



Blockade des Aufbaupakets durch die Regierungen von Polen und Ungarn – mögliche Szenarien

Informeller Europäischer Rat schafft keinen Durchbruch

Die Blockade des aus Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und Next Generation EU (NGEU) bestehenden Aufbaupakets durch die Regierungen von Polen und Ungarn dauert an. Anlässlich der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) am 16.11.2020 hatten beide Mitgliedstaaten ihre Drohung, das Wiederaufbaupaket zu blockieren, falls der Konditionalitätsmechanismus gegen ihren Willen durchgesetzt werde, wahrgemacht. So verweigerten die ungarischen und polnischen Vertreter die notwendige Zustimmung für die Einleitung eines schriftlichen Verfahrens zur Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses. Gleichzeitig drohten die Vertreter Ungarns und Polens auch, dass man der MFR-Verordnung die Zustimmung verweigern werde (vgl. hierzu EU-Wochenbericht Nr. 39-2020 vom 16.11.2020). Zwar haben die Staaten in der Sache keine Einwände gegen die von deutscher Ratspräsidentschaft und dem Verhandlungsteam des Europäischen Parlaments (EP) am 10.11.2020 getroffene vorläufige politische Einigung zum künftigen MFR. Allerdings betrachtet man MFR, NGEU und den – von Polen und Ungarn abgelehnten – Konditionalitätsmechanismus, mit dem die Auszahlung von EU-Geldern an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitskriterien gekoppelt werden soll, als Gesamtpaket. Zu Letzterem hatten die Unterhändler von EP und Rat bereits am 06.11.2020 eine vorläufige politische Einigung erzielt (vgl. hierzu EU-Wochenbericht Nr. 38-2020 vom 09.11.2020). Diese hatte der ASStV ebenfalls auf seiner Sitzung am 16.11.2020 gegen den Willen von Polen und Ungarn bestätigt. Im Gegensatz zur MFR-Rahmenverordnung und zum Eigenmittelbeschluss, für die beide eine einstimmige Entscheidung des Rats nötig ist, reicht für den Konditionalitätsmechanismus eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit.

Europäischer Rat – Videokonferenz am 19.11.2020

Die Blockadehaltung der Regierungen von Polen und Ungarn war auch kurz Thema der informellen Videokonferenz des Europäischen Rats vom 19.11.2020. Eine Diskussion der Staats- und Regierungschefs fand aber nicht statt. Vielmehr erläuterte Bundeskanzlerin Angela Merkel lediglich für die deutsche Ratspräsidentschaft den Sachstand. Polen und Ungarn hatten dann die Gelegenheit, ihre Position darzulegen. Unterstützung bekamen sie ohne Ankündigung vom slowenischen Ministerpräsidenten Janez Jansa. Er hatte bereits am 17.11.2020 einen Brief an die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, den Präsidenten des Europäischen Rats Charles Michel und an alle Regierungschefs adressiert, in dem die Haltung Polens und Ungarns unterstützt wird. Der ausgehandelte Kompromiss zum Rechtsstaatsmechanismus untergrabe – so Jansa – die auf dem Gipfel des Europäischen Rats vom 17.-21.07.2020 erzielte Einigung. Der nun beabsichtigte Mechanismus beruhe nicht auf einer unabhängigen Beurteilung, sondern auf politisch motivierten Kriterien und sei durch den EU-Vertrag nicht gedeckt. Dass sich Slowenien der ungarischen und polnischen Blockade anschließen könnte, steht bislang nicht offiziell zur Debatte.

Sollte nicht wider Erwarten bereits vorher eine Lösung gefunden werden, werden Haushalt/NGEU und Konditionalitätsmechanismus Gegenstand des Dezembergipfels (10./11.12.2020) des Europäischen Rats sein, zu dem sich die Staats- und Regierungschefs – so jedenfalls die gegenwärtige Planung – wieder persönlich in Brüssel treffen werden.

