuausrichtung der Förderpolitik kommen: Polen und Ungarn müssten bei den Fördermitteln Einbußen von 23% bzw. 24% (Ungarn) hinnehmen; die Mittelmeeranrainer Griechenland (+8%), Italien (+6) und Spanien (+5%) bekämen etwas höhere Fördergelder. Auch Deutschland profitiert von den neuen Förderkriterien: nach den aktuellen Vorschlägen der Kommission werden rund 21% weniger Fördergelder (das entspricht rd. 15,7 Mrd. Euro) nach Deutschland fließen; bei Beibehaltung der derzeitigen Berechnungsmethode („Berlin-Methode“) wären die Einbußen nach Kommissionsangaben weit höher gewesen.³²

²⁸ Die Angaben sind in Preisen von 2018. Die Zahl zu den ESI-Fonds im laufenden MFR ist der Februar-Mitteilung der Kommission entnommen; eine Aufschlüsselung der Fonds gibt es dort nicht. (KOM(2018) 98 endg., S. 13.) Für den neuen MFR schlüsseln sich die Beiträge wie folgt auf: EFRE rd. 200,7 Mrd.; ESF rd. 89,7 Mrd. und Kohäsionsfonds 31,4 Mrd. (41,4 Mrd. abzüglich der Summe von rd. 10 Mrd., die vom Kohäsionsfonds in die CEF „umgebucht“ wird). Siehe KOM(2018) 321 endg.; S. 34.

²⁹ Siehe Jürgen Wagner / Sabine Lösing 2018, Machtpolitisches (Rüstungs-)Budget: Der EU-Haushaltsentwurf 2021-2027. IMI-Analyse Nr. 12/2018 (9.5.2018), LINK, hier S. 1. <http://www.imi-online.de/2018/05/09/macht-politisches-ruestungs-budget-der-eu-haushaltsentwurf-2021-2027/>

³⁰ Bericht aus Brüssel 4.6.2018, a.a.O., S. 4.

³¹ Siehe KOM(2018) 321 endg., S. 11. Diese Idee der „Kopplung“ von Strukturhilfen an die Aufnahme von Flüchtlingen wird von der Bundesregierung stark vorangetrieben – sie erhofft sich dadurch (neben der „Disziplinierung“ von vor allem osteuropäischen Ländern) auch bessere Chancen auf Fördermittel für die Regionen in Deutschland, die durch den Brexit-bedingten höheren Pro-Kopf-BIP-Wert aus der Förderfähigkeit fallen könnten. Siehe u.a. Handelsblatt 26.2.2018, Zuckerbrot und Peitsche.

³² U.a. FAZ 30.5.2018, EU will deutschen Bundesländern weniger Geld geben; NZZ 31.5.2018, Wohin das EU-Kohäsionsgeld nach 2020 fließen soll; Bericht aus Brüssel 4.6.2018, a.a.O., S. 3.

2) Makro-ökonomische Konditionalisierung:

DIE LINKE lehnt die – nach 2013 erneut verschärfte – **Knüpfung der Kohäsionspolitik an neo-liberalen Bedingungen**, die makroökonomischen Konditionalitäten, ab: DIE LINKE kritisiert seit Jahren die zunehmende Ausrichtung von Förderprogrammen an Liberalisierungs- und Marktöffnungsstrategien sowie die Verzahnung der Förderpolitik mit den neoliberalen wirtschafts- und fiskalpolitischen Vorgaben des Europäischen Semesters.

- DIE LINKE kritisiert, dass sich die EU-Förderpolitik immer weiter von ihrem eigentlichen und in den EU-Verträgen (Artikel 174 AEUV) festgeschriebenem Ziel entfernt – der EU-weiten Angleichung der Lebensverhältnisse und der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen (und auch sozial-ökologischen) Entwicklung vor allem in strukturschwachen Regionen. Stattdessen erfolgt im Rahmen der Kohäsions- und Strukturpolitik auch bei der konkreten Ausgestaltung der Förderprogramme eine verstärkte Ausrichtung auf die Durchführung (marktradikaler) Strukturreformen:
- **In diesen Kontext „passt“, dass die Kommission in der Rubrik „Zusammenhalt und Werte“ einen Haushaltstitel zur Förderung von Strukturreformen (vor allem) für Länder der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) eingestellt hat:** Die dort vorgesehenen 25 Mrd. Euro zur Förderung von „Zusammenhalt, Arbeitsplätzen und Wachstum“ sollen jedoch nicht in reale Investitionen fließen, sondern sind explizit nur für die Durchführung derartiger Strukturreformen im Rahmen eines „Reformhilfeprogramms“ und einer „Konvergenzhilfefazilität“ vorgesehen.³³
- Vor dem Hintergrund der infolge von Krise und marktradikaler „Krisenpolitik“ wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede innerhalb und zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist eine Neuausrichtung zu einer solidarischen Förderpolitik nötiger denn je.³⁴

3) Vorschläge zur politischen Konditionalisierung von Strukturfördermitteln

Hierzu hat die Kommission zwei Vorschläge entwickelt:

- a) Sie will bei der Mittelvergabe neue Kriterien (neben dem Pro-Kopf-BIP) einführen: Staaten bzw. Regionen, die sich bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen engagieren, sollen dafür „honoriert“ werden.³⁵ (siehe oben)
- b) **Klar abzulehnen ist der zweite Vorschlag für ein Instrument zur Aussetzung und Kürzung von EU-Mitteln im Fall von Rechtsstaatsmängeln:** Trotz aller unserer Kritik

³³ Siehe die Textbox auf Seite 12 der Mitteilung (KOM(2018) 321 endg.) sowie S. 38ff im Anhang. Die Konvergenzfazilität (zur Heranführung von Mitgliedstaaten an einen Euro-Beitritt) und das Reformhilfeprogramm waren bereits im Rahmen des „Nikolauspakets“ der Kommission vom 6.12.2017 angekündigt worden. Siehe dazu meinen Vermerk vom 20. März 2018.

