

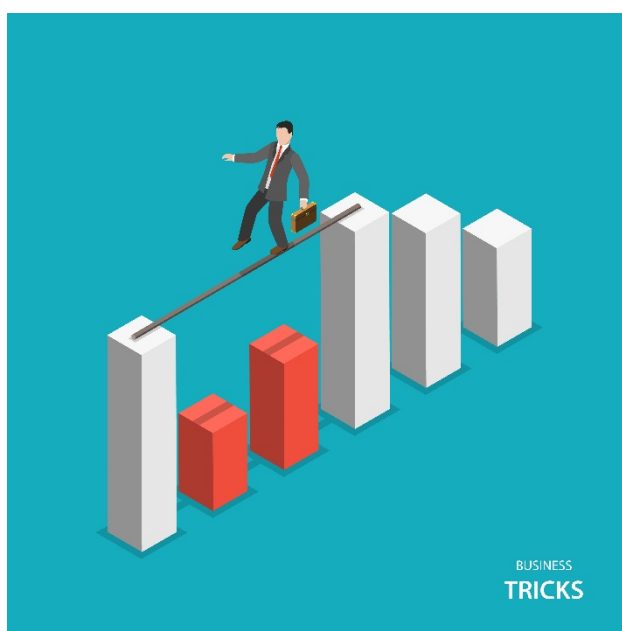
---

# Wie flexibel ist der Haushalt der EU?

---

## Flexibilitätinstrumente und -mechanismen im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)

---



### EINGEHENDE ANALYSE

---

EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Autorin: Magdalena Sapała  
Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder  
PE 646.138 – Januar 2020

Diese Veröffentlichung gibt einen Überblick über die im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (MFR) und die im Vorschlag für den MFR 2021-2027 enthaltenen Flexibilitätsinstrumente. Es wird erläutert, warum der langfristige Haushalt der EU eine gewisse Flexibilität beinhalten sollte, und an einigen Beispielen aufgezeigt, welche Rolle die Flexibilitätsmechanismen bei der Finanzierung von EU-Maßnahmen im letzten Jahrzehnt gespielt haben.

## **AUTORIN**

Magdalena Sapała, Referat Haushaltspolitik. Grafiken von Nadejda Kresnichka-Nikolchova. Die Verfasserin dankt Francisco Javier Vargas Martin für seine Unterstützung bei der Recherche.

Diese Studie wurde vom Wissenschaftlichen Dienst für die Mitglieder, der zur Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst des Sekretariats des Europäischen Parlaments gehört, erarbeitet.

Um sich mit der Autorin in Verbindung zu setzen, senden Sie bitte eine E-Mail an: [EPRS@ep.europa.eu](mailto:EPRS@ep.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN

Übersetzungen: DE, FR

Redaktionsschluss: Januar 2020

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ**

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Brüssel © Europäische Union, 2020

Fotonachweise: © TarikVision/Shutterstock

PE 646.138

ISBN: 978-92-846-6134-3

doi:10.2861/13477

CAT: QA-02-20-034-DE-N

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

## Zusammenfassung

Ein gut konzipierter mehrjähriger Finanzplan sollte Flexibilitätsinstrumente enthalten, mit denen dringende finanzielle Bedürfnisse bedient werden können, die sich aus unerwarteten Umständen oder aus neuen Prioritäten ergeben, die während der Ausführung der Haushaltspläne entstanden sind. Zu den Flexibilitätsinstrumenten gehören beispielsweise die Schaffung spezieller Rückstellungen für unvorhergesehene Ausgaben, die Möglichkeit, Spielräume an nicht zugewiesenen Mitteln zu nutzen und Mittel zwischen verschiedenen Prioritäten und Haushaltsjahren umzuverteilen. Je länger die von einem Finanzplan abgedeckte Zeitspanne ist, desto eher können Haushaltsflexibilität und die Anwendung solcher Instrumente notwendig werden.

Die Einführung von mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) in der Europäischen Union (EU) im Jahr 1988 hat die Berechenbarkeit der Finanzen verbessert und die Entwicklung mehrjähriger Ausgabenprogramme erleichtert, musste jedoch bald durch Maßnahmen ausgeglichen werden, die eine gewisse Flexibilität und Fähigkeit zur Reaktion auf unerwartete Situationen bieten. In den folgenden Jahren erwies sich die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Berechenbarkeit und Flexibilität im langfristigen EU-Haushalt als unverzichtbare und zugleich herausfordernde Aufgabe. Die Flexibilitätsbestimmungen mussten immer häufiger in Anspruch genommen werden, da die Krisen und Herausforderungen, denen sich die EU gegenüber sah, Maßnahmen erforderten, die im Rahmen der engen Ausgabenobergrenzen der MFR nicht finanzierbar waren. Infolgedessen entschied die Haushaltsbehörde während der Laufzeit des MFR 2014-2020 jedes Jahr über die Mobilisierung der Flexibilitätsinstrumente. Am häufigsten waren die zusätzlichen Mittel erforderlich, um die Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit unter Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ zu bewältigen. Dies zeigt, dass es ohne die entsprechenden Flexibilitätsmechanismen und die Möglichkeit einer Halbzeitüberprüfung des MFR nicht möglich wäre, politische Ziele zu erreichen und angemessen auf unerwartete Ereignisse und Krisen zu reagieren. Die umfassende Nutzung dieser Instrumente verdeutlicht auch die Grenzen der derzeit verfügbaren Flexibilitätsinstrumente und rechtfertigt die künftige Umstellung auf eine noch flexiblere Struktur des MFR.

In den letzten 30 Jahren hat sich das im EU-Haushalt zur Verfügung stehende Flexibilitätsinstrumentarium zu einem komplexen System entwickelt. Die im Rahmen des MFR 2014-2020 zur Verfügung stehenden Instrumente unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlage, ihrer Ziele und ihres Interventionsspielraums, der verfügbaren Beträge, des Beschlussfassungsverfahrens und ihres wechselseitigen Zusammenhangs mit anderen Instrumenten. Es gibt Instrumente, die eine größtmögliche Nutzung der Spielräume, die Bildung besonderer Rücklagen außerhalb des MFR sowie einige begrenzte Möglichkeiten, Mittel zwischen Ausgabenprogrammen zu verschieben, zulassen. Darüber hinaus wird das Maß an Flexibilität oder Rigidität des MFR weitgehend von Merkmalen des Haushaltssystems bestimmt wie beispielsweise: der Dauer und Struktur des MFR, der Höhe der Obergrenzen, dem Umfang der nicht zugewiesenen Spielräume, dem Anteil der den Mitgliedstaaten vorab zugewiesenen Mittel und der Möglichkeit, den MFR mittelfristig zu überarbeiten, sowie von der zur Mobilisierung der Flexibilitätsinstrumente erforderlichen Beschlussfassung.

Was auf den ersten Blick wie ein Buchführungsinstrument aussieht, das während der Ausführung des Haushaltsplans angewandt wird, ist in der Tat ein mehrschichtiges Thema, das mit strategischer politischer Planung, Haushaltsergebnissen sowie der wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltung öffentlicher Mittel verbunden ist. In diesem Bereich des EU-Haushalts unterscheiden sich die

Standpunkte und Interessen der beiden Teile der Haushaltsbehörde der EU – des Europäischen Parlaments und des Rates – häufig hinsichtlich der Frage, was ein „angemessenes Maß an Flexibilität“ darstellt und wie dies erreicht werden kann.

Die Flexibilität des EU-Haushalts war bereits ein wichtiges Thema in den Verhandlungen über den MFR 2021-2027. Während sich die Kommission und das Parlament weitgehend einig sind, wenn es darum geht, die Flexibilität des MFR zu erhöhen, zieht der Rat eine Neuordnung der Struktur der Flexibilitätsbestimmungen und die Ablehnung einer Halbzeitüberprüfung des MFR in Erwägung. In der Zwischenzeit wurden in den ersten Monaten nach der Wahl in der EU bereits neue Haushaltsanforderungen in die Debatte eingebracht, die höchstwahrscheinlich Anpassungen des MFR-Vorschlags erfordern werden.

## Inhalt

1. Einleitung	1
2. Entwicklung der Flexibilitätsbestimmungen im EU-Haushalt	2
3. Flexibilitätsinstrumentarium im MFR 2014-2020	7
3.1. Bestimmende Faktoren der Flexibilität	8
3.1.1. Laufzeit	8
3.1.2. Struktur	8
3.1.3. Größenordnung der Obergrenzen und Spielräume	9
3.1.4. Vorab zugewiesene Ausgaben	9
3.1.5. Halbzeitüberprüfung und Revision	10
3.1.6. Beschlussfassung	10
3.1.7. Ausnahmen vom Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans der EU	10
3.2. Flexibilitätsbestimmungen im MFR 2014-2020	11
3.2.1. Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume (zwischen Rubriken und Jahren)	11
3.2.2. Besondere Flexibilitätsinstrumente zur Sicherung der Finanzierung unter besonderen Umständen (außerhalb des MFR)	13
3.2.3. Bislang angewandte Flexibilitätsbestimmungen im MFR 2014-2020	15
3.2.4. Flexibilität innerhalb der Rubriken und Programmumsetzung (legislative Flexibilität)	19
4. Haushaltsflexibilität in der Debatte über den MFR 2021-2027	20
4.1. Ansichten der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zur Flexibilität im MFR 2021-2027	21
4.2. Flexibilität im MFR 2021-2027 gemäß der „Verhandlungsbox“	24
5. Erfahrungswerte und künftiges Vorgehen	25
Literaturverzeichnis	27
Anhang 1 – Flexibilität im MFR 2021-2027: Vorschlag der Europäischen Kommission und Standpunkt des Europäischen Parlaments	28

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Flexibilität im EU-Haushalt _____	8
Abbildung 2 – Im MFR 2014-2020 angewandte besondere Flexibilitätsinstrumente (außerhalb des MFR) _____	18
Abbildung 3 – Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume und bislang angewandte Flexibilitätsinstrumente im MFR 2014-2020 _____	19

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 – Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume _____	12
Tabelle 2 – Flexibilitätsinstrumente außerhalb der Obergrenzen des MFR (MFR 2014-2020) _____	14
Tabelle 3 – Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume und bislang angewandte Flexibilitätsinstrumente im MFR 2014-2020 _____	16
Tabelle 4 – Vorschläge für die besonderen Flexibilitätsinstrumente (außerhalb des MFR) im MFR 2021-2027 _____	21

## 1. Einleitung

Es ist allgemein anerkannt, dass eine mehrjährige Planung der öffentlichen Ausgaben wesentliche Vorteile gegenüber einer kurzfristigen Haushaltsplanung hat. Die Erweiterung des Horizonts für die Politikgestaltung und die Finanzplanung über den jährlichen Haushaltskalender hinaus erleichtert die strategische Planung, erhöht die Finanzdisziplin und verbessert die Berechenbarkeit und die Allokationseffizienz. Internationale Institutionen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Weltbank und die Europäische Union empfehlen daher die Schaffung eines mehrjährigen Haushaltsrahmens für die nationalen öffentlichen Finanzen.<sup>1</sup>

Genauso oft wird jedoch betont, dass einer der schwierigsten Aspekte einer erfolgreichen mehrjährigen Finanzplanung darin besteht, ein Gleichgewicht zwischen Stabilität und Berechenbarkeit auf der einen Seite und der Flexibilität und Fähigkeit, auf veränderte Umstände zu reagieren, auf der anderen Seite zu finden. Ein gut konzipierter mehrjähriger Finanzplan mit dem übergeordneten Ziel, politische Ziele zu erreichen, sollte Mechanismen und Instrumente enthalten, mit denen dringende finanzielle Bedürfnisse bedient werden können, die sich aus unerwarteten Umständen, Ereignissen und Krisen oder aus neuen Prioritäten ergeben, die während der Ausführung des mehrjährigen Haushalts entstanden sind. Je länger die von einem Finanzplan abgedeckte Zeitspanne ist, desto größer kann darüber hinaus der Bedarf an einer Anwendung von Instrumenten für die Haushaltsflexibilität sein.