Diskutierte Kompromisslinie – Verfahren nach Art. 7 EUV

Aktuell schwer zu beurteilen ist, wie ein möglicher Kompromiss in der festgefahrenen Situation aussehen könnte. Sowohl das EP als auch diverse Mitgliedstaaten haben Nachverhandlungen zum Konditionalitätsmechanismus ausgeschlossen. Eine Bereitschaft, Polen und Ungarn hier noch weiter entgegenzukommen, besteht nicht. Zwar schaden sich Polen und Ungarn letztlich mit einer Blockade auch selbst. Denn die beiden Staaten sind die größten Nettoempfänger von EU-Geldern. Im Falle Ungarns etwa machen die EU-Netto-„Bezüge“ 4% des Bruttoinlandsprodukts aus. Es dürfte auf eine für alle Beteiligten gesichtswahrende Lösung ankommen.



Ein Anknüpfungspunkt könnte – wie auch der öffentlichen Diskussion zu entnehmen ist – die gegen Polen und Ungarn laufenden Verfahren gem. Art. 7 EUV sein, an deren Ende eine Aussetzung der Rechte eines Mitgliedstaats – einschließlich der Stimmrechte – stehen könnte. Die letzte Stufe des Verfahrens setzt allerdings eine schwerwiegende anhaltende Verletzung der in Artikel 2 EUV festgelegten grundlegenden Werte der EU und die einstimmige Feststellung dieser Verletzung durch den Rat voraus.

Die für eine „Verurteilung“ nach Artikel 7 EUV nötigen Mehrheiten im Rat sind nicht ersichtlich. Denn auch andere mitteleuropäische Mitgliedstaaten stehen dem Verfahren kritisch gegenüber. Bislang haben die diversen Ratspräsidentschaften vor dem Hintergrund von offiziellen Abstimmungen im Rahmen des Art. 7 – Verfahrens abgesehen. Das ermöglichte immerhin, Anhörungen zur Situation in Polen und Ungarn abzuhalten, um die Problematik weiter im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu halten. Eine Beendigung des Verfahrens, etwa durch eine Abstimmung im Rat, ohne das Erreichen der in Art. 7 vorgesehenen Mehrheiten, läge - naheliegend - im Interesse der beiden Mitgliedstaaten. Ob das für beide Staaten eine ausreichende Kompromissmasse und – insbesondere – für andere Mitgliedstaaten überhaupt akzeptabel wäre, ist sehr fraglich.

Blockadekonsequenzen – Nothaushalt und MFR-Übergangsregelung

Sollte die Blockade Ungarns und Polens nicht überwunden werden können, droht der EU zunächst für das kommende Haushaltsjahr 2021 ein Nothaushalt gem. Artikel 315 AEUV. Denn ohne die Verabschiedung des MFR 2021-2027 ist der Erlass des Jahreshaushalts 2021 nicht möglich. Für den Fall, dass zu Beginn eines Haushaltsjahres der Etat des betreffenden Jahres noch nicht endgültig erlassen ist, können nach Artikel 315 AEUV für jedes Haushaltskapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden.

Im Hinblick auf die ausstehende Verabschiedung des MFR 2021-2027 würde die „Übergangs“-Regelung gemäß Artikel 312 Abs. 4 AEUV greifen. Für den Fall, dass der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens (hier: 31.12.2020) keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen hat, sieht die Vorschrift vor, dass die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben werden.

Diese Regelung bedeutet allerdings nicht, dass bis zu den bisherigen Obergrenzen neue Verpflichtungen eingegangen werden können. Die meisten Basisrechtsakte für die derzeitigen Programme befristen deren Laufzeit bis zum 31.12.2020. Ab dem 01.01.2021 würden die Rechtsgrundlagen für die Ausgabenprogramme in den meisten spezifischen Politikbereichen der EU fehlen, so dass keine neuen Programme finanziert werden könnten. **Mittel für Zahlungen**, d.h. die Zahlungen für bis zum 31.12.2020 eingegangene Verpflichtungen, würden freilich weiterhin fließen können. **Mittel für neue Verpflichtungen** könnten dagegen grundsätzlich nicht in den Haushalt eingestellt werden. Hiervon gibt es vier Ausnahmen, und zwar für (1) die Direktzahlungen an die europäischen Landwirte (in die Basisrechtsakte für die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurde keine Begrenzung der Geltungsdauer aufgenommen), (2) humanitäre Hilfe, (3) die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und (4) den Bereich Verwaltung (z.B. Gehälter der EU-Beamten).