³⁴ Siehe u.a. das entsprechende Kapitel im Wahlprogramm zu den EP-Wahlen 2014 („Für eine solidarische Regional- und Strukturpolitik“), das in seinen Grundsatzaussagen bis heute aktuell ist und die Position der LINKEN widerspiegelt (<https://archiv2017.die-linke.de/die-linke/wahlen/archiv/europawahlen-2014/europawahlprogramm/langfassung/>). Für (tages-)aktuelle Beiträge siehe die Seite der deutschen Delegation der GUENGL im EP (dort v.a. Beiträge von Martina Michels): <https://www.dielinke-europa.eu/de/topic/1026.dossiers.html?id=11>

³⁵ Siehe KOM(2018) 321 endg., S. 11. Diese Idee der „Kopplung“ von Strukturhilfen an die Aufnahme von Flüchtlingen wird von der Bundesregierung stark vorangetrieben – sie erhofft sich dadurch (neben der „Disziplinierung“ von vor allem osteuropäischen Ländern) auch bessere Chancen auf Fördermittel für die Regionen in Deutschland, die durch den Brexit-bedingten höheren Pro-Kopf-BIP-Wert aus der Förderfähigkeit fallen könnten. Siehe u.a. Handelsblatt 26.2.2018, Zuckerbrot und Peitsche.

an der zunehmend marktradikalen Ausrichtung bleibt die Struktur- und Kohäsionspolitik das derzeit einzige solidarische Instrument der EU. Gerade in ärmeren Regionen vor allem Osteuropas machen die Beiträge der Strukturfonds erhebliche Anteile der öffentlichen Investitionen aus.

Vor diesem Hintergrund eignet sich die Konditionalisierung der Strukturförderung nicht dazu, um das Fehlverhalten von Regierungen und Eliten zu bestrafen: Leidtragende sind vor allem die Menschen in den Regionen, die am dringendsten auf die Förderung angewiesen sind.³⁶ (Diese Position hat auch das EP in seiner Resolution vom 18. März vertreten; siehe Anhang 2.) Es ist zudem vor dem Hintergrund etwa der Entwicklungen in Ungarn und Polen zu befürchten, dass durch derartige Sanktionen die nationalkonservativen Kräfte sogar gestärkt werden.

- ⇒ Anstelle der geforderten Verknüpfung der Mittelvergabe mit der Bereitschaft der Lastenteilung in der Flüchtlings- und Migrationspolitik sollte daher mit positiven Anreizen anstatt mit Sanktionen gearbeitet werden.
- ⇒ Grundsätzliches Argument gegen politische Konditionalisierungen: Um Regierungen zur Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu bringen, sollten stärker die Institutionen des Europarates, wie etwa die Venedig-Kommission einbezogen werden. Der Europarat ist für diese Aufgaben der Vermittlung und der Verhaltensänderung durch politischen Dialog auch deshalb besser geeignet, weil er – anders als die EU-Institutionen – keine Konfliktpartei in diesem Streit ist.

Der konkrete Vorschlag ist darüber hinaus aus demokratiepolitischen Erwägungen äußerst problematisch: Er sieht vor, dass die Kommission einen Rechtsstaatlichkeitsvorbehalt einlegen kann, wenn sie eine „*Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union durch ein generelles Rechtsstaatlichkeitsdefizit*“ in einem Mitgliedstaat feststellt. Zum einen ist die Verbindung zwischen der Verletzung von Werten und Rechtsstaatsprinzipien einerseits mit den finanziellen Interessen der Union andererseits unbestimmt und anfällig für politische Auslegungen bzw. Instrumentalisierung. Zudem ist das vorgeschlagene Verfahren fragwürdig, da es der Kommission obliegt, genau diese Verbindung festzustellen und sie befugt ist, Sanktionen vorzuschlagen. Diese muss der Rat mit qualifizierter Mehrheit – 55% der EU-Länder (15 Länder), die mindestens 65% der EU-Gesamtbevölkerung vertreten - innerhalb eines Monats ablehnen, ansonsten gelten sie als angenommen.³⁷

Damit werden die hohen Hürden des Artikel 7-Verfahrens (Verfahren bei Verletzung der Vertragsgrundsätze (Art. 7 EUV); Rechtsstaatsmechanismus) quasi durch die Hintertür entsorgt. Die Kommission erhalte über den ihr gewährten Interpretationsspielraum sowie die umgekehrt qualifizierte Mehrheit einen erheblichen Machtzuwachs, um „missliebige“ Politiken von Mitgliedstaaten finanziell zu sanktionieren. Auch die „großen“ Mitgliedstaaten –

³⁶ So auch Martina Michels in ihrer Pressemitteilung vom 2.5.2018 (a.a.O.): „*Rechtsstaatlichkeit stellt sich jedoch nicht her, indem man Regionen doppelt bestraft: Mittelkürzungen bei notwendigen regionalen Investitionen oder gar Projekten zur Förderung des demokratischen Zusammenlebens wären wirklich das unsinnigste Instrument und würden Regionen, Kommunen und Bürgerinitiativen für Versagen ihrer nationalen Regierungen bestrafen. Zugleich muss natürlich gelten, dass EU-geförderte Projekte selbst demokratischen und inklusiven Kriterien folgen.*“

³⁷ KOM(2018) 321 endg., hier: S. 5 sowie auch Bericht aus Brüssel vom 14.5.2018 (a.a.O.), S. 4f.

Deutschland, Frankreich, Italien – erhalten über dieses Verfahren der umgekehrt qualifizierten Mehrheit einen erheblichen Machtzuwachs als „Veto-Spieler“.³⁸

4) Keine neuen Mittel für öffentliche (Zukunfts-)Investitionen:

Unserer Forderung nach einer massiven Aufstockung der Mittel für öffentliche Investitionen zur Überwindung der wachsenden sozialen und ökonomischen Gefälle in der EU trägt der Kommissionsvorschlag in keiner Weise Rechnung. Die Kürzung und neoliberale Ausrichtung der Strukturfonds weisen den Weg in die andere Richtung. Selbst die aus LINKER Sicht unzureichende und falsch konzipierte EU-Investitionsinitiative EFSI („Juncker-Fonds“)³⁹ wird nach Ablauf im Jahr 2020 mit dem Programm InvestEU voraussichtlich nur in „abgespeckter“ Form fortgesetzt:

- In der MFR-Planung wird das Programm InvestEU als „Nachfolgeprogramm“ des EFSI beschrieben; InvestEU ist ähnlich konzipiert wie der EFSI. Allerdings bleibt die Beschreibung von InvestEU wenig detailliert; unklar ist u.a., wie genau das Programm andere Investitionsprogramme, v.a. aus den Strukturfonds und der Fazilität Connecting Europe (CEF) ergänzen soll.
 - Für InvestEU sind Haushaltsmittel von 15,2 Mrd. (laufende Preise) für den gesamten Zeitraum 2021 – 2027 in Garantien vorgesehen. Mit dem EFSI 2.0 sind allein für die Jahre 2018 – 2020 Garantien i.H.v. 26 Mrd. aus dem EU-Haushalt (plus 7,5 Mrd. Kapital der EIB) eingeplant. Entsprechend der Modellrechnungen der Kommission soll der EFSI 2.0 in drei Jahren 500 Mrd. Euro für Investitionen mobilisieren. Über InvestEU würden für den siebenjährigen Gesamtzeitraum 650 Mrd. Euro mobilisiert.
 - Insgesamt werden die Mittel für Investitionen aus den Bereichen der Kohäsion abgezogen: So sollen Mittel aus dem Kohäsionsfonds an das Programm InvestEU übertragen werden können. Bereits in der Haushaltsplanung „eingepreist“ ist die Übertragung von rd. 10 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds in die Fazilität Connecting Europe (CEF).
- ⇒ D.h. es werden – anders als die Kommission dies in ihrer Außenkommunikation darstellt – unter dem Haushaltstitel „Europäische Strategische Investitionen“ keine neuen EU-Mittel zur Verfügung gestellt sondern nach dem Prinzip „linke Tasche, rechte Tasche“ umverteilt und insgesamt gekürzt.

³⁸ „Vorbild“ dieses Vorschlags der umgekehrt qualifizierten Mehrheit sind entsprechende Regeln im Rahmen der Economic Governance (6-Pack und 2-Pack; im Rahmen von Defizitverfahren kann auch hier die Kommission Sanktionen und verbindliche „Handlungsempfehlungen“ aussprechen, die nur mit umgekehrt qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden können.

³⁹ Im Rahmen der im Dezember 2017 beschlossenen Verlängerung und Aufstockung des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI 2.0) sollen zusätzliche private und öffentliche Investitionen durch Garantien aus dem EU-Haushalt in Höhe von 26 Mrd. Euro sowie durch Kapital aus der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Höhe von 7,5 Mrd. Euro generiert werden. Durch das eingesetzte öffentliche Kapital (insgesamt 33,5 Mrd.) erhofft sich die Kommission die Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen von insgesamt bis zu 500 Mrd. Euro (=> Hebelwirkung von 1:15). Der EFSI läuft 2020 aus.

DIE LINKE hat den EFSI aufgrund seiner Fokussierung auf private Investitionen, PPPs und ÖPPs kritisiert und zudem die von der Kommission anvisierte „Hebelwirkung“ hinterfragt. Statt des EFSI (oder ähnlicher Modelle) fordert DIE LINKE ein „echtes“ öffentliches Investitionsprogramm (auch) auf EU-Ebene.

Zum EFSI siehe u.a. PE 2, EU-Sachstand: Der EFSI 2.0 nach dem Trilog. (Stand: 23.2.2018), PE-Dok 70/2018, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentinhalt?id=213138&latestVersion=true&type=5> sowie kritisch zum EFSI (1.0): GUENGL 2016, What Europe needs: A true public investment plan. GUENGL Discussion Paper; <http://www.fabio-de-masi.de/kontext/controllers/document.php/53.5/0/38e27c.pdf>

2.2.2 Kritik an den Finanzierungsplänen bei den „neuen Prioritäten“ der EU

- Kritik an den Aufwüchsen im Bereich „**Grenzmanagement**“.⁴⁰ In diesem Bereich ist eine Erhöhung der Mittelausstattung von 12,4 Mrd. Euro im laufenden MFR auf knapp 35 Mrd. Euro vorgesehen: U.a. soll die Personalstärke der Agentur Frontex (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache) von derzeit 1.200 auf 10.000 Mitarbeiter*innen aufgestockt werden. Die genauen Kosten sind noch nicht exakt zu beziffern, unter dem entsprechenden Haushaltstitel „dezentrale Agenturen“ sind rund 12 Mrd. Euro vorgesehen, wovon auf Frontex rund 10 Mrd. entfallen dürften.⁴¹
- **„Bündelung“ von Programmtiteln in der Außenpolitik (GASP):** In ihrem Vorschlag sieht die Kommission die Zusammenlegung der vormals getrennten Instrumente Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) und das Entwicklungsinstrument (EZI) und das Instrument für Internationale Zusammenarbeit vor. Die finanzielle Ausstattung soll auf 89,5 Mrd. Euro leicht ansteigen. Problematisch aus LINKER (und friedens- und entwicklungspolitischer) Sicht ist hier, dass sich damit der Trend einer von geopolitischen und wirtschaftlichen Interessen geleiteten EU-Außenpolitik verschärft wird:
Diese „Bündelung“ erfolgt im Rahmen des „umfassenden Ansatzes“, den die EU in ihrer Außenpolitik seit Anfang des Jahrtausends verfolgt, um strategische Ziele der Außen- und Sicherheitspolitik, der Entwicklungs- und Außenhandelspolitik „kohärent“ zu verfolgen. In der Praxis bedeutet dies allerdings, dass z.B. entwicklungspolitische Ziele wirtschaftspolitischen Interessen untergeordnet werden, und dass Maßnahmen der Konfliktprävention und zivilen Konfliktbearbeitung zugunsten „klassischer“ (und auch geostrategisch „nützlicher“) Programme zur Unterstützung von Sicherheitssektor-Reformen (Aufbau und Training von Streitkräften und Sicherheitskräften) heruntergefahren werden.⁴²

2.2.3 Erstmalige (offene) Bereitstellung von EU-Haushaltsmitteln für rüstungs- und militärpolitische Vorhaben⁴³:

Mit der Einrichtung der völlig neuen Haushaltsrubrik für „Sicherheit und Verteidigung“ erreicht die zunehmende Militarisierung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik eine neue Qualität und wird erstmalig offen mit EU-Haushaltsmitteln unterlegt, anstatt wie bisher in Fonds außerhalb des EU-Haushalts „versteckt“ zu werden (s.u.). Im Zentrum der Rubrik steht die – unserer Rechtsauffassung nach EU-vertragswidrige – Förderung von Ausgaben zur Rüstungsforschung und –Entwicklung (Europäischer Verteidigungsfonds) durch EU-Haushaltsmittel (Art. 41 Abs. 2 EUV) sowie ein Infrastrukturprogramm zur Erhöhung der militärischen

⁴⁰ DIE LINKE lehnt das auf Abschottung und Repression setzende Grenzregime der EU ab. Siehe u.a. EA der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/7885) zum Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Grenz- und Küstenwache: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/078/1807885.pdf>

⁴¹ Bericht aus Brüssel vom 14.5.2018 (a.a.O.), S.