Folglich wenden die meisten OECD-Länder, die mittelfristige Finanzrahmen zur Planung ihrer öffentlichen Finanzen anwenden, unterschiedliche Flexibilitätsmaßnahmen bei der Ausführung ihres Haushaltsplans an.<sup>2</sup> Dazu gehören die Schaffung von Spielräumen an nicht zugewiesenen Mitteln, Rückstellungen für unvorhergesehene Ausgaben, Möglichkeiten zur Umverteilung von Mitteln zwischen verschiedenen Teilen oder Prioritäten des Haushaltsplans und Möglichkeiten zur Übertragung nicht ausgeschöpfter Beträge zwischen Haushaltsjahren. Ihr Umfang, Charakter und die Modalitäten ihrer Mobilisierung unterscheiden sich von Land zu Land. Sie können unter bestimmten Umständen mobilisiert werden, bedürfen der Genehmigung durch die Haushaltsbehörde und sind durch einen Schwellenwert begrenzt.

Viele dieser Maßnahmen sind haushaltsneutral, d. h. sie erhöhen den Gesamtbedarf an Mitteln im Finanzzeitraum nicht. Wenn die Instrumente gut konzipiert sind, tragen sie zu einer wirtschaftlicheren Mittelnutzung und einer höheren Zielerreichung bei. Wie aus den OECD-Berichten über die Verwaltung der öffentlichen Finanzen hervorgeht, geht die Rolle der Agilität in mehrjährigen Haushalten mit der zunehmenden Beliebtheit von Instrumenten einher, welche die Qualität der öffentlichen Ausgaben verbessern, wie z. B. einer ergebnisorientierten

---

<sup>1</sup> Nähere Informationen zur mehrjährigen Ausgabenplanung auf nationaler Ebene finden Sie unter: OECD, [Recommendation of the Council on Budgetary Governance](#) (Empfehlungen des Ausschusses zur Haushaltspolitik), 2015; *Beyond the annual budget. Global experience with medium-term expenditure frameworks* (Weltweite Erfahrungen mit mittelfristigen Finanzrahmen), [Weltbank](#), Washington, D.C., 2013; *Budgeting practices and procedures in OECD Countries* (Praktiken und Verfahren der Budgetierung in OECD-Ländern), [OECD, 2012](#); M. Sherwood, *Medium-Term Budgetary frameworks in the EU Member States* (Mittelfristige Haushaltsrahmen in den EU-Mitgliedstaaten), Europäische Kommission, [Arbeitsdokument 021](#), Dezember 2015.

<sup>2</sup> *Budgeting and public expenditure in OECD countries 2019* (Budgetierung und öffentliche Ausgaben in den OECD-Ländern 2019), [OECD Publishing](#), Paris 2019.

Haushaltsplanung, Programmevaluierungen und Ausgabenbilanzen.<sup>3</sup> Dies zeigt, wie komplex der Sachverhalt ist. Was auf den ersten Blick wie ein Buchführungsinstrument zur Ausführung des Haushaltsplans aussieht, ist in Wirklichkeit ein mehrschichtiges Thema, das mit einer strategischen, mehrjährigen politischen Planung, der Erreichung von Zielen, der Fähigkeit zur Reaktion auf unerwartete Umstände und der wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltung öffentlicher Mittel verbunden ist.

Diese Komplexität wird in dem einzigartigen System, das der EU-Haushalt darstellt, besonders deutlich. Die Einführung von mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) im Jahr 1988 hat die Berechenbarkeit des Haushalts verbessert und die Entwicklung mehrjähriger Ausgabenprogramme erleichtert, musste jedoch bald durch Flexibilitätsmaßnahmen ausgeglichen werden, die es der EU ermöglichen, auf unerwartete Umstände zu reagieren. Eine Reihe von Krisen, von denen die EU in den folgenden Jahren betroffen war, und insbesondere die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Herausforderungen sowie die Migrationsprobleme des letzten Jahrzehnts, bestätigten die Notwendigkeit von Flexibilitätsinstrumenten. Dank des Flexibilitätsinstrumentariums, das im MFR 2014-2020 nicht ohne Schwierigkeiten erweitert wurde, konnte die EU Maßnahmen in diesen sensiblen Bereichen finanzieren. Diese Erfahrung lässt erwarten, dass die Flexibilitätsmechanismen, obwohl sie ein scheinbar technischer und marginaler Aspekt des MFR sind, erneut zu einem Thema bei den Verhandlungen über den MFR 2021-2027 werden.

Die vorliegende Analyse bietet einen Überblick über die Flexibilitätsinstrumente und -mechanismen im mehrjährigen Finanzrahmen der EU. Es wird erläutert, warum der langfristige Haushalt der EU eine gewisse Flexibilität beinhalten sollte, und an einigen Beispielen aufgezeigt, welche Rolle die Flexibilitätsmechanismen bei der Finanzierung von EU-Maßnahmen in den letzten Jahrzehnten gespielt haben. Neben den wichtigsten Arten von Flexibilitätsinstrumenten, die im Rahmen des MFR 2014-2020 zur Verfügung stehen, werden auch die von der Europäischen Kommission für den MFR 2021-2027 vorgeschlagenen Flexibilitätsinstrumente vorgestellt. Darüber hinaus wird der Standpunkt des Europäischen Parlaments zur vorgeschlagenen Struktur der Haushaltsflexibilität ausführlich dargelegt.

## 2. Entwicklung der Flexibilitätsbestimmungen im EU-Haushalt

Im Jahr 1988 führte die Europäische Gemeinschaft den mehrjährigen Ansatz für die Ausgaben ein, um die Haushaltsdisziplin zu stärken und die Ausgaben berechenbarer zu machen. Seitdem finden Verhandlungen über die jährlichen Haushaltspläne der EU innerhalb der im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) festgelegten Grenzen statt, d. h. innerhalb der jährlichen Obergrenzen für Verpflichtungen der EU in verschiedenen Politikbereichen („Rubriken“) und für die jährlichen Gesamtzahlungen. Gemäß Artikel 312 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

---

<sup>3</sup> Durch die korrekte Gestaltung der Flexibilitätsinstrumente sollte das Risiko minimiert werden, dass der Haushalt nach seiner Verabschiedung geändert und damit die Absicht des Gesetzgebers untergraben wird. Um dieses Risiko zu vermeiden, ist es entscheidend, Flexibilität mit größerer Verantwortung für das Ergebnis und die Erreichung der Ziele zu verbinden. Siehe: Budgeting practices and procedures in OECD Countries (Praktiken und Verfahren der Budgetierung in OECD-Ländern), OECD, 2012; Budgeting practices and procedures (Praktiken und Verfahren der Budgetierung) [in:] Government at a glance 2013, OECD, 2013, S. 92; B. T. Pitsvada, Flexibility in federal budget execution (Flexibilität bei der Ausführung des Bundeshaushalts), Public Budgeting & Finance, Band 3, S. 83-101, Juni 1983.



muss der MFR im Rahmen einer Verordnung festgelegt werden und einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren abdecken. In der Praxis wurden mit Ausnahme des ersten MFR alle nachfolgenden MFR für eine Dauer von sieben Jahren festgelegt. Die derzeitige MFR-Verordnung gilt für die Jahre 2014 bis 2020 und läuft gerade aus.<sup>4</sup> Infolgedessen schlug die Europäische Kommission am 2. Mai 2018 ein Legislativpaket für den nächsten Zeitraum vor, der die Jahre 2021 bis 2027 abdeckt.<sup>5</sup>

Unter Haushaltsflexibilität wird in der EU die Fähigkeit verstanden, EU-Ausgaben zur Finanzierung von Maßnahmen anzupassen, wenn unerwartete Herausforderungen und Krisen auftreten und wenn die Ausgabenprioritäten geändert werden müssen. Mit anderen Worten, ein angemessenes Maß an Flexibilität im Haushalt sollte sowohl eine rasche Reaktion der Union auf nicht planbare Notlagen als auch eine wirksame Aktualisierung der Mittelzuweisung entsprechend neuer oder sich ändernder Prioritäten ermöglichen.<sup>6</sup> Diese Doppelfunktion wird durch spezifische Instrumente gewährleistet, die beispielsweise die Übertragung von Beträgen innerhalb von und zwischen Rubriken und Jahren, die Wiederverwendung nicht ausgeschöpfter Beträge und die Mobilisierung von Mitteln ermöglichen, deren Betrag die im MFR festgelegten Obergrenzen überschreiten, wenn ein unvorhergesehener Bedarf entsteht. Darüber hinaus wird der Grad der Flexibilität insbesondere durch die folgenden weiteren Elemente des Haushaltssystems bestimmt: die Dauer und Struktur des MFR, den Anteil der den Mitgliedstaaten vorab zugewiesenen MFR-Mittel, die Größe der Spielräume an nicht zugewiesenen Mitteln und die Höhe der Obergrenzen sowie die Beschlussfassung, die zur Mobilisierung der Flexibilitätsinstrumente und zur Revision des MFR-Verordnung erforderlich ist (siehe Abbildung 1 und Abschnitt 3.1).

Die Instrumente und bestimmenden Faktoren der Haushaltsflexibilität in der EU haben sich in den letzten 30 Jahren verändert und zu einem sehr komplexen System entwickelt. Der erste mehrjährige Haushaltsplan der EU, der den Zeitraum 1988 bis 1992 abdeckte, enthielt keine besonderen Flexibilitätsmechanismen. Notwendige Anpassungen und Revisionen zur Aufnahme neuer Aktivitäten und zur Stärkung geltender politischer Maßnahmen mussten in umständlichen Verfahren vereinbart werden.<sup>7</sup> Folglich wurden, beginnend mit der 1993 geschaffenen Soforthilfereserve, dem Flexibilitätsinstrument im Jahr 1999 und dem Europäischen

**Haushaltsflexibilität in der EU** ist die Fähigkeit, die Ausgaben der EU zur Finanzierung von Maßnahmen anzupassen, wenn unerwartete Herausforderungen und Krisen auftreten und wenn die Ausgabenprioritäten geändert werden müssen.

Ein angemessenes Maß an Flexibilität im Haushalt sollte sowohl eine rasche Reaktion der Union auf nicht planbare Notlagen als auch eine wirksame Aktualisierung der Mittelzuweisung entsprechend neuer oder sich ändernder Prioritäten ermöglichen.

<sup>4</sup> Verordnung (EU, Euratom) [Nr. 1311/2013](#) des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020.

<sup>5</sup> Europäische Kommission, Ein EU-Haushalt für die Zukunft – Rechtstexte und Factsheets, [https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals\\_de](https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_de)

<sup>6</sup> Zur Funktion der Haushaltsflexibilität erläutert P. Becker weiter, dass Flexibilität mehr sei als nur die Bereitstellung europäischer Mittel bei Bedarf. Flexibilität umfasse vielmehr auch die Möglichkeit, politische Prioritäten im Falle neuer Umstände und Herausforderungen neu zu definieren und anschließend die Ausgabenprioritäten im Europäischen Haushalt zu ändern. Siehe P. Becker, The EU budget and the MFF between flexibility and unity, (Der EU-Haushalt und der MFR zwischen Flexibilität und Einheit) [in:] Features and challenges of the EU budget. A multidisciplinary analysis, (Merkmale und Herausforderungen des EU-Haushalts. Eine fachübergreifende Analyse) (Hrsg.) L. Zamparini, U. Villani-Lubelli, Edward Elgar, 2019.

<sup>7</sup> Im ersten Finanzplan für den Zeitraum 1988-1992 wurde die Ausgabenobergrenze im Berichtszeitraum real um durchschnittlich 5,5 % pro Jahr angehoben. Siehe: European Union Public Finance, 5. Ausgabe, S. 40.

Solidaritätsfonds im Jahr 2002, die aufeinanderfolgenden mehrjährigen Haushalte schrittweise mit Flexibilitätsmechanismen ausgestattet.

