



Wiederaufbaupaket und Mehrjähriger Finanzrahmen der Europäischen Union 2021-2027

- Die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind noch nicht überwunden. Allerdings ist Europa einen sehr wichtigen Schritt gegangen: Im Juli hat der Europäische Rat wichtige Beschlüsse gefasst, die einen Meilenstein in der Krisenbewältigung und in der finanzpolitischen Zusammenarbeit der Europäischen Union (EU) darstellen. Ziel der Bundesregierung bei diesen Beschlüssen ist, dass Europa geeint und gestärkt aus der Krise hervorgeht, die durch die größte globale Rezession seit Ende des Zweiten Weltkriegs gekennzeichnet ist.
- Zum einen wurden Eckpunkte des Aufbauinstruments „Next Generation EU“ beschlossen. Dieses enthält einen Wiederaufbaufonds (Recovery and Resilience Facility) mit einem Volumen von insgesamt 750 Milliarden Euro, vorwiegend Zuschüsse, als zentralen Baustein. Angesichts der historischen Krise wird es der EU einmalig möglich gemacht, zur Finanzierung dieses Programms gemeinsam Mittel am Kapitalmarkt aufzunehmen. Außerdem wird die EU – auch, um diese Schulden zurückzuzahlen – perspektivisch mit neuen eigenen Einnahmen ausgestattet.
- Eng mit den Beschlüssen zum Aufbauinstrument in Verbindung steht der Beschluss zum Mehrjährigen Finanzrahmen. Die dabei festgelegten Eckpunkte legen den Rahmen für die Haushalte der EU der nächsten sieben Jahre fest.
- Es wird nun darum gehen, diese Beschlüsse gemeinsam mit dem Europäischen Parlament umzusetzen. Dabei wird Deutschland, das am 1. Juli 2020 die EU-Ratspräsidentschaft übernommen hat, eine besondere Rolle zukommen. Ein vornehmliches Ziel der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist es, dazu beizutragen, dass Europa geeint und gestärkt aus der Krise hervorgehen kann.

Die Beschlüsse des Europäischen Rats vom 17. bis 21. Juli 2020

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben auf ihrem Treffen vom 17. bis 21. Juli einen Meilenstein der Zusammenarbeit in der EU erreicht. Gemeinsames Ziel ist es, schnell einen Weg aus der tiefen wirtschaftlichen Krise zu finden. Es geht darum, den Menschen in Europa eine Perspektive zu geben sowie nachhaltiges und robustes Wachstum zu stärken, um Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen. Die Beschlüsse stehen auch im Kontext der deutschen Ratspräsidentschaft, die am 1. Juli begonnen hat. Die Bundesregierung hat die

deutsche EU-Ratspräsidentschaft unter die Devise „Gemeinsam. Europa wieder stark machen“ gestellt. Durch die Einigung des Europäischen Rats ist nun ein wichtiger Schritt in diese Richtung erfolgt. Dabei gehen die Beschlüsse weit über die akute Krisenbewältigung und die Behebung wirtschaftlicher Schäden, die durch die Corona-Pandemie verursacht worden sind, hinaus. Vielmehr wird die Umsetzung der Beschlüsse die Zusammenarbeit in der EU deutlich vertiefen und so die gesamte EU enger zusammenschweißen.

Europa hat in der Corona-Krise gezeigt, dass es handlungsfähig ist. Schon was die akute Krisenbewältigung angeht, hat die EU schnell gehandelt. Bereits Anfang April hatten sich die



Finanzministerinnen und Finanzminister auf ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie geeinigt. In Rekordzeit ist in der EU ein dreifaches Sicherheitsnetz mit einem Gesamtvolumen von mehr als einer halben Billion Euro aufgespannt worden – für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für Unternehmen und für die Haushalte der Mitgliedstaaten. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterstützt das SURE-Programm Kurzarbeiterregelungen und hilft so, Arbeitsplätze zu sichern. Unternehmen können auf Kreditprogramme der Europäischen Investitionsbank zurückgreifen. Und den Mitgliedstaaten wird mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus die Möglichkeit gegeben, auf Kreditlinien zurückzugreifen. Auf diese Weise ist es gelungen, ein kraftvolles Paket gegen die unmittelbaren Folgen der Krise auf die Beine zu stellen.