⁴² U.a. Wagner / Lösing 2018, Machtpolitisches Rüstungsbudget (a.a.O.), hier S. 2f. Die Autoren führen u.a. das NGO-Netzwerk Concord sowie Brot für die Welt an, die – obgleich keineswegs „revolutionär“ – unsere Kritik an dieser Ausrichtung der EU-Außenpolitik teilen.

⁴³ Für eine ausführliche Analyse sei explizit auf die sehr gute Studie von Jürgen Wagner und Sabine Lösing „Machtpolitisches Rüstungsbudget“ (a.a.O.) verwiesen.

Mobilität. Mit rund 25,5 Mrd. reinen Haushaltsmitteln, die beim EVF zum Teil über Kofinanzierungen „gehebelt“ werden sollen, könnten so über den MFR insgesamt bis zu 55 Mrd. Euro für rüstungspolitische Vorhaben mobilisiert werden.

Die Kommission vermeldet in ihrer Mitteilung voller Stolz, dass sie mit den in dieser Rubrik gebündelten Maßnahmen und Programmen 22-mal (!) mehr Mittel für verteidigungspolitisch relevante Aufgaben bereit stellt, als im MFR 2014-2020.⁴⁴ So markiert der Kommissionsvorschlag einen „Paradigmenwechsel in Richtung Hochrüstung“.⁴⁵

Die Projekte im Einzelnen:

▪ **Militärische Mobilität („Military Schengen“) => 6,5 Mrd. Euro**

Mit diesem Programm sollen (Militär-)strategische Verkehrsinfrastrukturen innerhalb der EU ausgebaut werden, um schnelle Truppenverlegungen zu verbessern. Die Pläne hierfür wurden bereits im November 2017 in einer Gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin GASP/GSVP Federica Mogherini und der Kommission⁴⁶ umrissen und in einem „Aktionsplan für militärische Mobilität“ am 28. März 2018 weitergeführt. Darin wurde bemängelt, dass die Verkehrsinfrastrukturen – Straßen, Brücken, Zugstrecken – in vielen EU-Mitgliedstaaten nicht für die Belastungen durch militärische Schwertransporte ausgelegt sind. Entsprechend bestehe ein umfangreicher Investitionsbedarf.⁴⁷ Dem wird in der Kommissionsvorlage mit dem 6,5 Mrd. Euro schweren Projekt „militärische Mobilität“ Rechnung getragen.

- ⇒ Die für die „militärische Mobilität“ anvisierten 6,5 Mrd. Euro sind zwar der Rubrik „Sicherheit und Verteidigung“ zugeordnet; die dafür notwendigen Mittel sollen allerdings aus der Connecting Europe Facility (CEF) bereitgestellt werden.⁴⁸ Gegenüber dem MFR 2014-2020 werden die CEF-Investitionsmittel von 24,05 Mrd. Euro auf 14,73 Mrd. Euro im MFR 2021-2027 zuzüglich der 6,5 Mrd. für „Military mobility“ zusammengestrichen. **Damit dürften Investitionsmittel aus dem zivilen Bereich zugunsten militärrelevanter Investitionen umgeschichtet werden.**
- ⇒ Die Details für diese Umschichtung sind noch völlig unklar. Wie das Programm „militärische Mobilität“ konkret ausgestaltet wird, ist noch offen. Eine Konkretisierung ihrer Pläne hat die Kommission für den 13. Juni angekündigt.⁴⁹

▪ **Europäischer Verteidigungsfonds⁵⁰ => 13 Mrd. Euro**

Die geplante Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) ist – wie auch die Aktivierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, engl. PESCO) - Ausdruck

⁴⁴ KOM (2018) 321 endg. (a.a.O.), hier: Diagramm auf Seite 19.

⁴⁵ Zitat: Pressemitteilung von Andrej Hunko vom 3.5.2018, EU-Haushalt erfährt Paradigmenwechsel in Richtung Hochrüstung, <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/eu-haushalt-erfaehrt-paradigmenwechsel-richtung-hochruetzung.pdf>

⁴⁶ Improving Military Mobility, JOIN(2017) 41 final (10.11.2017)

⁴⁷ Action Plan on Military Mobility, JOIN(2018) 5 final (28.3.2018)

⁴⁸ CEF wird der Haushaltsrubrik „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ zugeordnet.

⁴⁹ Weder in der Mitteilung (KOM(2018) 321 endg.) noch in dem dazugehörigen Anhang (Erwähnung des Projekts auf S. 15) wird dies näher ausgeführt. Erst am 13.6. wird die Kommission detaillierte Pläne zur haushälterischen Ausgestaltung der Projekte in der Rubrik „Sicherheit und Verteidigung“ vorlegen. Siehe Bericht aus Brüssel vom 14.5. (a.a.O.), S. 10.

⁵⁰ Zu den Planungen zur Einrichtung des EVF siehe u.a. meinen Vermerk vom 12. Dezember 2017.

der außen- und sicherheitspolitische Fehlausrichtung der EU (=> Militarisierung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik statt eines notwendigen Politikwechsels zur Bekämpfung von Kriegs- und Krisenursachen sowie der Weiterentwicklung ziviler Instrumente der Konfliktbearbeitung).⁵¹

Die Kommissionsvorlage (KOM(2018) 321 endg.) sieht insgesamt EU-Haushaltsmittel von 13,0 Mrd. für den EVF vor: Davon sollen 4,1 Mrd. zur Förderung von Rüstungsforschung („Forschungsfenster“) sowie 8,9 Mrd. für Entwicklung und Beschaffung von Rüstungs- bzw. rüstungsrelevanten Technologien und Produkten („Kapazitätenfenster“) vorgehalten werden.⁵²

