

# Mittelausstattung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 sowie des Aufbauinstruments „Next Generation EU“

– was ist für die Kommunen drin?

Benedikt Weigl, Stellv. Leiter des Europabüros der bayerischen Kommunen, Brüssel

Nach schwierigen Verhandlungen zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und zum Aufbauinstrument „Next Generation EU“ konnten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfeltreffen am 21. Juli 2020 auf eine gemeinsame Position verständigen. Aus kommunaler Sicht bietet der Kompromiss Licht und Schatten. In den nun notwendigen Verhandlungen des Rats der EU mit dem Europäischen Parlament und der EU-Kommission ist zu hoffen, dass es noch zu Verbesserungen, insbesondere im Bereich der Kohäsionsfonds, kommen wird.

Die Sitzung des Europäischen Rats Ende Juli zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 und zum Aufbauinstrument „Next Generation EU“ wird nicht nur aufgrund ihrer zeitlichen Länge, sondern auch angesichts der getroffenen Entscheidungen in die Geschichte eingehen. Dass sich die Staats- und Regierungschefs nach zum Teil erbitterten Diskussionen auf einen Kompromissvorschlag für einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen in Höhe von 1.074,3 Mrd. € und auf die Einrichtung eines Aufbauinstruments „Next Generation EU“ mit einem Umfang von 750 Mrd. € zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie einigen konnten, war im Vorfeld von einigen Beobachtern bezweifelt worden. Für Deutschland stellt die Einigung im Europäischen Rat einen ersten großen Erfolg ihrer EU-

Ratspräsidentschaft dar. Nun muss Deutschland als Vertreter des Rats der EU jedoch noch eine Einigung mit dem Europäischen Parlament erzielen. Aus kommunaler Sicht ist eine schnelle Entscheidungsfindung insbesondere in Hinblick auf die Planungssicherheit der kommunalen Förderprogramme nach 2020 wünschenswert, auch wenn die Vorschläge zum MFR und zum Aufbauinstrument nicht in allen Punkten den Vorstellungen und Wünschen der kommunalen Ebene entsprechen sollten.

## Zähe und schwierige Verhandlungen

Vom 17. bis zum 21. Juli 2020 und damit über insgesamt fünf Tage zogen sich die Verhandlungen über das Volumen und die Ausgestaltung des nächsten MFR sowie des Aufbauinstruments „Next Generation EU“. Mit einer Gesamtdauer von rund 91,5 Stunden, aber auch mit wegweisenden Entscheidungen hat die Sitzung Geschichte geschrieben. War beim gescheiterten Gipfeltreffen im Februar 2020 noch die Höhe des MFR der entscheidende Streitpunkt, so ging es dieses Mal, angeführt von der Gruppe der sogenannten „Frugalen Vier“ (Österreich, Niederlande, Dänemark und Schweden) in erster Linie um das Verhältnis zwischen Zuschüssen und Darlehen im Aufbauinstrument „Next Generation EU“, um die sogenannten nationalen Beitragsrabatte sowie um die Frage

der konkreten Ausgestaltung eines Rechtsstaatlichkeitsmechanismus. Unvergessen bleiben werden dazu die Bilder der Verhandlungen des Präsidenten des Europäischen Rats, Charles Michel mit wechselnden Delegationen auf einem Balkon des Ratsgebäudes.



Das Berlaymont-Gebäude der EU-Kommission in Brüssel mit einem Banner zu „Next Generation EU“  
Copyright: Benedikt Weigl