Nach diesem gemeinsamen Kraftakt kommt es jetzt darauf an, den einsetzenden wirtschaftlichen Wiederaufschwung zu unterstützen, um die schwerste Rezession seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs möglichst schnell zu überwinden. Außerdem gilt es, Europa finanziell so aufzustellen, dass die wichtigen Zukunftsaufgaben gemeistert werden können, angemessene Investitionen in die Modernisierung unserer Länder fließen und alle Regionen und Menschen bei dieser Entwicklung mitgenommen werden. Um diese Ziele zu erreichen, haben die Staats- und Regierungschefs zum einen das EU-Aufbauprogramm beschlossen; zum anderen haben sie sich auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU geeinigt, der die Eckpunkte für die Haushalte der EU für die Jahre 2021 bis 2027 vorgibt.

Das EU-Aufbauprogramm „Next Generation EU“

Die COVID-19-Pandemie bringt historische Herausforderungen mit sich, die nur gemeinsam bewältigt werden können. Wir dürfen nicht zulassen,

dass sich durch die Corona-Krise eine dauerhafte wirtschaftliche Spaltung der Gesellschaft ergibt, denn diese hätte auch Folgen für den politischen und sozialen Zusammenhalt Europas. Hier setzen die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs zum EU-Aufbauprogramm „Next Generation EU“ an, die nun unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft umgesetzt werden.

Die Aufgabe ist klar: Europa muss so schnell wie möglich den Abschwung überwinden und einen wirtschaftlichen Aufschwung einleiten. Deshalb hat Deutschland im Mai 2020 gemeinsam mit Frankreich einen Vorschlag für einen großen europäischen Fonds zur wirtschaftlichen Erholung skizziert. Die Europäische Kommission hat diesen Vorschlag aufgegriffen und zu einem umfangreichen Wiederaufbauprogramm ausgearbeitet. Auf dem EU-Sondergipfel vom 17. bis 21. Juli 2020 haben die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs mit der Einigung auf ein Aufbauprogramm in Höhe von 750 Milliarden Euro – der überwiegende Teil umfasst Zuschüsse – ein wichtiges Zeichen der Solidarität, der Kooperation und der Reformbereitschaft in Europa gesetzt.

Ein Aufbauprogramm kann nur wirksam sein, wenn die Maßnahmen zielgerichtet und zeitlich begrenzt sind. Mittel sollen nicht mit der Gießkanne verteilt werden, sondern dort ankommen, wo sie den Aufschwung am besten unterstützen können und dauerhafte, strukturelle Wirkung entfalten können. Die Maßnahmen sollen dazu genutzt werden, um in eine nachhaltige, klimafreundlichere und modernere Wirtschaft zu investieren. Diese Voraussetzungen erfüllt das Aufbauprogramm. Es wird der EU helfen, die Klimaziele zu erreichen und die digitale Transformation voranzutreiben.

Angesichts der immensen Herausforderungen, vor denen alle Mitgliedstaaten der EU stehen, sind die finanziellen Eckpunkte des Programms folgerichtig: Das auf die Jahre 2021 bis 2023 befristete Aufbauprogramm hat ein Volumen von insgesamt 750 Milliarden Euro. Davon sollen 390 Milliarden



Euro als Zuschüsse und 360 Milliarden Euro als Darlehen vergeben werden. Größtes und bedeutendstes Instrument ist die Recovery and Resilience Facility (RRF). Daraus wird ein Großteil der Zuschüsse (312,5 Milliarden Euro) finanziert. Über die RRF hinaus werden aus den geplanten Mitteln auch zweckgebundene Instrumente finanziert. Dazu zählen etwa der Investitionsfonds InvestEU, das Krisenreaktionsinstrument ReactEU oder der Fonds, der den klimafreundlichen Umbau der Wirtschaft sozial ausgewogen gestalten soll (Just Transition Funds).