- ⇒ Dies bedeutet einen erneuten Aufwuchs gegenüber den Planungen von Ende 2017 um 1,5 Mrd. Euro: Damals hatte die Kommission für den EVF 10,5 Mrd. an EU-Haushaltsmitteln veranschlagt. Durch die Kofinanzierung sollten dadurch 38,5 Mrd. zusätzliche Investitionen im Bereich der Rüstungsforschung und der Entwicklung von Militärtechnologie und Waffensystemen initiiert werden. **Durch den von der Kommission geplanten Mittelaufwuchs sollen nun über die 13,0 Mrd. an EU-Haushaltsmitteln zuzüglich der Kofinanzierung der Mitgliedstaaten insgesamt 48,6 Milliarden Euro an Investitionen im Rüstungssektor initiiert werden.**
- ⇒ Die EU-Verträge verbieten die Förderung von Rüstung, Militär, Verteidigung aus Mitteln des EU-Haushalts (Art. 41 Abs. 2 EUV). Aus LINKER Sicht bedient sich die Kommission und EU-Staaten einer unzulässigen juristischen Trickserei, indem sie für die Förderung des EVF den Artikel 173 AEUV als Rechtsgrundlage heranzieht: Aus ihrer Sicht ist der EVF kein sicherheitspolitisches, sondern ein „industriepolitisches Instrument“: Die „hauptsächliche“ Zielsetzung des EVF liege in der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie; die damit einhergehende erhöhte militärische Schlagkraft sei hingegen eine „mittelbare Folge“.⁵³
- **Weiterhin außerhalb des EU-Haushalts bleibt die „Europäische Friedensfazilität“** (für die 10,5 Mrd. vorgesehen sind), über die Militärmissionen sowie militärische Ausrüstungs- und Ausbildungsprogramme mit Drittländern finanziert werden.

⁵¹ Diese Punkte sind ausführlicher in unseren Anträgen aufgeführt und begründet:

Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 20.11.2017 „Zu der Unterrichtung zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), EU-Dok 407/2017. Hier: Stellungnahme des Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 GG. Militarisierung der EU beenden – Einrichtung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit stoppen.“ Drucksache 19/82, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900082.pdf>

Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 13.12.2016 „Weichen für eine Europäische Union der Abrüstung und des Friedens stellen.“ Bundestagsdrucksache 18/10629, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/106/1810629.pdf>

⁵² Siehe die Tabelle zu den Haushaltsrubriken und -Titeln in der Mitteilung (KOM(2018) 321 endg.) S. 33f. sowie S. 87-90 im Anhang zu der Mitteilung.

⁵³ In einer auf unsere Initiative hin erstellte Ausarbeitung der Unterabteilung Europa, kam leider zu dem Ergebnis, dass die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage für den EVF und das darauf aufbauende Europäische Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich (EDIDP) „voraussichtlich“ juristisch korrekt sei. Siehe: Unterabteilung Europa 2018, Ausarbeitung: Europäischer Verteidigungsfonds – Fragen zur Rechtsgrundlage. PE 6 – 3000 – 72 /18.

2.3 Position der Bundesregierung

Die **Bundesregierung** hat sich unter anderem in ihrem Koalitionsvertrag sowie in einer Positionierung vom 25. Januar 2018 bereit erklärt, vor dem Hintergrund des Brexit und der gewachsenen Aufgaben der EU höhere Beiträge in den EU-Haushalt einzuzahlen, allerdings ohne dies mit konkreten Zahlen zu unterfüttern. Zudem hatte sie diese Bereitschaft an Bedingungen geknüpft:

- Sie spricht sich für eine Fokussierung des EU-Haushaltes auf „zukunftsorientierte“ Aufgaben mit „europäischem Mehrwert“ – u.a. Forschung und Innovation, Sicherung der Außengrenzen, und explizit auch im Bereich Verteidigung (!) – aus.
- Die Struktur- und Kohäsionspolitik will sie stärker an die neoliberalen Vorgaben der wirtschaftspolitischen Steuerung (Länderspezifische Empfehlungen, fiskalpolitische Vorgaben) sowie die Durchführung von Strukturreformen knüpfen.
- Neben diesen makro-ökonomischen Konditionalisierungen will sie auch eine politische Konditionalisierung der Förderpolitik durchsetzen: Sie will die Vergabe von EU-Fördermitteln an die Einhaltung von Kriterien der Rechtsstaatlichkeit koppeln und auch an die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Flüchtlinge und Migrant*innen aufzunehmen und zu integrieren.

Diese Position verfolgt sie in den Beratungen auf EU-Ebene bis heute: U.a. auf dem informellen EU-Gipfel am Februar, auf dem die EU-Regierungschef*innen über den zukünftigen MFR diskutierten, hat Bundeskanzlerin Merkel diese Positionen bekräftigt und teilweise konkretisiert – bspw. in der Frage der Verknüpfung der Vergabe von Struktur- und Kohäsionsmitteln mit der Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen Migrant*innen sowie der politischen Konditionalisierung (Rechtsstaatlichkeit).⁵⁴

Allerdings hat die Bundesregierung ihr Bekenntnis zu höheren Beiträgen zum EU-Haushalt seither immer weiter zurückgenommen. In einer gemeinsamen Erklärung von Finanzminister Scholz und Außenminister Maas nach der Veröffentlichung des MFR-Pakets der Kommission unterstrichen die Minister, dass das Volumen des MFR 1% des EU-BNE nicht überschreiten sollte. Scholz führte dazu aus, dass selbst bei einem Budgetrahmen i.H.v. 1% des EU-BNE für Deutschland in absoluter Summe höhere Zahlungen als beim letzten Haushaltsrahmen anfallen würden.

⇒ Damit fällt die „Zahlungsbereitschaft“ der Bundesregierung sogar noch hinter den unzureichenden Vorschlag der Kommission zurück. Zudem hat die neue Bundesregierung damit die Verhandlungsposition ihrer Vorgängerin übernommen: Schon bei den Verhandlungen zum laufenden Finanzrahmen 2014-2020 hatte Deutschland (gemeinsam mit Belgien-Ländern und skandinavischen EU-Staaten) eine Ausgaben-Obergrenze von 1% des

⁵⁴ Siehe hierzu die – noch von der damals nur amtierenden Bundesregierung – Positionierung zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen vom 25. Januar 2018, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2018/02/2018-02-22-mehrjaehriger-eu-finanzrahmen.pdf?blob=publicationFile&v=2> sowie NZZ 26.2.2018, Merkels Finanzkeule stößt auf Widerstand; Handelsblatt 26.2.2018, Zuckerbrot und Peitsche. Auch in den Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen verfolgt die Bundesregierung diese Linie: U.a. die Weisung an den deutschen Vertreter im AStV am 25.4.2018, 2668. AStV-2 am 25.04.2018 II-Punkt TOP 8 „Preparation for the MFF post 2020 - Information from the Commission“ <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=187894>

BNE gefordert und mit dieser Linie den ersten „Kürzungshaushalt“ in der EU-Geschichte durchgesetzt.