In den folgenden Jahren mussten die Flexibilitätsbestimmungen immer häufiger in Anspruch genommen werden, da ein unerwarteter Finanzbedarf mit den Beschränkungen der vereinbarten Obergrenzen des MFR kollidierte. Die Krisen und Herausforderungen, denen sich die Europäische Union in der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 gegenüber sah, erforderten Maßnahmen, die unter den engen Ausgabenobergrenzen nicht finanziert werden konnten. Bereits bestehende und neue Instrumente und Mechanismen wie der Europäische Globalisierungsfonds oder die Möglichkeit, von den für die Ausgabenprogramme (mit Ausnahme der Kohäsionspolitik) zugewiesenen Beträgen um bis zu 5 % abzuweichen, wurden häufig genutzt; das Flexibilitätsinstrument wurde in diesem Zeitraum fast vollständig ausgeschöpft. Die dank der Flexibilitätsbestimmungen bereitgestellten Mittel finanzierten Maßnahmen, die sonst in Bereichen, die für die EU von großer Bedeutung sind, wie z. B. die Rubriken „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und „Die EU als globaler Akteur“, nicht möglich gewesen wären. Beispiele für unterstützte Programme und Projekte sind: die Europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems (EGNOS) und Galileo, Projekte im Energiebereich im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms, das Programm für lebenslanges Lernen, die Unterstützung für Palästina und die Europäische Nachbarschaftspolitik.<sup>8</sup>

Als Ergebnis der Verhandlungen über den MFR 2014-2020 wurden auch wichtige Änderungen in Bezug auf die Flexibilität des EU-Haushalts eingeführt. Hierbei spielte das Europäische Parlament eine entscheidende Rolle, indem es auf einer erhöhten Flexibilität bestand. Als der Europäische Rat die Obergrenzen des MFR auf einem niedrigeren Niveau als im vorherigen MFR vereinbarte, lehnte das Parlament die Vereinbarung ab und konzentrierte seine Bemühungen darauf, sicherzustellen, dass der Haushalt mit einem Maximum an allgemeiner Flexibilität ausgestattet wurde. Als Bedingung für seine Zustimmung zur MFR-Verordnung forderte das Parlament neue Instrumente, um die volle Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel zu fördern, wie beispielsweise die Möglichkeit, die zur Verfügung stehenden Spielräume der einzelnen Rubriken in einem Haushaltsjahr (für Mittel für Verpflichtungen) voll auszuschöpfen, sowie eine automatische Übertragung der zur Verfügung stehenden Spielräume auf andere Haushaltsjahre (sowohl für Mittel für Verpflichtungen als auch für Zahlungen). Darüber hinaus bestand es darauf, Vorkehrungen zu treffen, um eine Überprüfung und Revision des MFR nach den Wahlen zu gewährleisten. Dieser Ansatz basierte auf der Annahme, dass der Bedarf an Flexibilität umso größer ist, je kleiner der Haushalt.<sup>9</sup>

Auf der Grundlage der zwischen dem Parlament und dem Rat erzielten Einigung wurde die Verordnung über den MFR 2014-2020 mit neuen Möglichkeiten zur Verschiebung von Verpflichtungen und Zahlungen zwischen den Rubriken und Jahren des MFR ausgestattet. Eine wichtige Neuerung war, dass die Vereinbarung über den MFR 2014-2020 eine obligatorische

---

<sup>8</sup> Für weitere Informationen siehe: [Flexibility in the Multiannual Financial Framework 2007-2013: revisions and use of instruments](#) (Flexibilität im mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013: Überarbeitung und Nutzung der Instrumente), Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung D: Haushaltsfragen, Europäisches Parlament, 2010; [Success stories: the use of the EU Flexibility Instrument in the Multi-annual Financial Framework 2007-2013](#) (Erfolgsgeschichten: Die Nutzung des Flexibilitätsinstruments der EU im mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013), Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung D, Haushaltsfragen, Europäisches Parlament, 2015.

<sup>9</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7./8. Februar 2013 betreffend den mehrjährigen Finanzrahmen, [13. März 2013](#).

Halbzeitüberprüfung vorsah, auf deren Grundlage die Europäische Kommission eine Änderung der MFR-Verordnung vorschlagen konnte.

Diese Instrumente erwiesen sich gleichermaßen als entscheidend und unzureichend. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 musste die EU vor dem Hintergrund sich verschärfender finanzieller Einschränkungen, die den nationalen und EU-Haushalten auferlegt wurden, einem unvorhergesehenen Bedarf im Zusammenhang mit der Finanz-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise Rechnung tragen. Der größte Teil der EU-Maßnahmen in diesen Bereichen wurde dank der Mittel finanziert, die im Rahmen der besonderen Bestimmungen des MFR sowie der Bestimmungen, „die nur als letztes Mittel genutzt werden sollten“, zur Verfügung standen. Infolgedessen warf das Ausmaß der Folgen, die diese Herausforderungen auf Haushaltsebene hatten, bereits in der ersten Hälfte des Durchführungszeitraums des MFR Fragen hinsichtlich der Funktionsweise und Wirtschaftlichkeit des MFR bis 2020 auf.<sup>10</sup>

Im Juni 2017 wurden die einschlägigen Bestimmungen des MFR überarbeitet.<sup>11</sup> Das Europäische Parlament, das seit Langem eine Revision und eine größere Flexibilität des MFR gefordert hatte, stimmte dem mit dem Rat ausgehandelten Kompromisspaket zu, obwohl seine Ziele nicht vollständig erreicht wurden. Um sicherzustellen, dass die EU in den verbleibenden Jahren des MFR auf unvorhersehbare Umstände und Herausforderungen reagieren kann, wurden einige Flexibilitätsinstrumente aufgestockt und geändert. Das gesamte mit der Überarbeitung zusammenhängende Legislativpaket erweiterte den Anwendungsbereich einiger Instrumente und erhöhte die Haushaltskapazität der EU um einen zusätzlichen Betrag von rund 6 Mrd. Euro. Dieser Betrag wurde für die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für junge Menschen, für Wachstum sowie für Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit bereitgestellt.<sup>12</sup>

Die Erfahrung mit der Umsetzung des derzeitigen MFR hat gezeigt, dass es ohne die entsprechenden Flexibilitätsmechanismen und die Möglichkeit einer Halbzeitprüfung des MFR nicht möglich wäre, politische Ziele zu erreichen und angemessen auf unerwartete Ereignisse und Krisen zu reagieren. Sie verdeutlichte auch die Grenzen der derzeit zur Verfügung stehenden Flexibilitätsinstrumente und rechtfertigte eine noch flexiblere MFR-Struktur für die Zukunft. Im Falle von Katastrophen und Krisen größeren Ausmaßes benötigt die EU ausreichende, kurzfristig verfügbare Finanzmittel und einen beweglichen Rechtsrahmen, der es dem EU-Haushalt ermöglicht, bei verschiedenen nicht planbaren Situationen zu intervenieren.

Die Flexibilität des EU-Haushalts ist ein Bereich, in dem die Positionen und Interessen der beiden Teile der Haushaltsbehörde der EU – des Europäischen Parlaments und des Rates – häufig

---

<sup>10</sup> Zu weiteren Einzelheiten zu diesen Gründen und den wichtigsten Fragen in der Debatte vor der Entscheidung über die Halbzeitüberprüfung des MFR siehe: M. Sapala, [Mid-term review/revision of the MFF: key issues at the outset of the debate](#) (Halbzeitüberprüfung/Revision des MFR: zentrale Themen zu Beginn der Debatte), EPRS, Europäisches Parlament, 2016.

<sup>11</sup> Verordnung (EU, Euratom) [Nr. 2017/1123](#) des Rates vom 20. Juni 2017.

<sup>12</sup> Die Änderungen in Bezug auf die Flexibilität des MFR beinhalteten: die Aufhebung der Obergrenze für den Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen für die Jahre 2018-2020, um der möglichen Belastung der Zahlungen in den letzten Jahren des MFR zu begegnen, die Erhöhung der Mittel des Flexibilitätsinstruments und der Soforthilfereserve auf 1 Mrd. EUR (von 471 Mio. EUR) bzw. 500 Mio. EUR (von 280 Mio. EUR; jeweils in Preisen von 2011), um unerwarteten Krisen in der EU-Nachbarschaft und ihren humanitären und sicherheitsrelevanten Auswirkungen Rechnung zu tragen sowie die Aufhebung der Beschränkungen (hinsichtlich Zeit und Umfang) des Gesamtspielraums für Mittel für Verpflichtungen zur Erhöhung der EU-Unterstützung für Ziele in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung oder andere politische Herausforderungen. Für eine detaillierte Darstellung siehe: A. D'Alfonso, [2014-2020 Multiannual Financial Framework: Mid-term revision](#) (Der mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020: Halbzeitüberprüfung), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

auseinandergehen.<sup>13</sup> Während die Frage der Definition und der Notwendigkeit von Flexibilität im MFR keine großen Meinungsverschiedenheiten hervorzurufen scheint, unterscheiden sich die beiden Institutionen in ihren Ansichten darüber, was ein „angemessenes Maß an Flexibilität“ ausmacht und wie dieses erreicht werden kann. Der Rat befürwortet im Prinzip einen stabileren Haushalt und entscheidet sich dafür, die geplanten Mittel bei Bedarf für neue Erfordernisse einzusetzen, während das Parlament mehr Haushaltsflexibilität bei der Gestaltung des MFR und der Finanzierung neuer Erfordernisse ohne Behinderung der laufenden Politik verlangt. Die beiden widersprüchlichen Ansätze führen daher häufig zu Schwierigkeiten bei den Haushaltsverhandlungen, insbesondere wenn es darum geht, bestehende Instrumente zu mobilisieren.<sup>14</sup>

Das Europäische Parlament fordert seit Langem ein Maß an Haushaltsflexibilität, das eine angemessene Reaktion in Notfällen und eine reibungslose Ausführung des EU-Haushalts ermöglicht. Das Parlament ist besonders daran interessiert, ein Höchstmaß an Flexibilität in der Finanzarchitektur der EU zu gewährleisten, und hat sich in diesem Bereich bereits als einflussreich erwiesen. Wie oben erwähnt, spielte es eine maßgebliche Rolle bei der Entwicklung des Flexibilitätsinstrumentariums, das im MFR 2014-2020 zur Verfügung steht, sowie bei der Halbzeitüberprüfung, als die erhöhte Flexibilität dazu führte, dass die EU Maßnahmen im Bereich der Migration, der Jugendförderung und der Forschung finanzieren konnte.<sup>15</sup>

Das Parlament hat bei zahlreichen Gelegenheiten betont, dass der EU-Haushalt darauf vorbereitet sein müsse, auf sich verändernde politische und wirtschaftliche Umstände und unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren, die möglicherweise Anpassungen des mehrjährigen Haushaltsplans erfordern.<sup>16</sup> Es sieht die Agilität des Haushalts als entscheidend für die Gewährleistung einer maximalen Nutzung und wirkungsvollen Verwendung der Mittel an. In diesem Zusammenhang forderte das Parlament beharrlich ausreichende Mittel für Zahlungen und eine angemessene Verwaltung der von der EU noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL),<sup>17</sup> um eine Zahlungskrise, wie sie in den ersten Jahren des laufenden MFR aufgetreten war, zu vermeiden.<sup>18</sup> Weitere vom Parlament geforderte Änderungen, die sich auf die allgemeine Flexibilität des MFR auswirken, betreffen die Laufzeit des MFR (das Parlament bevorzugt die Option „5+5“) sowie eine obligatorische und echte Halbzeitüberprüfung und Revision des MFR. In den Entschlüssen, die

---

<sup>13</sup> Einige interessante Überlegungen zur Haushaltsflexibilität als Bereich, in dem die Interessen und Befugnisse der Hauptbeteiligten an den Haushaltsverhandlungen aufeinander treffen, finden sich in: P. Becker, *The EU budget and the MFF between flexibility and unity (Der EU-Haushalt und der MFR zwischen Flexibilität und Einheit)*, a. a. O.