■ Recovery and Resilience Facility

Von den insgesamt 750 Milliarden Euro des Wiederaufbaupakets fließen 672,5 Milliarden Euro in die RRF. Von diesen Mitteln sind 312,5 Milliarden Euro für Zuschüsse vorgesehen. Zudem werden die 360 Milliarden Euro Darlehen, die das Wiederaufbaupaket vorsieht, komplett aus der RRF bereitgestellt. Es ist vorgesehen, dass diese Mittel bis 2026 verausgabt werden.

Gemeinsames Ziel ist es, dass die Mitgliedstaaten die Mittel des Aufbauinstruments so verwenden, dass eine möglichst große transformative Wirkung erreicht werden kann. Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten die Mittel flexibel verwenden. Die Mittel können sogar rückwirkend bis zum 1. Februar 2020 zur Finanzierung bereits verabschiedeter nationaler Programme zur Überwindung der Krise genutzt werden. Allerdings wird sichergestellt, dass die Mittel notwendige Reformen unterstützen. Es sollen insbesondere auch Investitionen in eine nachhaltige, klimafreundliche und moderne Wirtschaft gefördert werden. Dementsprechend sollen Mitgliedstaaten in nationalen Reformplänen darlegen, wie sie notwendige Reformen umsetzen, Wachstum stärken, Beschäftigung sichern und grüne und digitale Transformation voranbringen. Diese Reformpläne werden von der Europäischen Kommission bewertet und benötigen die Zustimmung des Rats der Europäischen Union. Die Mittelauszahlungen werden an die Erreichung der Ziele des Reformprogramms geknüpft. Auf diese Weise wird erreicht, dass die Mitgliedstaaten ambitionierte Reformpläne

umsetzen und dass die Investitionen des Aufbauprogramms die Staaten widerstandsfähiger und Europa mittelfristig zukunftsfähiger machen werden.

Diese Maßnahmen sollen schnell wirken. Deshalb sollen die Mittel bis 2023 vollständig zugeteilt werden. Zudem hat der Europäische Rat eine Vorfinanzierung von 10 Prozent vorgesehen.

Gemeinsames Ziel ist es auch, dass die Mittel dorthin fließen, wo sie am meisten gebraucht werden. Nur so machen sie Europa insgesamt wieder stark. Deshalb berechnen sich die maximalen Zuschüsse pro Mitgliedstaat nach einem festen Schlüssel. Für 70 Prozent der Mittel, die 2021 bis 2022 zugeteilt werden sollen, bezieht dieser Schlüssel drei Faktoren ein: die Wirtschaftsleistung pro Kopf des Jahres 2019 (je geringer die Wirtschaftsleistung, desto höher der mögliche Zuschuss), die Bevölkerungszahl im Jahr 2019 sowie die Arbeitslosigkeit der Jahre 2015 bis 2019. Dieser Verteilungsschlüssel trägt also vor allem der Tatsache Rechnung, dass wirtschaftlich schwächere Mitgliedstaaten einen eingeschränkten nationalen Handlungsspielraum bei der Krisenbekämpfung haben.

Die Zuteilung der restlichen 30 Prozent der RRF-Zuschüsse für das Jahr 2023 wird nach einem weiteren Schlüssel erfolgen, der erst im Juni 2022 ermittelt werden und die Krisenbetroffenheit besonders berücksichtigen wird. Anstelle der Arbeitslosigkeit wird dann der Rückgang der Wirtschaftsleistung in den Jahren 2020 und 2021 in die Berechnung einfließen.

Die Zuteilung der Zuschüsse anhand der beiden Schlüssel bevorzugt die großen und besonders stark von der Corona-Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten.

Bei der Vergabe der Darlehen aus der RRF hingegen wird nicht auf einen festen Schlüssel zurückgegriffen, da nicht davon auszugehen ist, dass alle Mitgliedstaaten Kredite aus der RRF beantragen werden. Vielmehr sind die Kredite, die über die RRF finanziert werden, auf maximal 6,8 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) eines jeden Mitgliedstaats



begrenzt. Nur in Ausnahmefällen kann von dieser Obergrenze abgewichen werden.