Aktuell hat sich in der Koalition – bzw. in der Union – ein Streit über die politischen Konditionalisierungen (Rechtsstaatlichkeit) entzündet: So tritt bspw. der Vorsitzende des EU-Ausschusses, Gunther Krichbaum, vehement für diese Sanktionsinstrumente ein. Der Europapolitische Sprecher der Union, Florian Hahn, hat sich allerdings dagegen ausgesprochen.⁵⁵

⁵⁵ Der Spiegel 5.5.2018 (a.a.O.).

Anhang 1: Positionen und Konfliktlinien in der MFR-Debatte

Die Kommission will die Verhandlungen zum nächsten MFT noch bis zur EP-Wahl Ende Mai 2019 zum Abschluss bringen. Ob dies gelingt, ist äußerst unsicher, denn die Positionen zwischen Kommission, EU-Parlament (EP) und Mitgliedstaaten liegen teilweise weit auseinander.⁵⁶ Der folgende Überblick zeigt die Positionen in zentralen Bereichen auf:

- **Ausgleich der „Brexit-Lücke“ von 12 bis 14 Mrd. Euro / Jahr.** Die Kommission will diese Lücke durch einen Mix von Einsparungen (v.a. in den Bereichen der Strukturförderungs- und Kohäsionspolitik sowie der Landwirtschaft) und „frisches Geld“ u.a. höhere Beiträge der Mitgliedstaaten finanzieren.⁵⁷ Das EP will keine Kürzungen, bei den Mitgliedstaaten liegen die Positionen weit auseinander (siehe unten).
- **Neue Aufgaben / Neuausrichtung des MFR:** Es werden neue Aufgaben an die EU herangetragen: Flucht und Migration, Sicherung der EU-Außengrenzen, Förderung von Innovation und Forschung, Klima- und Umweltschutz und last but not least, die Bereitstellung von Finanzmitteln in den Bereichen GASP und GSVP; u.a. für Maßnahmen der PESCO und für den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF).⁵⁸
Die EU müsse sich künftig auf die Förderung von diesen **Aufgaben mit „europäischem Mehrwert“** fokussieren. Die Kommission hat hierzu ebenfalls einen Mix aus Kürzungen, Mittelumschichtungen (zu Lasten von Kohäsion und GAP) sowie „frischem Geld“ angekündigt⁵⁹, einigen Mitgliedstaaten (u.a. Niederlande, Dänemark, Schweden) geht dies nicht weit genug: Die EU solle wesentlich größere Einschnitte bei GAP und Kohäsion vornehmen. Vor allem die Staaten Mittelosteuropas und Südeuropas wehren sich gegen tiefe Einschnitte bei Kohäsion und GAP.
Das EP will diese Neufokussierung über einen deutlichen Aufwuchs des MFR finanzieren (s.u.) und spricht sich in seiner Resolution vom 14. März 2018 deutlich gegen Kürzungen bei den Strukturfonds aus.⁶⁰

⁵⁶ U.a. Referat PE 2 2018, EU-Sachstand: Der MFR nach 2020 – aktuelle Herausforderungen und neue Prioritäten sowie deren Finanzierung und Reform des Eigenmittelsystems. Stand: 16.2.2018, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentinhalt?id=212265&latestVersion=true&type=5>

⁵⁷ Die Brexit-Lücke soll laut Haushaltskommissar Oettinger zu 50% über Einsparungen erfolgen – d.h. 6-7 Mrd. Euro müssen bei existierenden Programmen gestrichen werden. Die Haushaltsrubriken „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ mit derzeit 371 Mrd. Euro (34%) und Agrarpolitik mit derzeit 420 Mrd. (39%) sollen jeweils um 5-10% gekürzt werden.
Siehe hierzu u.a. Sekretariat PE 1, Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, 21.3.2018, Vermerk über das Gespräch mit KOM Oettinger am 19. März 2018.

⁵⁸ U.a. M. Parry / M. Sapala 2018, Post-2020 MFF and own resources. Ahead of the Commission's proposal. European Parliament Research Service, April 2018, [Post-2020 MFF and own resources: Ahead of the Commission's proposal](https://www.parliament.europa.eu/eprs/working-papers/post-2020-mff-and-own-resources-ahead-of-the-commission-s-proposal)

⁵⁹ Die Kommission hat den „Mehrbedarf“ aufgrund neuer Aufgaben (v.a. Flüchtlings- und Migrationspolitik, Grenzsicherung, GASP/GSVP) auf rund 8 Mrd. Euro/Jahr taxiert. Dies will sie zu 80% (6 Mrd.) durch zusätzliche Mittel und zu 20% durch Kürzungen in anderen Bereichen finanzieren (wie FN 2).

⁶⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu dem nächsten MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020 (2017/2052(INI)); / P8_TA-Prov(2018)0075, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0075>

Die Resolution wurde mit über 60%iger Mehrheit verabschiedet; v.a. EVP, S&D, die Grünen sowie die Mehrheit der ALDE stimmte ihr zu. Die GUENGL hat die Resolution mehrheitlich (bei einer großen Zahl von Enthaltungen) abgelehnt; Siehe für die Abstimmungsergebnisse „Votewatch EU“: <http://www.votewatch.eu/en/term8-the-next-mff-preparing-the-parliament-s-position-on-the-mff-post-2020-motion-for-resolution-vote-res.html###vote-tabs-list-2>

- **Kontroversen über die Höhe des künftigen MFR** (der letzte MFR 2014-2020 war mit 1% des EU-BNE (1.009 Milliarden Euro) ein Kürzungshaushalt gewesen: Die Kommission hatte ursprünglich einen moderaten (prozentualen) Aufwuchs des MFR auf „1,1x“ (zwischen 1,1% und 1,19% des EU-BNE) angekündigt und mit ihrer aktuellen Festlegung auf 1,14% des EU-BNE einen geringeren Mittelaufwuchs vorgeschlagen, als dies v.a. im EP erhofft wurde. Das EP fordert einen MFR in Höhe von 1,3% des EU-BNE.