<sup>14</sup> Dieser Unterschied hängt, wie von S. Becker und M. W. Bauer dargelegt, mit den unterschiedlichen Verhandlungsbefugnissen der beiden Institutionen in den Hauptbereichen der Haushaltsverhandlungen – Zahlen und Verfahren (einschließlich Flexibilitätsmaßnahmen) – zusammen. Das Parlament hat im Bereich der Verfahren mehr Einfluss als im Bereich der Zahlen. Wie bei den Verhandlungen über den MFR 2014-2020 festgestellt werden konnte, konzentriert es sich daher auf Verfahrensfragen. Siehe auch: M. W. Bauer, S. Becker, *Assessing the European Parliament's power of the purse: rights, capabilities, and strategies (Bewertung der Haushaltsbefugnis des Europäischen Parlaments: Rechte, Fähigkeiten und Strategien)*, [in:] Becker, Stefan/Bauer, Michael W./De Feo, Alfredo (Hrsg.): *The New Politics of the European Union Budget (Die neue EU-Haushaltspolitik)*, Baden-Baden: Nomos, S. 173-194.

<sup>15</sup> Für weitere Informationen siehe: *Die Macht des Europäischen Parlaments: Beispiele für den Einfluss des EP in der Wahlperiode 2014-2019*, EPRS, Europäisches Parlament 2019, S. 16-17.

<sup>16</sup> Beispiele: Entschließung vom 23. Oktober 2012, [2011/0177\(APP\)](#); Entschließung vom 26. März 2014, [2014/2005\(INI\)](#) und kürzlich in der [Verhandlungsposition](#) zum Vorschlag für den MFR 2021-2027.

<sup>17</sup> RAL steht für *reste à liquider* (noch abzuwickelnde Mittelbindungen) und ist der Gesamtbetrag der Mittel, welche die EU zu einem bestimmten Zeitpunkt gebunden, aber noch nicht ausgezahlt hat. Er stellt eine kurz- bis mittelfristige Verbindlichkeit des EU-Haushalts dar, die sich auf die Höhe der für die laufenden und zukünftigen Jahre erforderlichen Mittel für Zahlungen auswirkt.

<sup>18</sup> A. D'Alfonso, M. Sapala, [Zahlungsrückstand in den jüngsten EU-Haushaltsplänen: Gewonnene Erfahrungen und Ausblick](#), EPRS, Europäisches Parlament, November 2015.

der Veröffentlichung des MFR-Vorschlags 2021-2027 vorausgingen, und in seiner sechs Monate nach seiner Veröffentlichung angenommenen Verhandlungsposition betonte das Parlament erneut, dass eine größere Flexibilität des MFR zu den Aspekten des MFR gehört, denen es besondere Aufmerksamkeit widmet.

In dieser Hinsicht kann der Rat als der konservativere Teil der Haushaltsbehörde betrachtet werden, der üblicherweise versucht, die Finanzierung, die Ausgestaltung und den Anwendungsbereich der Flexibilitätsinstrumente einzuschränken.<sup>19</sup> Einige Beispiele dafür sind: die Kürzungen des Rates am Umfang der Flexibilitätsinstrumente während der Verhandlungen über den MFR 2014-2020,<sup>20</sup> die Uneinigkeit mit dem Parlament und der Kommission im Hinblick auf die Behandlung von Zahlungen für besondere Instrumente, die Weigerung, die Obergrenzen des MFR im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des MFR zu ändern,<sup>21</sup> sowie die Uneinigkeit hinsichtlich der Idee, im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des MFR eine Unionsreserve einzuführen. In jüngerer Zeit stimmte der Rat während der Verhandlungen über die jährlichen Haushaltspläne für 2019 und 2020 dem Parlament und der Kommission hinsichtlich des Vorschlags, Artikel 15 Absatz 3 der Haushaltsordnung anzuwenden, der die Wiederverwendung von freigegebenen Beträgen ermöglicht, die ursprünglich für Forschungsprojekte vorgesehen waren, nicht zu.<sup>22</sup>

### 3. Flexibilitätsinstrumentarium im MFR 2014-2020

Wie oben erwähnt, hängt die Haushaltsflexibilität der EU von konkreten Instrumenten und Mechanismen ab, die eine Bereitstellung von Finanzmitteln ermöglichen, wenn diese erforderlich sind. Darüber hinaus wird die Funktionsweise dieser Instrumente und Mechanismen durch Merkmale des Haushaltssystems bestimmt, wie beispielsweise: der Laufzeit und Struktur des MFR, dem Anteil der den Mitgliedstaaten vorab zugewiesenen Mittel des MFR, der Größe der nicht zugewiesenen Spielräume und der Höhe der Obergrenzen, der Beschlussfassung, die zur Mobilisierung der Flexibilitätsinstrumente und zur Revision der MFR-Verordnung erforderlich ist sowie der Vorgehensweise bei Ausnahmen vom Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans (Abbildung 1).

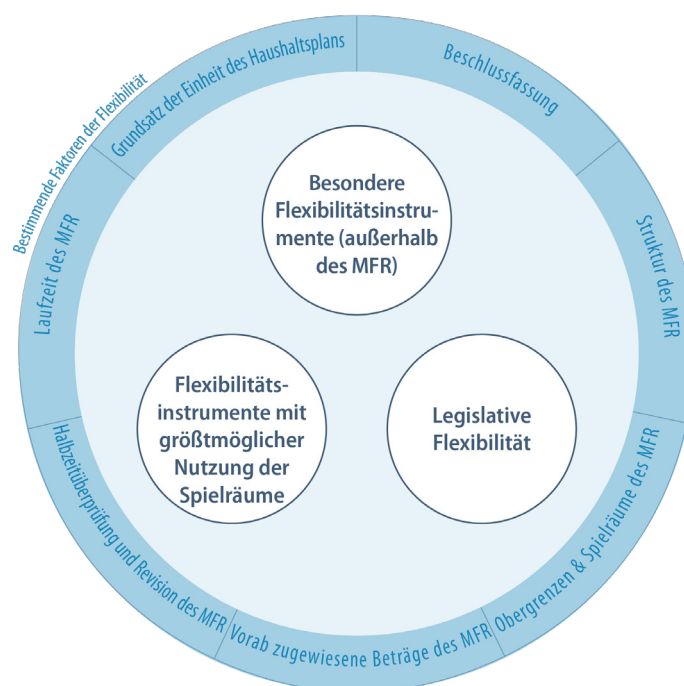
<sup>19</sup> S. Becker, The EU budget and the MFF between flexibility and unity (Der EU-Haushalt und der MFR zwischen Flexibilität und Einheit), a. a. O.

<sup>20</sup> Im Februar 2013 senkte der Rat die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene maximale jährliche Mittelausstattung des Flexibilitätsinstruments auf 471 Mio. EUR (in Preisen von 2011). Auch andere Instrumente wurden deutlich reduziert. Siehe auch: Success stories: the use of the EU Flexibility Instrument in the Multi-annual Financial Framework 2007-2013 (Erfolgsgeschichten: Die Nutzung des Flexibilitätsinstruments der EU im mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013), a. a. O.

<sup>21</sup> Bei der Entscheidung über die Halbzeitüberprüfung des MFR wurden die Obergrenzen des MFR nicht geändert. Für weitere Informationen zum Ansatz des Rates und zu den Debatten im Zusammenhang mit der Anpassung der Flexibilitätsmechanismen bei der Halbzeitüberprüfung und der Revision des MFR 2014-2020 siehe auch: A. D'Alfonso, 2014-2020 Multiannual Financial Framework: Mid-term revision (Der mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020: Halbzeitüberprüfung), a. a. O. Parliament clashes with Council on EU's 2017 budget and MFF mid-term revision (Das Parlament streitet mit dem Rat über den EU-Haushalt 2017 und die Halbzeitüberprüfung des MFR), Europäisches Parlament, Pressemitteilung, [25. Oktober 2016](#); Eingreifen von K. Georgieva (damalige für die Haushaltsplanung zuständige Kommissarin) bei der Sitzung des Haushaltsausschusses des EP am 14. September 2016.

<sup>22</sup> Während der Verhandlungen über den Haushalt 2019 wollten die Kommission und das Parlament auf der Grundlage von Artikel 15 Absatz 3 der [Haushaltsordnung](#) die nicht verwendeten Mittelbindungen für die Forschung aus dem Jahr 2017 übertragen, um die Finanzausstattung für Horizont 2020 aufzustocken. Der Rat widersetzte sich diesem Vorgehen jedoch aus Prinzip, weil er keinen Präzedenzfall schaffen wollte. Für weitere Informationen siehe: A. D'Alfonso, A. Delivorias, M. Sapala, M. Szczepanski, I. Zachariadis, [Wirtschaft- und Haushaltsüberblick für die Europäische Union 2019](#), EPRS, Europäisches Parlament 2019, S. 20-22.

Abbildung 1 – Flexibilität im EU-Haushalt



Quelle: EPRS.

## 3.1. Bestimmende Faktoren der Flexibilität

### 3.1.1. Laufzeit

Die im EU-Haushalt angewandte siebenjährige Planungsperspektive ist länger als in den meisten OECD-Ländern (einschließlich der EU-Mitgliedstaaten), in denen die mittelfristigen Ausgabenrahmen drei bis maximal fünf Jahre umfassen.<sup>23</sup> Eine längere Laufzeit impliziert in der Regel einen erhöhten Bedarf an Flexibilitätsmaßnahmen und Möglichkeiten zur Anpassung des Rahmens im Laufe seiner Umsetzung, beispielsweise durch eine Halbzeitüberprüfung und Revision. Eine Untersuchung der Vor- und Nachteile verschiedener Optionen zeigt, dass unter dem Gesichtspunkt der Reaktionsfähigkeit des MFR und der Wirksamkeit der EU-Ausgaben die geeignetste Laufzeit ein Zeitraum von fünf oder zehn Jahren wäre, mit einer umfassenden Halbzeitüberprüfung, bekannt als die Option „5+5“. Die Machbarkeit dieser Lösung würde voraussetzen, dass eine ausreichende Flexibilität gewährleistet wird, indem entsprechende Reserven, Spielräume und besondere Instrumente einbezogen werden.<sup>24</sup>

### 3.1.2. Struktur

Die Struktur des MFR, der als eine Reihe von Rubriken verstanden wird, und die Verteilung der Ausgabenprogramme auf diese Rubriken können sich auf die Flexibilität auswirken. Sie hat Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Umverteilung von Mitteln während der Ausführung des Haushaltsplans und somit auf seine Wirtschaftlichkeit. Die Flexibilität ist innerhalb von Rubriken

<sup>23</sup> Mittelfristige Ausgabenrahmen [in:] Regierung und Verwaltung auf einen Blick 2013, [OECD](#) 2013.

<sup>24</sup> [The Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its duration](#) (Der mehrjährige Finanzrahmen [MFR] und seine Laufzeit), Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung für Haushaltsfragen, Europäisches Parlament, Oktober 2017.

größer als zwischen Rubriken. Änderungen der im Rahmen der Rubriken vereinbarten Obergrenzen erfordern eine Änderung der MFR-Verordnung (und benötigen daher Einstimmigkeit im Rat), wohingegen Übertragungen innerhalb der Rubriken im Rahmen des Haushaltsverfahrens (mit Zustimmung der beiden Teile der Haushaltsbehörde) erfolgen können. Daher kann die Verringerung der Anzahl der Rubriken eine Möglichkeit sein, den Spielraum für die Umverteilung von Mitteln zwischen den Prioritäten zu vergrößern und dabei die Notwendigkeit einer Neuverhandlung des MFR zu vermeiden.