■ Zweckgebundene Instrumente

Über die beschriebenen Zuschüsse der RRF hinaus werden weitere Zuschüsse in Höhe von insgesamt 77,5 Milliarden Euro über sogenannte zweckspezifische Instrumente vergeben. Durch die Zweckbindung entfällt der feste Verteilungsschlüssel. Insbesondere für folgende Programme und Instrumente stellt das Aufbauprogramm Mittel bereit:

- Mittel zur Aufstockung des Strukturfonds (ReactEU: 47,5 Milliarden Euro): Ziel der EU ist es, die für die wirtschaftliche Erholung besonders wichtigen Sektoren in besonderem Maße zu unterstützen. Nur so kann eine Grundlage für robuste Erholung in den einzelnen Mitgliedstaaten gelegt werden.
- Mittel für Programme zur Forschungsförderung (Horizon Europe: 5 Milliarden Euro): Ziel der Mitgliedstaaten der EU ist es, die Exzellenz der Wissenschaft und deren Innovationsfähigkeit zu stärken. Das Programm Horizon Europe unterstützt dieses Ziel durch Förderung der Forschungszusammenarbeit innerhalb der EU. Auch kleine und mittelständische Unternehmen und Neueinsteiger können von diesen Mitteln profitieren. Das Gesamtvolumen von Horizon Europe in den Jahren 2021 bis 2027 beträgt insgesamt 75,9 Milliarden Euro.
- Mittel zur Unterstützung privater und öffentlicher Investitionen (InvestEU: 5,6 Milliarden Euro): Ziel der EU ist nachhaltiges und integratives Wachstum und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Europas. Hierzu sind Investitionen notwendig, die aus dem Fonds InvestEU finanziert werden.
- Mittel zur Unterstützung des ökologischen Wandels (Just Transition Fund: 10 Milliarden Euro): Hier werden Regionen gefördert, deren Wirtschaftsstruktur sich in der Transformation

befindet. Diese Regionen sollen mit Mitteln aus dem Just Transition Fund in ihrem Wandel unterstützt werden.

- Hinzu kommen Mittel zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung (Rural Development: 7,5 Milliarden Euro) sowie zur Aufstockung des EU-Katastrophenschutzmechanismus (RescEU: 1,9 Milliarden Euro).

Diese Summen ergänzen jeweils die Mittel für diese Instrumente, die aus dem MFR 2021-2027 finanziert werden.

■ Finanzierung des Aufbauminstruments

Durch die Beschlüsse zur Finanzierung des Aufbauprogramms wird deutlich, dass alle Mitgliedstaaten bereit sind, füreinander Verantwortung zu übernehmen. Denn das Aufbauprogramm wird gemeinsam finanziert und es wird ein neues solidarisches Finanzierungsmodell eingeführt.

Die für die vorgesehenen Investitionen des Aufbauminstruments notwendigen Mittel sollen gemeinsam am Kapitalmarkt aufgenommen werden. Dazu wird die Europäische Kommission zeitlich begrenzt ermächtigt, erstmals eigene Anleihen auszugeben. Angesichts der immensen Herausforderungen, vor welche die COVID-19-Pandemie unsere Gesellschaften gestellt hat, ist das auch angemessen. In Krisenzeiten eng zusammenzustehen ist Ausdruck des Kerngedankens der Solidarität, auf dem die EU gründet.

Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die gemeinsame Schuldenaufnahme zur Finanzierung des Programms nicht nur in der Höhe, sondern auch hinsichtlich der Zeit begrenzt ist. Deshalb ist bereits heute ein verbindlicher Tilgungszeitraum festgelegt. Mit der Tilgung wird verpflichtend am 1. Januar 2028 begonnen. Spätestens bis 2058 werden dann alle Kredite getilgt sein. Zudem sind vorzeitige Tilgungen im Rahmen der Haushalte der EU der Jahre 2021 bis 2027 möglich. Diese Tilgungen sollen insbesondere durch die Einnahmen aus den

dann eingeführten neuen Eigenmittelquellen erfolgen (s. u.).