### „Next Generation EU“

Das Aufbauminstrument „Next Generation EU“ soll das zentrale Instrument zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Mitgliedstaaten der EU darstellen und insbesondere den am stärksten betroffenen Regionen zugutekommen. Geplant ist dabei eine enge Verknüpfung mit dem EU-Haushalt. Aus den vorgesehenen Finanzmitteln in Höhe von 750 Mrd. € sollen 390 Mrd. € in Form von Zuschüssen und 360 Mrd. € als Darlehen verteilt werden. Das Kernstück ist dabei die neue Aufbau- und Resilienzfazilität, welche nach Vorstellung der Staats- und Regierungschefs mit 672,5 Mrd. € und damit mit dem Großteil der Mittel ausgestattet wird. Daneben ist die Aufstockung folgender Förderprogramme durch die Mittel aus „Next Generation EU“ vorgesehen: REACT-EU (47,5 Mrd. €), Horizont Europa (5 Mrd. €), InvestEU (5,6 Mrd. €), ELER (7,5 Mrd. €), JTF (10 Mrd. €) und RescEU (1,9 Mrd. €). „Next Generation EU“

stellt eine historische Zäsur für die EU dar. Zum ersten Mal in seiner Geschichte ermächtigt der Europäische Rat die EU-Kommission, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. Eine Entscheidung, die noch vor einem halben Jahr als völlig unrealistisch abgelehnt worden wäre, aber nun angesichts der wirtschaftlichen Folgen durch die COVID-19-Pandemie nach Ansicht der großen Mehrheit der Staats- und Regierungschefs unausweichlich wurde. Aus kommunaler Sicht bleibt abzuwarten, wie stark Kommunen von den Geldern, insbesondere aus dem Aufbaufonds, profitieren werden. Eine stärkere Aufstockung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), wie ursprünglich vorgesehen, wäre begrüßenswert gewesen. Die Gelder aus dem Aufbaufonds sollen nämlich im Rahmen und nach Vorlage nationaler Aufbau- und Resilienzpläne direkt an den Bund fließen, der wiederum selbst für die Verteilung verantwortlich ist. Da die Gelder rasch bis spätestens Ende 2023 bewilligt und bis Ende 2026 ausgezahlt werden sollen, ist zu befürchten, dass die Kommunen in die Entscheidung zur Mittelverwendung wenig miteinbezogen werden. Daher gab es bereits Stimmen kommunaler Vertreter, die einen direkten Zugriff der Kommunen auf diese Gelder fordern. Es bleibt abzuwarten, ob das Europäische Parlament dieses Thema in den nun laufenden Verhandlungen mit dem Rat ansprechen wird oder seinen Fokus auf Verbesserung beim MFR legen wird. Ein unbürokratischer kommunaler Zugang zu den Mitteln der Aufbau- und Resilienzfazilität und aus REACT-EU wäre aber sehr zu begrüßen und angesichts dramatischer Einnahmeausfälle und erhöhter Ausgaben der kommunalen Ebene angesichts der COVID-19-Pandemie dringend erforderlich.

### Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021–2027

Nachdem eine Einigung zum Verhältnis der Zuschüsse zu Darlehen im Aufbauprogramm „Next Generation EU“ nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen letztlich geglückt war, konnten sich die Staats- und Regierungschefs relativ schnell auf die Höhe des nächsten MFR einigen. Mit Mitteln in Höhe von nun 1.074,3 Mrd. € liegt dieser unter dem Vorschlag der EU-Kommission vom Mai 2020 (1.100 Mrd. €) und weit unter den ursprünglichen Vorstellungen des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2018 (1.324,1 Mrd. €). Aus kommunaler Sicht sehr bedauerlich ist die Tatsache, dass der Europäische Rat Kappungsgrenzen für die Zuweisung der Kohäsionsmittel einführen möchte, was dazu führen würde, dass Deutschland nur noch maximal 80 % der gesamten Mittelzuweisung im Zeitraum 2014–2020 erhalten wird. Des Weiteren soll die Berechnungsmethode für die Verteilung der Kohäsionsmittel nach den Vorstellungen des Rats geändert werden. Kritisch zu sehen ist hier, dass die Nettozuwanderung als Kriterium nur noch bei den Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden soll, deren Bruttonationaleinkommen pro Kopf weniger als 90 % des EU-Durchschnitts

entspricht. Positiv sind hingegen die geplanten Vereinfachungen und Verringerungen der Bürokratie für Begünstigte und Verwaltungsbehörden im Rahmen der Förderprogramme. Insgesamt ist jedoch zu hoffen, dass die Mittelausstattung einzelner Programme in den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament noch deutlich erhöht wird. Aus kommunaler Sicht wünschenswert wäre insbesondere eine ausreichende Mittelausstattung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und höhere Mittelausstattungen des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) sowie des Programms „Justiz, Rechte und Werte“.