### 3.1.3. Größenordnung der Obergrenzen und Spielräume

Die Obergrenzen für den MFR und die EU-Eigenmittel sowie die verschiedenen Arten von Spielräumen, die zur Deckung des Risikos unerwarteter Ereignisse zulässig sind, gehören zu den wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Haushaltsflexibilität. Sie umfassen den Geldbetrag, der für Verpflichtungen und Zahlungen zugesagt werden kann (in der MFR-Verordnung festgelegt), und den Betrag der Einnahmen, der zur Einhaltung dieser Verpflichtungen in Form einer jährlichen Obergrenze für Eigenmittel (in einem gesonderten Ratsbeschluss festgelegt) aufgebracht werden kann. Diese Spielräume können sich aus der Differenz zwischen dem Höchstbetrag der Mittel, die in einem bestimmten Jahr aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden können, und der MFR-Obergrenze für diese Mittel ergeben. Spielräume können auch durch Differenzen zwischen den im MFR vorgesehenen Gesamtbeträgen für Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen für ein bestimmtes Jahr und den im jährlichen Haushaltsplan ausgewiesenen Mitteln gebildet werden.<sup>25</sup> Eine der Konsequenzen einer Vereinbarung niedriger Obergrenzen besteht darin, dass mehr Flexibilitätsinstrumente erforderlich sind, die über den MFR hinausgehen. Niedrige Obergrenzen in Verbindung mit unzureichenden Spielräumen können die Fähigkeit des Haushalts, auf unvorhergesehene Umstände und neue Erfordernisse zu reagieren, erheblich verringern. Sie schaffen in den jährlichen Haushaltsplänen wenig Handlungsspielraum, um sich anzupassen und auf solche ungeplanten Ereignisse zu reagieren, und können die Fähigkeit der Union zur Bewältigung künftiger Herausforderungen beeinträchtigen.

### 3.1.4. Vorab zugewiesene Ausgaben

Der Anteil der EU-Ausgaben, der durch „Mittel in bestimmter Höhe“ in den im Rahmen der Mitentscheidung erlassenen Rechtsvorschriften festgelegt wird, liegt derzeit bei etwa 80 %. Mit anderen Worten wird der Großteil der EU-Ausgaben, die hauptsächlich den Haushalt für die Kohäsions- und Agrarpolitik betreffen, den Mitgliedstaaten vorab zugewiesen und auf sieben Jahre festgesetzt.<sup>26</sup> Diese Rigidität wird durch den Einsatz von Finanzinstrumenten und durch eine gewisse legislative Flexibilität, die eine Abweichung in Höhe von maximal 10 % der im Rechtssetzungsakt beschlossenen gesamten Finanzausstattung zulässt, nur teilweise gelockert. Dies bedeutet, dass die Kosten für notwendige Anpassungen in der Regel auf die verbleibenden Ausgabenkategorien im MFR entfallen, wie beispielsweise auf die Ausgaben für Forschung, Jugend, Wettbewerbsfähigkeit oder Maßnahmen im Außenbereich.

---

<sup>25</sup> Europäischer Rechnungshof, [Future of the EU finances: reforming how the EU budget operates](#) (Zukunft der EU-Finanzien: Reform der Funktionsweise des EU-Haushalts), Februar 2018.

<sup>26</sup> Beispielsweise in Form von Mitteln der Kohäsionspolitik für europäische Regionen, Zuweisungen für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, des Europäischen Meeres- und Fischereifonds und des Hilfsprogramms für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen. Siehe: Europäische Kommission, [Vorläufige Mittelzuweisungen](#) [letzter Zugriff Dezember 2019].

### 3.1.5. Halbzeitüberprüfung und Revision

Die Halbzeitüberprüfung und Revision erhöht die Flexibilität, indem sie die Möglichkeit bietet, die Ausgabenprioritäten der EU neu zu definieren und Änderungen einzuführen, die für eine reibungslose und realistischere Ausführung des MFR in der zweiten Hälfte der Laufzeit erforderlich sind. Auf der Grundlage eines formellen Verfahrens und einer Bewertung der Umsetzung der mehrjährigen Programme kann dies zu einer Umschichtung und/oder einer Änderung der Obergrenzen des MFR führen. Die rechtzeitige Umsetzung und die Verwendung zuverlässiger Daten bei der Überprüfung sind wichtige Voraussetzungen für den Nutzen und die Wirksamkeit dieser Aufgabe.<sup>27</sup>

### 3.1.6. Beschlussfassung

Es versteht sich von selbst, dass in Notfällen eine rasche Beschlussfassung erforderlich ist, wenn die erforderlichen finanziellen Mittel unverzüglich zur Verfügung gestellt werden müssen. Die meisten der im Rahmen der MFR-Verordnung 2014-2020 zur Verfügung stehenden Flexibilitätsinstrumente werden gemeinsam vom Parlament und vom Rat im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens mobilisiert. Jede Änderung des MFR erfordert jedoch eine Änderung der MFR-Verordnung 2014-2020 und bedarf daher der Einstimmigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Es hat sich gezeigt, dass Einstimmigkeit im Rat schwer zu erreichen ist. Eine Möglichkeit zur Verbesserung des Prozesses bestünde in der Anwendung von Artikel 48 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU. Somit könnte der Europäische Rat mithilfe der „Überleitungsklausel“ die Schwelle für die Beschlussfassung des Rates über den MFR von Einstimmigkeit auf Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ändern. Eine Änderung der erforderlichen Mehrheit kann die Beschlussfassung im Rat erleichtern und einen größeren Spielraum für Verhandlungen mit dem Parlament bieten.

### 3.1.7. Ausnahmen vom Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans der EU

Trotz des in Artikel 310 AEUV verankerten Grundsatzes, demzufolge alle Einnahmen und Ausgaben der EU in einem einzigen EU-Haushalt erfasst werden müssen, ist das derzeitige System zur Finanzierung von EU-Maßnahmen immer stärker fragmentiert. Als „Haushaltsgalaxie“ veranschaulicht, umfassen die außerhalb des EU-Haushalts auf zwischenstaatlicher Ebene geschaffenen Instrumente Haushaltsposten unterschiedlicher Herkunft, Art und Zweckbestimmung, darunter der Europäische Entwicklungsfonds, die Finanzstabilisierungsfazilität, der Europäische Stabilitätsmechanismus und regionale Treuhandfonds (z. B. der Madad-Fonds, der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika). Wichtige Gründe für die Schaffung derartiger Instrumente außerhalb des EU-Haushalts waren mangelnde Mittel und eine unzureichende Flexibilität innerhalb des MFR.<sup>28</sup> Auf diese Weise konnte die Rigidität des Systems in Krisen bis heute vermieden werden, dennoch handelt es sich dabei um eine kontroverse Lösung, die wichtige Fragen hinsichtlich der Fragmentierung und Differenzierung des EU-Haushaltssystems sowie

---

<sup>27</sup> [The Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its duration](#) (Der mehrjährige Finanzrahmen [MFR] und seine Laufzeit), Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung für Haushaltsfragen, Europäisches Parlament, Oktober 2017.

<sup>28</sup> A. D'Alfonso, B. Immenkamp, EU Trust Funds for external action: First uses of a new tool (EU-Treuhandfonds für Maßnahmen im Außenbereich: Erste Anwendungen eines neuen Instruments), EPRS, [Europäisches Parlament](#), November 2015.



hinsichtlich der Gewährleistung einer soliden Rechenschaftspflicht und demokratischer Kontrollrechte aufwirft.<sup>29</sup>

## 3.2. Flexibilitätsbestimmungen im MFR 2014-2020

Die haushaltspolitischen Flexibilitätsinstrumente der EU können in zwei Hauptkategorien eingeteilt werden: Flexibilitätsinstrumente, die eine größtmögliche Nutzung von Spielräumen erlauben, und besondere Flexibilitätsinstrumente, welche die Finanzierung bestimmter Ausgaben ermöglichen, die nicht innerhalb der für eine oder mehrere Rubriken des MFR zur Verfügung stehenden Obergrenzen finanziert werden können.<sup>30</sup> Die Bestimmungen der MFR-Verordnung 2014-2020 und der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung legen ihren Interventionsbereich, die verfügbaren Mittel, das Beschlussfassungsverfahren und ihren wechselseitigen Zusammenhang mit anderen Instrumenten fest (Aufrechnung).<sup>31</sup>

### 3.2.1. Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume (zwischen Rubriken und Jahren)

Die Instrumente dieser Kategorie ermöglichen die Übertragung von Verpflichtungen und Zahlungen zwischen bestimmten Rubriken (vertikale Flexibilität) oder sie ermöglichen, dass Beträge, die in einem Jahr nicht verwendet wurden, im folgenden Jahr über die entsprechenden Obergrenzen hinaus ausgegeben werden (horizontale Flexibilität). Auf diese Weise stellen sie die größtmögliche Nutzung der Spielräume und die vollständige Nutzung der zur Verfügung stehenden Mittel sicher, bieten aber gleichzeitig die Möglichkeit, einen unvorhergesehenen Bedarf zu finanzieren. Diese Instrumente nutzen die zur Verfügung stehenden Spielräume und sind haushaltsneutral, d. h. sie erhöhen den Gesamtbedarf an Verpflichtungen und Zahlungen über den gesamten Finanzzeitraum nicht (Tabelle 1).

---

<sup>29</sup> Für weitere Informationen siehe: [The next Multiannual Financial Framework \(MFF\) and the Unity of EU budget](#) (Der nächste mehrjährige Finanzrahmen [MFR] und die Einheit des EU-Haushalts), Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung für Haushaltsfragen, Europäisches Parlament, November 2017.

<sup>30</sup> Diese Klassifizierung der Instrumente basiert auf einer Studie, die für den Haushaltsausschuss erstellt wurde, und der Begründung der Kommission zum Vorschlag für die MFR-Verordnung 2021-2027. Siehe: [The next Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its Flexibility](#) (Der nächste mehrjährige Finanzrahmen [MFR] und seine Flexibilität), Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung für Haushaltsfragen, Europäisches Parlament, November 2017. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, Begründung, COM(2018) 322 final.

<sup>31</sup> Verordnung (EU, Euratom) [Nr. 1311/2013](#) des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020. Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung ([2013/C 373/01](#)).

Tabelle 1 – Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume

FLEXIBILITÄTSBESTIMMUNG	ANWENDUNGSBEREICH	VERFÜGBARE MITTEL	BESCHLUSSFASSUNG	WECHSELSEITIGER ZUSAMMENHANG MIT ANDEREN RECHTSINSTRUMENTEN
Artikel 13 Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben	– Instrument, das als letztes Mittel eingesetzt werden kann, um auf unvorhergesehene Umstände zu reagieren – Möglichkeit, die Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen auf einen Betrag zu erhöhen, der maximal 0,03 % des Bruttonationaleinkommens der Union entspricht	– rund 4 bis 4,5 Mrd. EUR pro Jahr – wird jedes Jahr von der Kommission (außerhalb der Obergrenzen des MFR) im Rahmen der technischen Anpassung berechnet – nicht verwendete Beträge verfallen	Vorgeschlagen in einem Haushaltsentwurf oder einem Entwurf zur Änderung des Haushaltsplans, gemeinsame Billigung durch das EP und den Rat	Obligatorische Aufrechnung mit den Spielräumen für das laufende Haushaltsjahr oder für künftige Haushaltsjahre (verringert die Möglichkeit, die anderen Flexibilitätsbestimmungen in den folgenden Haushaltsjahren zu nutzen)
Artikel 5 Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen	– Obergrenze der Mittel für Zahlungen für die Jahre 2015 bis 2020 werden automatisch nach oben angepasst, und zwar um den Betrag, der der Differenz zwischen den ausgeführten Zahlungen und der Obergrenze der Mittel für Zahlungen für das Jahr n–1 entspricht	– wird jedes Jahr von der Kommission berechnet – festgelegte Höchstbeträge: 2018: 7 Mrd. EUR 2019: 11 Mrd. EUR 2020: 13 Mrd. EUR	Einseitige Anpassung durch die Europäische Kommission (automatisch)	Jegliche Anpassung nach oben wird durch eine entsprechende Senkung der Obergrenze der Mittel für Zahlungen für das Jahr n–1 vollständig ausgeglichen
Artikel 14 Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen (für Wachstum und Beschäftigung, insbesondere Jugendbeschäftigung, und für Migrations- und Sicherheitsmaßnahmen)*	– nicht ausgeschöpfte Spielräume für Mittel für Verpflichtungen für die Jahre 2014-2017 erhöhen die Mittel für Verpflichtungen für die Jahre 2016-2020 – zur Unterstützung der Politikziele im Zusammenhang mit Wachstum und Beschäftigung, insbesondere Jugendbeschäftigung – kann Migrations- und Sicherheitsmaßnahmen unterstützen (seit der Halbzeitüberprüfung des MFR)	– wird jedes Jahr von der Kommission im Rahmen der technischen Anpassung berechnet	Können vom EP und vom Rat im Rahmen des Haushaltsverfahrens gemeinsam mobilisiert werden	Akkumulation der nicht ausgeschöpften Spielräume des Vorjahres
<b>EINMALIGE INSTRUMENTE</b>				
Artikel 15 Vorabausstattung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, der Bildung und der Forschung	Vorzeitige Veranschlagung für bestimmte Politikziele im Zusammenhang mit Jugendbeschäftigung, Forschung, ERASMUS (insbesondere für Ausbildungsplätze) und kleine und mittlere Unternehmen	Bis zu 2,543 Mrd. EUR in den Jahren 2014 und 2015  Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 2,143 Mrd. EUR Horizont 2020 200 Mio. EUR, Erasmus+ 150 Mio. EUR COSME 50 Mio. EUR	Im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossen	Vorzeitig veranschlagte Beträge mussten in den Folgejahren in vollem Umfang gegen Mittel für Verpflichtungen aufgerechnet werden, sodass die jährliche Finanzausstattung der Programme unverändert blieb

Artikel 19 Revision der Verpflichtungen für die Kohäsionspolitik	Möglichkeit der Übertragung nicht in Anspruch genommener Mittel für die Kohäsionspolitik für 2014 auf die Folgejahre im Falle verspäteter Annahme neuer Regelungen oder Programme für die Kohäsionspolitik	21,1 Mrd. EUR	– <a href="#">Bereitgestellt</a> im Rahmen des Zustimmungsverfahrens am 21. April 2015 – Verordnung (EU, Euratom) <a href="#">Nr. 2015/623</a> des Rates vom 20. April 2015	
--	---	---------------	---	--

\* Anwendungsbereich in der durch die Halbzeitüberprüfung des MFR geänderten Fassung.