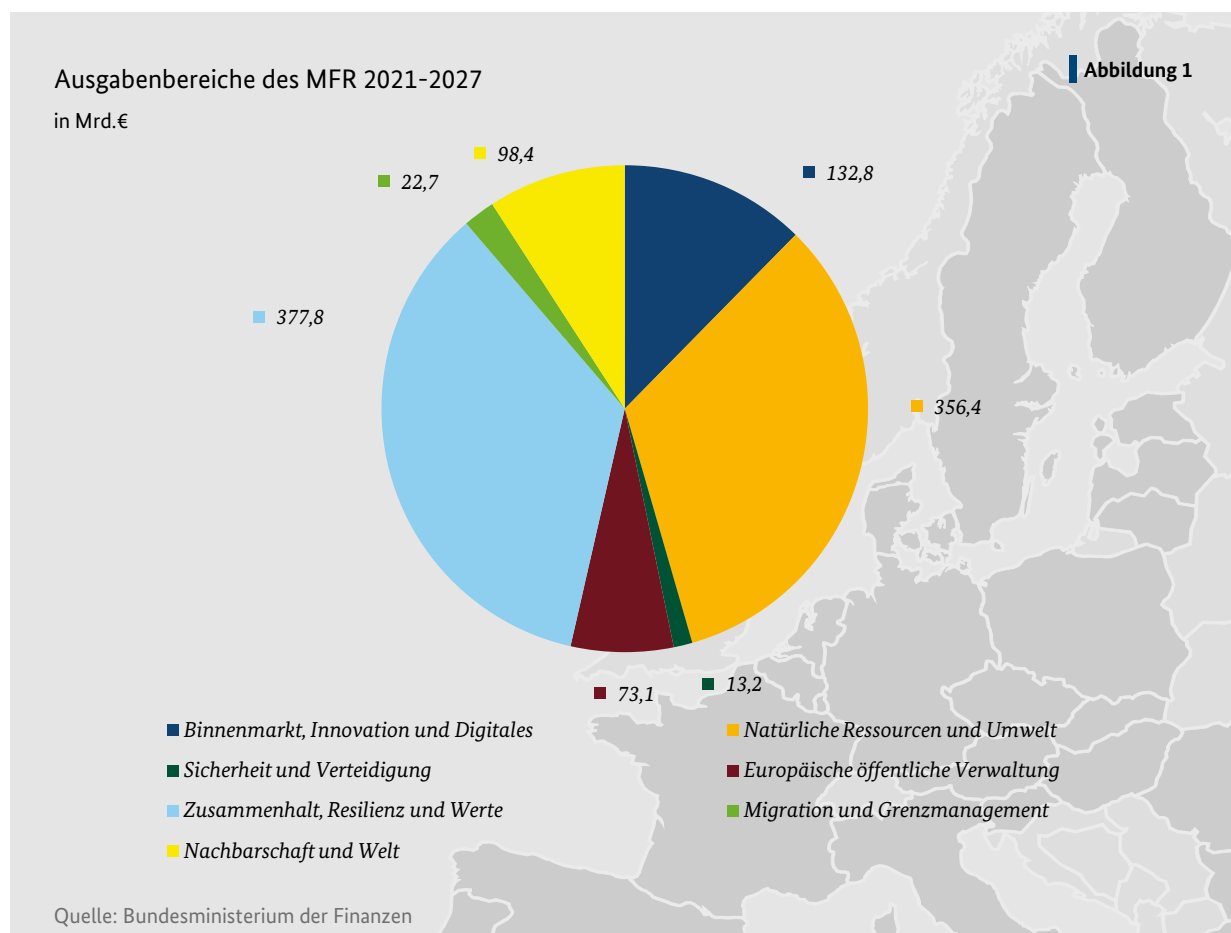
Mehrjähriger Finanzrahmen für 2021 bis 2027

Damit die EU ihre Aufgaben wahrnehmen kann, benötigt sie einen eigenen Haushalt. Der MFR legt für einen Zeitraum von sieben Jahren die Obergrenze für die EU-Gesamtausgaben fest. Außerdem bestimmt er die politischen Handlungsfelder und Prioritäten. Die jährlichen Haushalte müssen sich innerhalb dieses Rahmens bewegen.