Bei den Mitgliedstaaten liegen die Positionen weit auseinander: Die Niederlande, Schweden und Finnland schlagen eine Kürzung des Haushalts vor, Österreich, Dänemark und Zypern unterstützen explizit die Position Deutschlands, den Umfang des MFR auf 1% des BNE zusammenzustreichen. Demgegenüber erklärten die Staaten Ost- und Südeuropas sowie Frankreich und Irland sich zu höheren Beiträgen bereit – unklar ist, wie viel mehr sie bezahlen wollen.⁶¹

- **Kontroversen über die Konditionalisierung von Struktur- und Kohäsionsfonds:** Die Strukturfonds sollen über makroökonomische Bedingungen noch enger mit den länderspezifischen Empfehlungen und anderen neoliberalen Kriterien (Haushaltsvorgaben, Strukturreformen etc.) der wirtschaftspolitischen Steuerung verzahnt werden. Ebenfalls wird – u.a. durch die Bundesregierung – gefordert, die Vergabe von Fördermitteln an die Rechtsstaatlichkeit zu knüpfen. Die Bundeskanzlerin forderte zudem, die Mittelvergabe auch von der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Migrant*innen abhängig zu machen (siehe Kap. 2.3).

Diese Vorschläge sind äußerst umstritten: Die Kommission will eine schärfere makroökonomische Konditionalisierung der Struktur- und Kohäsionspolitik. In der Frage sowohl der Verknüpfung der Mittelvergabe an Kriterien der Rechtsstaatlichkeit als auch von Flucht und Migration, bzw. der Flüchtlingsaufnahme hat sich die Kommission nach anfänglichem Zögern für die politische Konditionalisierung entschieden.⁶²

Das EP (bzw. die Resolution vom 14.3.) befürwortet die derzeitige makroökonomische Konditionalisierung, fordert aber nicht explizit deren Verschärfung.⁶³ Politische Konditionalisierungen werden vom EP indes strikt abgelehnt: „[Das EP] ist der Überzeugung, dass der Unionshaushalt nicht das geeignete Instrument ist, um Verstöße gegen Artikel 2 EUV zu ahnden.“ (Artikel 119 der EP-Resolution).

Bei den Mitgliedstaaten gehen die Meinungen auseinander: Wenig überraschend sprechen sich vor allem Polen und Ungarn gegen politische Konditionalisierungen aus, unterstützt werden sie von Tschechien, das darüber hinaus das Verfahren der

⁶¹ U.a. Drahtbericht zur Tagung des Rates der EU (Allgemeine Angelegenheiten) am 14.5. in Brüssel, Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) post-2020: Vorstellung durch die Kommission und Meinungsaustausch, BRUEEU_2018-05-15_30157, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=189263> sowie Süddeutsche Zeitung 27.4.2018, Wer Geld bekommt – und warum. Siehe auch den Drahtbericht von der ASTV-Tagung am 25.4.2018 – TOP 8: Mehrjähriger Finanzrahmen post-2020 – Unterrichtung durch den Generalsekretär der KOM, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=187846>

⁶² Nach Medienberichten sprach sich u.a. Vize-Präsident Frans Timmermans deutlich dafür aus; Präsident Jean-Claude Juncker und auch Haushaltskommissar Oettinger sollen dem skeptisch gegenüber stehen – auch, weil sie die Verschärfung der Konflikte mit Polen, Ungarn und weiteren osteuropäischen Staaten befürchten. U.a. Süddeutsche Zeitung 27.4.2018 (s.o.), Handelsblatt 7.3.2018, Disziplinarmaßnahme gegen Polen.

⁶³ Siehe auch den Drahtbericht zur Außerordentlichen Sitzung des REGI-Ausschusses am 31.5.2018 – Erster Meinungsaustausch mit Kommissarin Cretu zum Kommissionspaket, BRUEEU_2018-06-06_83761; <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=222433&latestVersion=true&type=5>

umgekehrt-qualifizierten Mehrheit kritisiert. Vor allem Finnland, Schweden, Belgien und auch Griechenland unterstützen den Kommissionsvorschlag. Und auch Deutschland hat sich (trotz der Unions-internen Konflikte) auf EU-Ebene für die politische Konditionalisierung ausgesprochen.⁶⁴

- Kontrovers ist auch die **Reform des Eigenmittelsystems**. Das EP unterstützt im Wesentlichen die Position der Kommission, fordert umfangreiche Reformen und „echte“ Eigenmittel - festgelegte Anteile aus Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten sollen an die EU abgeführt werden: Unternehmenssteuer, Umweltsteuern und der Finanztransaktionssteuer). Die Mitgliedstaaten lehnen dies mehrheitlich ab: Für die Eigenmittel-Vorschläge der Kommission sprechen sich derzeit Portugal, Italien und Griechenland aus. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten wollen zwar das System „vereinfachen“ – und die EU-Einnahmen i.W. auf die „BNE-Beiträge“ gemäß ihrer Wirtschaftsleistung beschränken. In dieser Frage sind sich die Länder Osteuropas und des Benelux ausnahmsweise einig. Kontrovers ist jedoch die Frage nach der Streichung der Rabatte: Hier sprechen sich auch einige Länder Osteuropas klar für die Streichung aus, wohingegen die Niederlande und Schweden (die derzeit von Rabatten profitieren) den Vorschlag der Kommission kritisieren.⁶⁵

⁶⁴ U.a. Drahtbericht zur Sitzung der Ratsarbeitsgruppe Strukturförderung vom 1.6.2018, BRUEEU_2018-06-08_38458, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=192106>, Drahtbericht zur Tagung des Rates der EU (Allgemeine Angelegenheiten) am 14.5. in Brüssel, Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) post-2020: Vorstellung durch die Kommission und Meinungsaustausch, BRUEEU_2018-05-15_30157, <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=189263>

⁶⁵ Siehe Drahtbericht vom 14.5. a.a.O.