Quelle: EPRS, basierend auf [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 1311/2013](#), [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 2017/1123](#), [COM\(2017\) 473 final](#).

Die Instrumente, die eine größtmögliche Nutzung der Spielräume zulassen, wurden bereits in den ersten Jahren der Ausführung des MFR 2014-2020 umfassend eingesetzt. Der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben, das ganz allgemein gehaltene Instrument, das als „letztes Mittel“ eingesetzt werden kann, wurde zweimal zur Erhöhung der Verpflichtungen (2016 und 2017) und einmal zur Erhöhung der Zahlungen (2014) in Anspruch genommen.<sup>32</sup> Er trug dazu bei, den ungewöhnlichen Zahlungsrückstand zu verringern und Maßnahmen unter der Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ und der Rubrik 4 „Europa in der Welt“ zu finanzieren. Die Anwendung dieses Instruments hat jedoch Auswirkungen auf die Spielräume in den folgenden Jahren und verringert die Möglichkeiten zur Nutzung des Gesamtspielraums für Mittel für Zahlungen und des Gesamtspielraums für Mittel für Verpflichtungen, die sich ebenfalls als sehr zweckdienlich erwiesen haben.<sup>33</sup> Der Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen ermöglichte die Anpassung der jährlichen Obergrenzen für Zahlungen an den Zahlungsbedarf und stellte die größtmögliche Nutzung der ursprünglich geplanten Mittel für Zahlungen sicher. Der Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen, dessen Umfang zunächst auf Maßnahmen zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beschränkt war, wurde zwischen 2016 und 2019 jedes Jahr in Anspruch genommen. Damit wurden Programme wie der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI), Horizont 2020, COSME, CEF, Erasmus+ und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen gestärkt.

### 3.2.2. Besondere Flexibilitätsinstrumente zur Sicherung der Finanzierung unter besonderen Umständen (außerhalb des MFR)

Eine zweite Kategorie von Instrumenten, die mitunter als „Instrumente außerhalb des MFR“ bezeichnet werden, soll es ermöglichen, zusätzliche Mittelbindungen und entsprechende Mittel für Zahlungen im Haushaltsplan zu veranschlagen, die über die Obergrenzen des MFR hinausgehen, ohne eine Änderung der Obergrenzen vorzunehmen (was Einstimmigkeit im Rat erfordern würde). Drei davon sind thematisch ausgerichtet und unterstützen einen spezifischen Ad-hoc-Bedarf, der nicht planbar ist und dessen Finanzierung daher nicht in die Programme und Fonds des MFR integriert werden kann. Eines, das Flexibilitätsinstrument, verfügt dagegen über einen breiteren Handlungsspielraum und richtet sich an neue oder aufkommende Situationen, die nicht im Rahmen der Ausgabenobergrenze finanziert werden können (Tabelle 2).

<sup>32</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission, Technische Anpassung des Finanzrahmens 2020 an die Entwicklung des BNE (ESVG 2010), [COM\(2019\) 310 final](#).

<sup>33</sup> The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility, (Der nächste mehrjährige Finanzrahmen [MFR] und seine Flexibilität), Fachabteilung für Haushaltsfragen, a. a. O.

Tabelle 2 – Flexibilitätsinstrumente außerhalb der Obergrenzen des MFR (MFR 2014-2020)

FLEXIBILITÄTSBE STIMMUNG	ANWENDUNGSBEREICH	VERFÜGBARE MITTEL IN DEN JAHREN 2020/2014-2020	BESCHLUSS ÜBER DIE BEREITSTELLUNG	WECHSELSEITIGER ZUSAMMENHANG MIT ANDEREN RECHTSINSTRUMENTEN
Artikel 9 Soforthilfereserve	Finanzierung spezifischer humanitärer Einsätze, des zivilen Krisenmanagements und des Katastrophenschutzes in Situationen, die sich aus Migrationsströmen in Nicht-EU-Ländern ergeben (Maßnahmen unter Rubrik 4 „Europa in der Welt“)	358,5 Mio. EUR/ 2 301,4 Mio. EUR Der nicht in Anspruch genommene Teil eines Betrags kann auf das Jahr n+1 übertragen werden	Kann von der Haushaltsbehörde im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens mobilisiert werden	
Artikel 10 und Verordnung Nr. 661/2014 Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF)	Soforthilfe nach einer Katastrophe größeren Ausmaßes in einem Mitgliedstaat oder einem Bewerberland, die zum Wiederaufbau der grundlegenden Infrastruktur, der Notfalldienste, vorübergehender Unterkünfte usw. verwendet wird (Maßnahmen unter Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“)	597,5 Mio. EUR/ 3 944,7 Mio. EUR Der nicht in Anspruch genommene Teil eines Betrags kann auf das Jahr n+1 übertragen werden Am 1. Oktober eines jeden Jahres muss mindestens ein Viertel des Jahresbetrags zur Deckung eines in diesem Jahr entstehenden unerwarteten Bedarfs zur Verfügung stehen; falls in einem bestimmten Jahr nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, können die Mittel des folgenden Jahres verwendet werden	Haushaltsverfahren (Entwurf eines Berichtigungshaushaltsplans); Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss muss von der Haushaltsbehörde gemeinsam gebilligt werden	Verfallene Beträge können übertragen werden, um das Flexibilitätsinstrument zu erhöhen (ab 2017)
Artikel 12 Verordnung Nr. 1309/2013 Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	Spezifische, einmalige Unterstützung für die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in ein Beschäftigungsverhältnis in Bereichen, Sektoren, Gebieten oder Arbeitsmarktregionen, die aufgrund der Globalisierung unter schwerwiegenden wirtschaftlichen Störungen leiden	179,3 Mio. EUR/ 1 183,4 Mio. EUR Der nicht in Anspruch genommene Teil eines Betrags kann nicht übertragen werden	Haushaltsverfahren (Übertragung); Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss muss von der Haushaltsbehörde gemeinsam gebilligt werden	Verfallene Beträge können übertragen werden, um das Flexibilitätsinstrument zu erhöhen (ab 2017)
Artikel 11 Flexibilitätsinstru- ment	Finanzierung klar identifizierter Ausgaben, die nicht durch eine oder mehrere Haushaltsrubriken gedeckt werden konnten, ohne deren Ausgabenobergrenzen zu überschreiten	717 Mio. EUR/ 4 315 Mio. EUR Der nicht in Anspruch genommene Teil der Beträge aus den drei vorhergehenden Jahren kann übertragen werden		Kann durch nicht in Anspruch genommene Beträge aus dem EUSF und dem EGF aufgestockt werden

\* Für 2019 und für den gesamten Zeitraum zur Verfügung stehende Beträge zu jeweils aktuellen Preisen nach der Revision des MFR 2017 und den technischen Anpassungen für 2020 ([COM\(2019\) 310 final](#)).

Quelle: EPRS, basierend auf [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 1311/2013](#), [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 2017/1123](#), [COM\(2019\) 310 final](#).

In dieser Kategorie von Instrumenten wurde das Flexibilitätsinstrument im Zeitraum 2014-2020 am häufigsten eingesetzt. Das Instrument war bereits 2016 ausgeschöpft, um Maßnahmen zur Eindämmung der Migrationskrise zu finanzieren und musste während der Revision des MFR im Jahr 2017 aufgestockt werden, wofür nicht in Anspruch genommene Mittel aus dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) und dem Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF) herangezogen wurden. Das Instrument ist weiterhin für die Bewältigung von Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit zweckdienlich (1 164,3 und 778,1 Mio. EUR, die im jährlichen Haushaltsplan 2019 bzw. im jährlichen Haushaltsplan 2020 bereitgestellt wurden).

### Mittel für Zahlungen im Rahmen besonderer Instrumente – innerhalb oder außerhalb der Obergrenzen des MFR?

Seit Beginn des MFR 2014-2020 legen das Parlament und der Rat die MFR-Verordnung unterschiedlich aus. Zum Teil betrifft dies die Frage, ob Zahlungen im Zusammenhang mit der Nutzung der besonderen Instrumente innerhalb oder außerhalb der Obergrenzen des MFR anzurechnen sind. Artikel 3.2 der MFR-Verordnung bezieht sich auf Mittel für Verpflichtungen, erwähnt jedoch nicht, wie Mittel für Zahlungen zu behandeln sind.

Während das Parlament der Ansicht ist, dass sowohl die Verpflichtungen als auch die Zahlungen außerhalb der Obergrenze festgelegt werden sollten, vertritt der Rat die Auffassung, dass die Zahlungen innerhalb der Obergrenzen in den Haushalt aufgenommen werden sollten. Der Juristische Dienst des Rates gab eine Stellungnahme ab, in der er erklärte, dass die Haushaltsbehörde fallweise entscheiden wird, ob einige oder alle entsprechenden Zahlungen außerhalb der Obergrenzen des MFR anzurechnen sind.

Bislang ist die Europäische Kommission dem Standpunkt des Parlaments gefolgt. In den jährlich veröffentlichten [technischen Anpassungen](#) (mit [Anhang](#)) zum Finanzrahmen schlug die Kommission vor, die Instrumente für einen gleichen Betrag an Verpflichtungen und Zahlungen bereitzustellen. Diese Thematik ist wichtig, um den Spielraum bei Zahlungen festzulegen und die tatsächliche Höhe der Zahlungsobergrenze des MFR zu berechnen.

### 3.2.3. Bislang angewandte Flexibilitätsbestimmungen im MFR 2014-2020

Die im MFR 2014-2020 eingeführten Flexibilitätsbestimmungen haben sich als sehr zweckdienlich erwiesen. Die Haushaltsbehörde musste jedes Jahr auf die Flexibilitätsmaßnahmen zurückgreifen, um eine angemessene Finanzierung des steigenden Bedarfs bereitzustellen (Tabelle 3, Abbildung 2 und 3).