## Weitere Grundpfeiler der Einigung

Entgegen der Forderung der EU-Kommission entschieden die Staats- und Regierungschefs, dass der aktuelle MFR 2014–2020 nicht kurzfristig aufgestockt werden soll. Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie könnten im Rahmen von REACT-EU und der Aufbau- und Resilienz-fazilität gefördert werden. Hinsichtlich der Bekämpfung des Klimawandels legte der Europäische Rat fest, dass „Next Generation EU“ und der neue MFR insgesamt zu 30 % einen Beitrag zu den Klimazielen leisten sollen, um den grünen Wandel zu unterstützen. Geplant ist insbesondere für die Rückzahlung der Kredite für „Next Generation EU“ eine Reform der Eigenmittelsysteme. Bereits zum 1. Januar 2021 soll eine neue Eigenmittelquelle auf Basis nicht recycelter Kunststoffabfälle eingeführt werden. Ferner sind später ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem und eine Digitalabgabe vorgesehen. Die EU-Kommission soll darüber hinaus einen Vorschlag für ein überarbeitetes Emissionshandelssystem vorlegen, wobei von einer potenziellen Ausweitung nur auf den Luft- und Seeverkehr und nicht auf den Gebäude- und Straßensektor gesprochen wird. Als weitere Möglichkeit einer zusätzlichen Einnahmequelle wird eine Finanztransaktionssteuer angeführt. Angesichts der in der Vergangenheit zähen Diskussionen zu diesem Thema bleibt abzuwarten, ob es tatsächlich zu den Reformen des Eigenmittelsystems kommen

wird. Sehr kontrovers diskutiert wurde auch der bereits lange geforderte Rechtsstaatlichkeitsmechanismus, also die Möglichkeit im Falle eines Verstoßes gegen rechtsstaatliche Prinzipien die EU-Finanzierung eines Mitgliedstaats zu kürzen oder ganz auszusetzen. Im Ergebnis stellt das nun angedachte Verfahren einen klassischen Kompromiss dar. So soll die EU-Kommission im Falle eines Verstoßes Maßnahmen vorschlagen, die dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden müssen. Der Europäische Rat solle sich rasch mit der Angelegenheit befassen. Da diese Kompromissformel von vielen Seiten unterschiedlich ausgelegt wurde, bleibt aber abzuwarten, wie der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus in der Praxis tatsächlich aussehen wird.

## Ausblick

In einem nächsten Schritt muss das Europäische Parlament dem gefundenen Kompromiss zustimmen. Hierfür hat der Rat der EU, angeführt von der deutschen Ratspräsidentschaft, mittlerweile Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und der EU-Kommission im Rahmen der sogenannten „Trilog“-Verhandlungen aufgenommen. Das Europäische Parlament war mit dem gefundenen Kompromiss, insbesondere zum MFR in etlichen Punkten unzufrieden. Gefordert wird vom Europäischen Parlament eine generelle Anhebung der Mittel des MFR und dabei insbesondere höhere Investitionen in Zukunftsbereiche, wie u. a. Umwelt, Digitalisierung, Forschung und Investition sowie in den Bereichen Rechte und Werte, Jugend und Kultur. Darüber hinaus fordert das Europäische Parlament für die Einführung neuer Eigenmittel einen rechtsverbindlichen Zeitplan, die Abschaffung aller nationalen Rabatte, und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments verlangen, dass der Vorschlag zur Ausgestaltung eines Rechtsstaatlichkeitsmechanismus nachgebessert wird. Aus Sicht der Kommunen ist zu hoffen, dass sich das Europäische Parlament in den Verhandlungen mit dem Rat der EU insbesondere hinsichtlich der Mittelausstattung kommunalrelevanter Programme durchsetzen kann.