Anhang 2: Position des EP

Das EP hat seinen Standpunkt in einer Resolution festgelegt, die im Plenum am 14. März 2018 abgestimmt wurde.⁶⁶ Die Resolution erhielt eine breite Mehrheit von rund 66% der Stimmen (458), rund 25% der MdEP (177) stimmten gegen die Resolution, rund 9% (62 MdEP) enthielten sich. Getragen wurde die Mehrheit für die Resolution von der „GroKo“ (EVP und S&D) sowie von den Grünen und der ALDE (allerdings dort bei zahlreichen Abweichlern). Die Rechtsaußen-Fraktionen stimmten mehrheitlich (bei teils größeren Abweichungen innerhalb der Fraktionen) gegen die MFR-Resolution oder enthielten sich. Die GUENGL-Fraktion stimmte mehrheitlich gegen die Resolution (28 Stimmen), 15 MdEP enthielten sich, eine Abgeordnete aus Finnland stimmte der Resolution zu.⁶⁷

Die Resolution enthält unter anderem die folgenden Festlegungen:

- Neue Prioritätensetzung: Aufstockung und Umschichtung von Ressourcen für EU-Programme mit „Europäischem Mehrwert“ und Programmen, die „Europäische soziale Güter“ bereitstellen; Fokus auf Maßnahmen für Jugend und Ausbildung, Förderung von KMU, Forschung und Innovation.
Außerdem: Mehr Mittel sollten zur Bewältigung „innerer und äußerer Herausforderungen“ bereitgestellt werden; hier v.a. (innere) Sicherheit, mehr Mittel für die Sicherung der Außengrenzen.
- Die Passagen zu den Maßnahmen des Bereichs „Globales Europa / Mehr Verantwortung in der Welt“ beinhalten i.W. Forderungen zur Entwicklungszusammenarbeit (u.a. ODA-Quote erfüllen), der humanitären Hilfe, der Förderung von Menschenrechtsschutz und Rechtstaatlichkeit... (Ziffern 104ff)
- Zur GASP / GSVP: Unter der Überschrift „Sicherheit, Frieden und Stabilität für alle Menschen“ (Ziffer 111ff) bleibt die EP-Resolution „salomonisch“: D.h. ausdrücklich begrüßt werden PESCO und die von den Mitgliedstaaten dazu eingegangenen Verpflichtungen. Zugleich mahnt das EP an, das „künftig Klarheit hinsichtlich der künftigen Finanzierung dieser Maßnahmen“ geschaffen werden sollte (Ziffer 114)⁶⁸
- GAP und Kohäsionspolitik sollen zwar reformiert werden (Vereinfachung der Förderverfahren, größere Effizienz der Programme etc.) aber sie sollen nicht gekürzt werden: „[das EP wird] dafür Sorge tragen, dass im nächsten Programmplanungszeitraum der EU-27 Mittel in gleicher Höhe für diese Maßnahmen zugewiesen werden (...)“. (Ziffer 8 der EP-Resolution)
- Die neuen Aufgaben bzw. die angestrebte stärkere Förderung von prioritären Programmen machen Aufstockung des MFR erforderlich: von derzeit 1% BNE auf 1,3% BNE (=> in Zahlen des lfd. MFR würde dies einen Aufwuchs von rund 300 Mrd. Euro bedeuten)
- Dieser Aufwuchs soll durch Steigerung der nationalen BNE-Eigenmittel erreicht werden, vor allem aber durch neue Eigenmittel; d.h. neu ausgehandelte Anteile an den

⁶⁶ Europäisches Parlament 2018, Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020 (2017/2052 (INI)) / P8_TA-Prov(2018)0075, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0075>

⁶⁷ Siehe für die Abstimmungsergebnisse „Votewatch EU“: <http://www.votewatch.eu/en/term8-the-next-mff-preparing-the-parliament-s-position-on-the-mff-post-2020-motion-for-resolution-vote-res.html#/##vote-tabs-list-2>

⁶⁸ Ebenso wird in diesem Absatz die Einstellung des EEF (über den auch Programme der Sicherheitssektorreform und Trainingsprogramme (auch) für Streitkräfte finanziert werden

MWSt-Mitteln; Erträge aus Unternehmensbesteuerung, Steuern der Digitalwirtschaft, Finanztransaktionssteuer...)

Das EP will damit auch zu größerer Unabhängigkeit der EU von den Mitgliedstaaten und zur Auflösung / Abmilderung des „juste-retour-Denkens“ der Mitgliedstaaten bei der Haushaltsplanung beitragen.

- Streichung der Rabattsysteme (Britten-Rabatt, Rabatt vom Rabatt für andere Nettozahler.
- Langfristiges Ziel: Angleichung der Haushaltsperiode des MFR an den politischen Zyklus von EP / Kommission.
- „Einheit“ des Haushalts: Alle Ausgaben der EU sollen im Haushaltsplan eingesetzt werden (Demokratie!). EP kritisiert, dass die „Auslagerung“ von Aufgaben bzw. Finanzierungsinstrumenten in Fonds, die keiner parlamentarischen Kontrolle des EP unterliegen, auch in der laufenden Periode wieder zugenommen hat: Bsp. EFSI (aktuell), EEF (traditionell). EP fordert langfristig die Rücküberführung dieser Fonds in den EU-Haushaltsrahmen sowie kurzfristig Transparenz und demokratische Kontrollmöglichkeiten des EP über diese Finanzinstrumente. (Ziffern 57ff)

Am 30. Mai verabschiedete das EP eine weitere Resolution zum MFR. Hierzu legte die GUENGL einen Entschließungsantrag vor.⁶⁹

⁶⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. Mai 2018 zu den Themen „Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027“ und „Eigenmittel“ (2018/2714(RSP)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0226&language=DE&ring=B8-2018-0239>
Entschließungsantrag der GUENGL-Fraktion vom 25.5. zu den Themen Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-27 und Eigenmittel; B8-0241/2018, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0241&language=DE>

Anhang 3: Zeitplan der Kommission⁷⁰

2 May 2018	Commissioners adopt EU budget for the future Budget proposals are presented to the European Parliament
9 May	Europe Day - Commissioners visit European countries
14 May	Future budget presented to the EU Council of Ministers
29 May	European Commission's legislative proposals for spending programmes (1 of 3)
6 June	European Commission's legislative proposals for spending programmes (2 of 3)
8 June	High-level conference on Cohesion in Sofia, Bulgaria
12 June	European Commission's legislative proposals for spending programmes (3 of 3)
28-29 June	European Council meeting, Brussels
2-5 July	European Parliament plenary
10-13 September	European Parliament plenary
20 September	Informal European Council, Vienna, Austria
1-4 October	European Parliament plenary
18-19 October	European Council meeting, Brussels
22-25 October	European Parliament plenary
13-14 December	European Council meeting, Brussels
21-22 March 2019	European Council meeting, Brussels
9 May	EU leaders' summit, Sibiu, Romania
23-26 May	European elections

⁷⁰ Der Zeitplan der Kommission ist hier dokumentiert: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_de