Tabelle 3 – Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume und bislang angewandte Flexibilitätsinstrumente im MFR 2014-2020

Jahr	Bereitgestellter Betrag (in Mio. EUR, Mittel für Verpflichtungen, sofern nicht anders angegeben)	Zweck des Flexibilitätsinstruments
<b>Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben</b>		
2014	1 812,2 (Mittel für Zahlungen)	Verringerung des Zahlungsrückstands im Jahr 2014.
2016	240,1	Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“: Instrument für die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union, Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und Fonds für die Innere Sicherheit (ISF)
2017	1 906,2	Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ (1 176 Mio. EUR) Rubrik 4 „Europa in der Welt“ (730,1 Mio. EUR) zur Bewältigung von Krisen der inneren Sicherheit und der aktuellen humanitären Herausforderung sowie der Migrations- und Flüchtlingskrise.
<b>Flexibilitätsinstrument</b>		
2014	89,3	Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“
2015	149,4	Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (83,3 Mio. EUR) Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ zur Finanzierung von Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise (im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda) (66,1 Mio. EUR)
2016	1 530	Aufstockung der Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ zur Bewältigung der anhaltenden Migrations-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise
2017	805	Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit im Rahmen von Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ Rubrik 4 „Europa in der Welt“
2018	837,2	Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“
2019	1 164,3	Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (178,7 Mio. EUR für Horizont 2020 und Erasmus+), Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ für Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit (985,6 Mio. EUR)
2020	778,1	Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ (zur Finanzierung unterstützender Maßnahmen zur Bewältigung der Migrations-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise)

<b>Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen</b>		
2016	543	Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ zur Finanzierung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)
2017	1 939,1	Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (1 439,1 Mio. EUR für Horizont 2020, COSME, CEF, Erasmus+) Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (500 Mio. EUR)
2018	1 355,6	Teilrubrik 1a: „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (762,5 Mio. EUR) „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (351,2 Mio. EUR) Rubrik 4 „Europa in der Welt“ (243,8 Mio. EUR)
2019	1 576	Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (174,7 Mio. EUR) Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (350 Mio. EUR) Rubrik 4 „Europa in der Welt“ (1 051,3 Mio. EUR)
2020	269,6	Teilrubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (93,8 Mio. EUR) Teilrubrik 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (175,8 Mio. EUR)
<b>Revision im Falle einer späten Annahme der Vorschriften zu Programmen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung</b>		
2015	21 100	Übertragung von Mitteln des Jahres 2014, die aufgrund der späten Einigung über den MFR und des verzögerten Beginns seiner Ausführung nicht in Anspruch genommen wurden (Rubriken 1b, 2 und 3)

Tabelle 3 enthält nicht die im Rahmen des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, des EU-Solidaritätsfonds und der Soforthilfereserve bereitgestellten Mittel, da es sich dabei um Instrumente handelt, die häufiger in Anspruch genommen werden, um spezifische Probleme zu lösen.

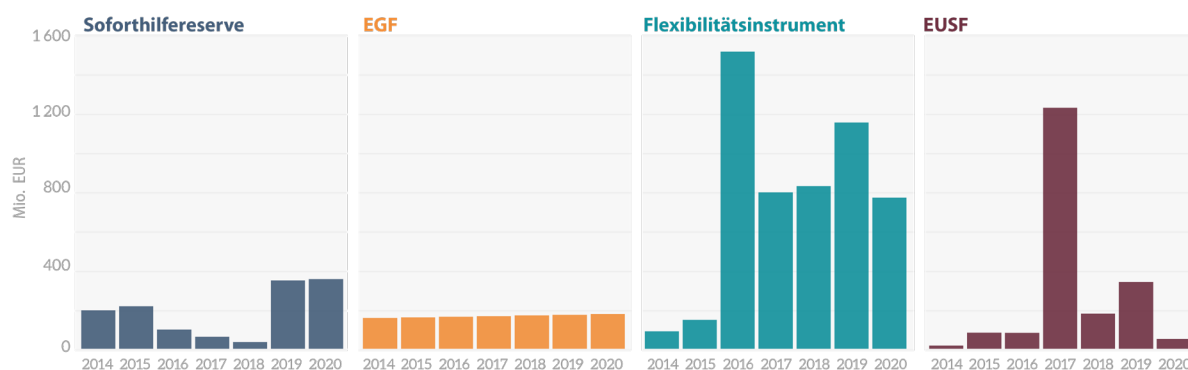
Datenquelle: Europäische Kommission, [Jahreshaushaltsplan](#) 2014-2020.

Im MFR 2014-2020 wurden die Flexibilitätsbestimmungen angewandt, um Maßnahmen unter den Teilrubriken 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ und 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“, Rubrik 3 „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ und Rubrik 4 „Europa in der Welt“ zu finanzieren. Die dank der verschiedenen Flexibilitätsinstrumente und -mechanismen aufgestockten Programme umfassen: den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und den Fonds für die innere Sicherheit (ISF). Abgesehen von 2014 hatten die zusätzlichen Mittel, die im Rahmen der Flexibilitätsinstrumente am häufigsten in Anspruch genommen wurden, das Ziel, eine angemessene Finanzierung zur Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit unter Rubrik 3 bereitzustellen. Beispielsweise deckten die Flexibilitätsbestimmungen des MFR in den Jahren 2018 und 2019 rund ein Viertel der Ausgaben unter Rubrik 3 ab. Im Jahr 2020 belief sich die Lücke zwischen der vereinbarten Zuweisung und der Ausgabenobergrenze auf 778,1 Mio. EUR und machte rund 20 %

der gesamten Finanzausstattung dieser Rubrik aus. Bislang hat die Haushaltsbehörde zugestimmt, insgesamt 4,7 Mrd. EUR im Rahmen des Flexibilitätsinstruments und 1,4 Mrd. EUR im Rahmen des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben für diesen Zweck zu verwenden.

Die Verabschiedung des letzten Jahreshaushalts im MFR 2014-2020 für das Jahr 2020 war nicht nur an die Anwendung des Flexibilitätsinstruments, sondern auch an die Mobilisierung des Gesamtspielraums für Mittel für Verpflichtungen gekoppelt. Dies ermöglichte es der EU, notwendige Maßnahmen zu finanzieren, die nicht im Rahmen der eng gefassten Teilrubriken 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ (93,8 Mio. EUR) und 1b „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (175,8 Mio. EUR) finanziert werden konnten.<sup>34</sup>

Abbildung 2 – Im MFR 2014-2020 angewandte besondere Flexibilitätsinstrumente (außerhalb des MFR)

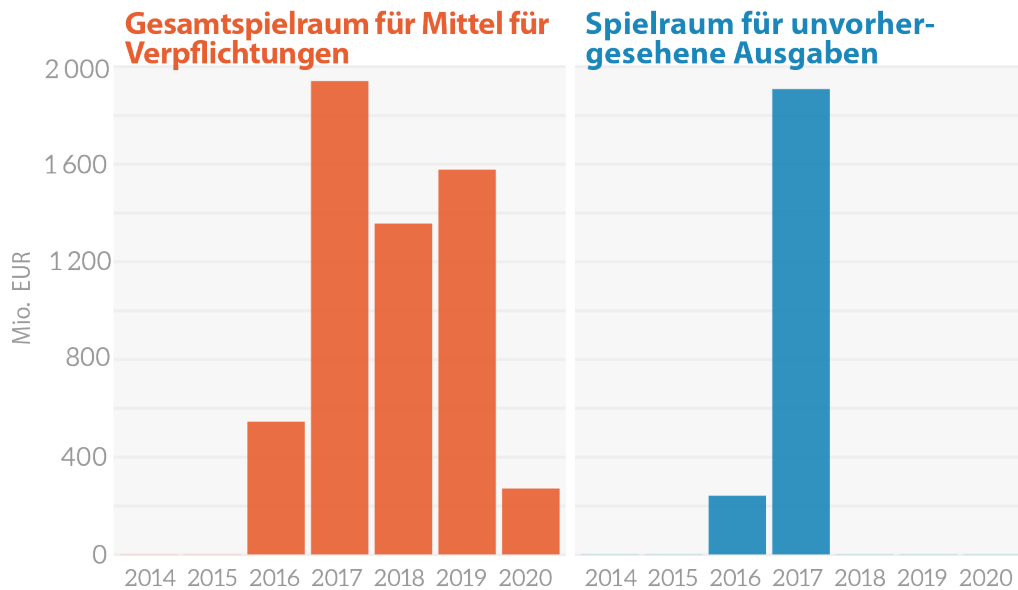


Datenquelle: Europäische Kommission, [Jahreshaushaltsplan](#) 2014-2020.

<sup>34</sup> In Bezug auf andere besondere Instrumente enthielt die Vereinbarung die Aufrechnung des im Jahr 2017 in Anspruch genommenen Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben gegen die nicht zugewiesenen Spielräume unter Rubrik 5 „Verwaltung“ und legte die Höhe der Mittel für Verpflichtungen für den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF), den Europäischen Solidaritätsfonds und die Soforthilfereserve im Jahr 2020 gemäß dem Haushaltsentwurf fest. Für nähere Informationen siehe: A. D’Alfonso, A. Delivorias, M. Sapala, C. Stamegna, Economic and Budgetary Outlook for the EU 2020 (Wirtschafts- und Haushaltsausblick für die Europäische Union 2020), EPRS, Europäisches Parlament, Januar 2020.



Abbildung 3 – Flexibilitätsinstrumente mit größtmöglicher Nutzung der Spielräume und bislang angewandte Flexibilitätsinstrumente im MFR 2014-2020



Datenquelle: Europäische Kommission, [Jahreshaushaltsplan](#) 2014-2020.

### 3.2.4. Flexibilität innerhalb der Rubriken und Programmumsetzung (legislative Flexibilität)

Haushaltsflexibilität kann auch durch Mechanismen gewährleistet werden, mit denen Beträge innerhalb oder zwischen Förderprogrammen oder durch Kombinationen verschiedener Umsetzungsformen übertragen werden können (z. B. durch Kofinanzierung von Projekten aus Zuschüssen und Finanzinstrumenten). Mittel können folglich dorthin geleitet werden, wo sie am dringendsten benötigt werden, wodurch die Verwendung des Haushalts optimiert wird. Diese Art von Mechanismen basiert auf den Bestimmungen, die in Rechtsakten wie der Interinstitutionellen Vereinbarung, der EU-Haushaltsordnung<sup>35</sup> sowie programm- und fondspezifischen Verordnungen (d. h. Durchführungsbestimmungen für Ausgabenprogramme und Fonds) enthalten sind, und wird üblicherweise als „legislative Flexibilität“ bezeichnet. Zu dieser breiten Kategorie von Flexibilitätsmechanismen gehören beispielsweise:

- Die mögliche Änderung der Finanzausstattung für mehrjährige Ausgabenprogramme (mit Ausnahme der Kohäsionspolitik und groß angelegter Programme) um bis zu 10 % (5 % im MFR 2007-2013) gegenüber dem für die gesamte Laufzeit des betreffenden Programms vereinbarten Betrag. Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung (Ziffer 17) kann eine solche Änderung vom Parlament, vom Rat und von der Kommission bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans beschlossen werden und darf keine vorab zugewiesenen Ausgaben betreffen, die im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik und von groß angelegten Programmen wie Galileo oder dem ITER-Fusionsprojekt gewährt wurden. Diese vom Europäischen Parlament nachdrücklich unterstützte Option wurde regelmäßig genutzt, um mehrere Programme der Teilrubrik 1a, wie Horizont 2020, COSME, Erasmus+, sowie Programme unter Rubrik 4, wie humanitäre Hilfe oder das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit, zu stärken.

<sup>35</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 2018/1046 vom 18. Juli 2019 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

- Optionen zur Umwidmung von EU-Mitteln oder zur Kombination verschiedener Finanzierungsquellen und Finanzinstrumente, die in den Basisrechtsakten für Ausgabenprogramme und Fonds vorgesehen sind. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen<sup>36</sup> sieht beispielsweise Haushaltsflexibilität bei der Planung und Durchführung des Kohäsionsfonds vor und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Zuweisungen und Programme an ihre Bedürfnisse anzupassen (beispielsweise durch Bildung einer leistungsgebundenen Reserve [Artikel 20]) oder operationelle Programme gleichzeitig aus mehreren Fonds zu finanzieren (Artikel 98). Ein weiteres Beispiel ist die Möglichkeit, begrenzte Übertragungen zwischen den Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik vorzunehmen.
- Mögliche Kombination von Projektfinanzierung in Form von Darlehen, Garantien, Eigenkapital und anderen risikobehafteten Instrumenten mit Beiträgen aus dem Kohäsionsfonds.