Der MFR 2021-2027 hat ein Volumen in Höhe von insgesamt 1.074 Milliarden Euro. Entsprechend diesem Gesamtvolumen sieht der MFR jährliche Haushalte von rund 180 Milliarden Euro pro Jahr vor.

Die politischen Prioritäten der EU setzt auch der MFR 2021-2027 konsequent um. Er unterstützt die Modernisierung unserer Volkswirtschaften. Die Mittel werden so eingesetzt, dass sie die Zukunftsfähigkeit Europas stärken und die klimafreundliche und digitale Transformation unserer Ökonomien voranbringen. Zum Beispiel werden 30 Prozent der Mittel des MFR und des oben beschriebenen Aufbauinstruments für Projekte ausgegeben, die zur Erreichung der europäischen Klimaziele beitragen und die nachhaltige Transformation der Wirtschaft voranbringen.

Den größten Teil der Ausgaben des MFR umfasst der Bereich „Zusammenhalt, Resilienz und Werte“ (377,8 Milliarden Euro, Anteil: 35 Prozent, siehe Abbildung 1). Davon macht die Kohäsionspolitik mit 330 Milliarden Euro den größten Teil aus. Zweitgrößter Ausgabenbereich des MFR ist mit





356,4 Milliarden Euro der Posten „Natürliche Ressourcen und Umwelt“. Darin sind 258,6 Milliarden Euro für marktbezogene Ausgaben und für Direktzahlungen für die Landwirtschaft enthalten.

Finanziert wird der Haushalt der EU aus den sogenannten Eigenmitteln. Grundsätzlich setzen sich die Eigenmittel derzeit aus drei Komponenten zusammen: Zölle und Zuckerabgaben (sogenannte traditionelle Eigenmittel), Eigenmittel, die auf einer Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage basieren, sowie Eigenmittel, die anhand des BNE festgesetzt werden (sogenannte BNE-Eigenmittel). Verglichen mit dem vorangegangenen Finanzrahmen steigt der deutsche Anteil an der Finanzierung des EU-Haushalts – auch infolge des Brexits – von 21 Prozent auf 24 Prozent.

Während ihres Treffens vom 17. bis 21. Juli haben sich die Staats- und Regierungschefs auf Grundzüge einer Reform der Eigenmittel zur Finanzierung des EU-Haushalts verständigt. Bei den Überlegungen spielt nicht nur die Erschließung neuer Einnahmen für die Eigenmittel, sondern auch die ökologische Lenkungswirkung eine wichtige Rolle. So soll zum 1. Januar 2021 als neue Einnahmequelle eine Steuer auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff eingeführt werden. Geplant ist eine Abgabe in Höhe von 80 Cent pro Kilogramm, die nach Berechnungen der Europäischen Kommission bereits

im Jahr 2021 zusätzliche Einnahmen in Höhe von rund 5,7 Milliarden Euro generieren wird.

Daneben sollen bis spätestens 2023 ein CO₂-Grenzausgleichssystem für Produkte aus Drittstaaten und eine Digitalabgabe eingeführt werden. Entsprechende Vorschläge wird die EU-Kommission in der ersten Jahreshälfte 2021 vorstellen. Darüber hinaus soll die EU-Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung des Emissionshandels erarbeiten.

Eine der zentralen Aufgaben der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wird es nun sein, dieses ambitionierte Paket zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas und des MFR 2021-2027 bis Ende des Jahres umzusetzen. Dazu gilt es, die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu erlangen, damit die finanziellen Mittel zu Jahresbeginn 2021 bereitstehen. Um eine Einigung in diesem Diskussionsprozess während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zu erzielen, bedarf es der Kompromissbereitschaft der Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung wird entschlossen daran arbeiten, dass eine Einigung zwischen allen Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament gelingen kann. Sie steht bereit, die für eine Einigung notwendigen Brücken zu bauen und entsprechende Kompromissmöglichkeiten auszuloten.