Sollte die Blockade andauern und tatsächlich die zuvor genannten Vorschriften zum Nothaushalt bzw. zur MFR Übergangsregelung ab dem 01.01.2021 zur Anwendung gelangen, könnten Zahlungen an beide Staaten allerdings aufgrund des Konditionalitätsmechanismus eingeschränkt werden. Denn für die Verabschiedung des Mechanismus an sich ist die qualifizierte Mehrheit ausreichend. Der Mechanismus könnte daher trotz der MFR/NGEU-Blockade Polens und Ungarns bis zum Jahresende verabschiedet werden.

Alternativlösungen ohne Polen und Ungarn: verstärkte Zusammenarbeit oder intergouvernementale Zusammenarbeit



Hervorzuheben ist allerdings, dass die vorgenannten Regeln nicht das grundsätzliche Problem lösen, nämlich, dass die Blockade durch Polen und Ungarn die Auszahlung der z.B. von Italien, Spanien, Frankreich aber auch anderen Mitgliedstaaten dringend benötigten Corona-Hilfsgelder verzögern bzw. gar verhindern würde. So ist etwa der von Polen und Ungarn blockierte Eigenmittelbeschluss eine grundlegende Voraussetzung für die Finanzierung von NGEU und die hierfür nötige Aufnahme von Kapital durch die EU an den Finanzmärkten. Denn durch den Beschluss und die hierin vorgesehene vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenze auf 2% ergibt sich der Garantiebtrag, für den die Mitgliedstaaten in Anspruch genommen würden, falls die aufgenommenen Anleihen nicht bedient werden könnten (vgl. wegen weiterer Einzelheiten hierzu z.B. EU-Wochenbericht Nr. 20-2020 vom 02.06.2020).

Es werden daher auch Alternativlösungen ohne die Beteiligung von Ungarn und Polen diskutiert. Hierbei stehen zwei Ansätze im Mittelpunkt, und zwar ein Zusammenwirken der 25 verbleibenden Mitgliedstaaten (EU27 ohne Polen und Ungarn) (1) im Wege einer verstärkten Zusammenarbeit gem. Art. 326 ff AEUV oder (2) auf der Basis eines intergouvernementalen Vertrages außerhalb der EU-Verträge nach dem Vorbild des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

Zu beiden Lösungen dürften aber vorab schwierige technische und rechtliche Fragen zu beantworten sein. So dürfte es insbesondere bei der verstärkten Zusammenarbeit nicht einfach sein, eine tragfähige Rechtsgrundlage für die Aufnahme von Fremdkapital (zu Lasten der EU) zu finden. Bei beiden Alternativlösungen wäre darüber hinaus noch völlig unklar, nach welchen Kriterien Corona-Hilfsgelder an die Mitgliedstaaten verteilt würden. Denn der Charme von NGEU besteht gerade darin, dass die Gelder durch die Verknüpfung mit dem EU-Haushalt sehr zielgerichtet bestimmten EU-Programmen bzw. bestimmten politischen Prioritäten der EU zugutekommen sollen und damit die Gefahr einer Zweckentfremdung – z.B. zur Sanierung nationaler Haushalte – deutlich minimiert ist.

Zwar ist auch bei den Alternativlösungen davon auszugehen, dass sich – ähnlich wie bei NGEU – mit viel Kreativität tragfähige Lösungen finden lassen werden. Fraglich ist allerdings, ob die hierfür und die nachfolgenden Abstimmungsprozesse nötige Zeit vorhanden ist. Denn die durch die Corona-Pandemie in vielen Mitgliedstaaten hervorgerufenen wirtschaftlichen Verwerfungen machen ein zeitnahes Handeln erforderlich.

Da die Verhandlungen zu dem aus MFR und NGEU bestehenden Wiederaufbaupaket bereits sehr weit gediehen sind, wäre es sicher wünschenswert, dass eine Überwindung der Blockade – ohne Aufweichung des Konditionalitätsmechanismus – gelingen wird.