## 4. Haushaltsflexibilität in der Debatte über den MFR 2021-2027

Die Fähigkeit des EU-Haushalts, schnell auf unerwartete Krisen zu reagieren, war bereits in den Debatten vor der Vorlage des MFR-Pakets für die Jahre 2021-2027 ein wichtiges Thema.<sup>37</sup> Im 2016 veröffentlichten Bericht der hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ wurde die Haushaltsflexibilität als erhebliche Schwäche und als ein Bereich angesehen, der im nächsten MFR weiterentwickelt und verbessert werden müsse. Im 2017 vorgelegten Reflexionspapier über die künftigen EU-Finzen erklärte die Europäische Kommission, dass mehr Flexibilität eines ihrer Hauptprinzipien bei der Vorbereitung des nächsten langfristigen Haushaltsplans sein werde.<sup>38</sup> Das Ziel der Europäischen Kommission bestand in einer Verbesserung der Mechanismen, die sicherstellen, dass der MFR besser an unerwartete Bedürfnisse und instabile geopolitische und innerstaatliche Bedingungen angepasst werden kann, um einen größeren nicht zugewiesenen Anteil des Haushalts einzuräumen und sicherzustellen, dass die Mittelzuweisungen den Prioritäten der EU entsprechen und die Haushaltsmittel wirksamer eingesetzt werden. Anstatt jedoch in ihrem Vorschlag für den MFR 2021-2027 die Gesamtstruktur grundlegend zu ändern oder neue Instrumente zu entwickeln, konzentrierte sich die Kommission auf die Konsolidierung, Verbesserung und Straffung der bereits im MFR 2014-2020 zur Verfügung stehenden Flexibilitätsmechanismen.<sup>39</sup>

Ein Vergleich der Vorschläge der Kommission mit dem Standpunkt des Parlaments, der in seiner Entschließung vom 14. November 2018 dargelegt wurde,<sup>40</sup> zeigt, dass sich die beiden Institutionen weitgehend einig sind, wenn es darum geht, die Flexibilität des MFR zu erhöhen (siehe Tabelle 4 und Anhang 1). Dennoch möchte das Parlament zusätzliche Änderungen an den

---

<sup>36</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds.

<sup>37</sup> M. Parry, M. Sapala, Post-2020 MFF and own resources: Ahead of the Commission's proposal (Der MFR nach 2020 und Eigenmittel: Im Vorfeld der Vorlage des Kommissionsvorschlags), EPRS, Europäisches Parlament, April 2018.

<sup>38</sup> Europäische Kommission, [Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen](#), Juni 2017.

<sup>39</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM(2018) 322 final, Brüssel, 2. Mai 2018 (Begründung).

<sup>40</sup> [Entschließung](#) des Europäischen Parlaments vom 14. November 2018 zu dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027: Standpunkt des Parlaments im Hinblick auf eine Einigung.

Flexibilitätsbestimmungen vornehmen, von denen die meisten den Anwendungsbereich der Instrumente erweitern oder die zur Verfügung stehenden Beträge erhöhen, die Möglichkeiten zur Wiederverwendung verfallener oder freigegebener Beträge verbessern und die Finanzierung neuer politischer Zielsetzungen und eines unerwarteten Bedarfs ermöglichen würden, ohne auf zwischenstaatliche Verfahren zur Finanzierung zurückgreifen zu müssen.

Tabelle 4 – Vorschläge für die besonderen Flexibilitätsinstrumente (außerhalb des MFR) im MFR 2021-2027

Vorschlag für den MFR 2021-2027 (Jahresbeträge in Mio. EUR)	Vorschlag der Kommission	Standpunkt des Europäischen Parlaments	Verhandlungsbox des Ratsvorsitzes (Dezember 2019)
Reserve für Soforthilfen	600	1 000	920
EU-Solidaritätsfonds	600	1 000	(Solidaritätsfonds und Soforthilfereserve)
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	200	200	186
Flexibilitätsinstrument	1 000	2 000	772

Datenquelle: Europäische Kommission, ([COM\(2018\) 322 final](#)). Entschließung des Europäischen Parlaments vom [14. November 2018](#); Finnischer Ratsvorsitz (Vermerk [14518/1/19 REV 1](#)); Technische Anpassungen der Europäischen Kommission für 2020 ([COM\(2019\) 310 final](#)).

## 4.1. Ansichten der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zur Flexibilität im MFR 2021-2027

Anhang 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten im Vorschlag der Europäischen Kommission enthaltenen Flexibilitätsbestimmungen sowie über den Standpunkt des Europäischen Parlaments zum MFR 2021-2027. Die Kommission schlägt vor, einige der Einschränkungen für die Mechanismen zur Erhöhung der Flexibilität zwischen den Rubriken und Jahren zu beseitigen, wie beispielsweise die jährlichen Höchstbeträge für den Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen. Eine derartige Änderung würde die Einsatzmöglichkeiten des Instruments verbessern und dem Standpunkt des Parlaments gerecht werden. Zudem würden sich die jährlichen Beträge für alle besonderen Instrumente erhöhen (wenn auch, nach Ansicht des Parlaments, nicht in ausreichendem Maße), und der Anwendungsbereich einiger dieser Instrumente würde sich ändern. Darüber hinaus stellte sich die Kommission auf die Seite des Parlaments und stellte klar, dass sowohl die Verpflichtungen als auch die Zahlungen im Rahmen dieser Instrumente außerhalb der Obergrenzen des MFR anzurechnen sind.

Eine der vorgeschlagenen Änderungen betrifft den Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen. Dieser würde durch eine Unionsreserve ersetzt und aus den im Jahr  $n-1$  verbleibenden Spielräumen sowie ab 2023 aus freigegebenen Beträgen aus EU-Programmen und Fonds finanziert, die im Jahr  $n-2$  bereitgestellt wurden. Im Gegensatz zum MFR 2014-2020 hat die Kommission nicht festgelegt, für welche Politikbereiche dieses Instrument gelten soll.<sup>41</sup> Mit einer solchen ständigen und allgemeinen Krisenreserve der EU wären keine Ad-hoc-Lösungen wie die Treuhandfonds erforderlich. Im Vergleich zum Vorschlag der Kommission wünscht das Parlament sich eine Stärkung

<sup>41</sup> Das Europäische Parlament schlug die Unionsreserve bereits 2016 vor, und die Kommission nahm die Maßnahme anschließend in die Halbzeitüberprüfung des MFR 2014-2020 auf. Die Mitgliedstaaten lehnten die vorgeschlagene Reserve jedoch im Rat ab.

dieses Instruments. Unter anderem fordert das Parlament, die Unionsreserve für Verpflichtungen um einen Betrag aufzustocken, der den Einnahmen aus Geldstrafen und gebührenpflichtigen Verwarnungen entspricht.

Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, den geografischen Geltungsbereich der Maßnahmen der Soforthilfereserve zu erweitern und sowohl Einsätze außerhalb als auch innerhalb der EU einzubeziehen (jeweils 50 % der Zuweisung in den ersten neun Monaten eines Jahres). Dies würde die Mittelzuweisungen optimieren und eine dringende Stärkung des Haushalts für MFR-Programme wie den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit, das Katastrophenschutzverfahren der Union/rescEU oder die Lebensmittelsicherheit im Rahmen des Binnenmarktprogramms ermöglichen. Ebenso wie bei anderen besonderen Flexibilitätsinstrumenten ist der von der Kommission vorgeschlagene Umfang der finanziellen Aufstockung für die Soforthilfereserve (+74 %) für das Europäische Parlament (das +190 % vorschlägt) nicht zufriedenstellend.

In Bezug auf die in der Gesetzgebung für EU-Ausgabenprogramme enthaltene Flexibilität schlägt die Kommission verschiedene Maßnahmen vor, die auf den Grundsätzen der Vereinfachung, Komplementarität und Synergie beruhen. So ist es beispielsweise möglich, die Finanzausstattung des mehrjährigen Ausgabenprogramms innerhalb derselben Rubrik zu ändern, und zwar von derzeit 10 % auf 15 % des für die gesamte Programmlaufzeit vereinbarten Betrags (mit Ausnahme der vorab zugewiesenen Mittel für Programme und Großprojekte – Punkt 16 der vorgeschlagenen Interinstitutionellen Vereinbarung).<sup>42</sup> Weitere Änderungen, die das Ziel einer höheren Flexibilität innerhalb und zwischen den Programmen verfolgen, werden in den Legislativvorschlägen für einzelne Fonds und Programme festgelegt, beispielsweise im Rahmen des Kohäsionsfonds, für welche die Verordnung über gemeinsame Bestimmungen eine (speziell begrenzte) Anpassungen der Mittel zwischen den Prioritäten oder zwischen den Kategorien der Regionen vorsieht, die in einem bestimmten Mitgliedstaat Anspruch auf EU-Unterstützung haben (Artikel 14, Artikel 19 Absatz 5 und Artikel 105). In ähnlicher Weise wurden auch Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität für andere Ausgabenprogramme vorgeschlagen, wie beispielsweise für den Asyl- und Migrationsfonds, das Instrument für Grenzmanagement und Visa, zwischen den beiden Säulen der gemeinsamen Agrarpolitik und für InvestEU (Mitgliedstaaten-Komponente). Für einige Programme, wie das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit, schlug die Kommission automatische Reserven (thematische Säule) vor, die für neu auftretende Herausforderungen oder neue Prioritäten verwendet werden sollen.<sup>43</sup>

Andere Änderungen an der Struktur des MFR, welche die Agilität der EU-Ausgaben verbessern könnten, sind entweder in ihrem Umfang begrenzt oder ihre Wirkung ist schwer zu bewerten. Die Kommission schlug keine Änderungen an Bestimmungsfaktoren der Haushaltsflexibilität vor, wie beispielsweise an der Laufzeit des MFR und den Intervallen für die Halbzeitüberprüfung und Revision. Auch die zur Mobilisierung der Finanzierungsinstrumente erforderliche Beschlussfassung würde nicht wesentlich vereinfacht. Darüber hinaus hat die Kommission entgegen den Erwartungen des Parlaments keine Maßnahmen vorgeschlagen, die eine Wiederverwendung von

---

<sup>42</sup> Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, [COM\(2018\) 323 final](#), Brüssel, 2. Mai 2018.

<sup>43</sup> Für weitere Einzelheiten siehe: Vorschläge für Verordnungen für Ausgabenprogramme oder Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, [COM\(2018\) 321 final](#).

Beträgen aus Geldbußen im Wettbewerbsbereich ermöglichen würden.

Zu den Änderungen, die sich auf die allgemeine Flexibilität des MFR auswirken könnten, gehören:

- Die neue Struktur der Rubriken und Programme des MFR – die Anzahl der Rubriken wurde von 5 auf 7 erhöht und die Anzahl der Programme von 58 auf 37 verringert. Wie oben erwähnt, können Änderungen in der Struktur die Möglichkeiten für Übertragungen zwischen und innerhalb von Rubriken sowie zwischen Programmen und Fonds bestimmen. Eine Änderung, die in dieser Hinsicht eine große Bedeutung erlangen könnte, betrifft den Haushalt für die Kohäsionspolitik und besteht in einer Zusammenlegung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds Plus und einer Zweckbindung der Mittelzuweisung für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt im Rahmen einer Teilobergrenze anstelle einer Teilrubrik.<sup>44</sup> Das Europäische Parlament akzeptiert die von der Kommission vorgeschlagene Gesamtstruktur.
- Die verbleibenden Spielräume unter den einzelnen Rubriken sind in der Regel höher als im derzeitigen MFR. Betrachtet man die einzelnen Rubriken, so verbleibt der größte Spielraum im Verhältnis zur Mittelzuweisung der Rubriken (6,6 %) bei Rubrik 4 „Migration und Grenzmanagement“ und Rubrik 5 „Sicherheit und Verteidigung“. Diese Ausgabenbereiche gerieten im MFR 2014-2020 am stärksten unter Druck. Das Parlament ist jedoch der Ansicht, dass die Spielräume in allen Rubriken des MFR erhöht werden sollten.
- Die Differenz zwischen den Mitteln für Verpflichtungen und den Mitteln für Zahlungen hat sich verringert (von 5,5 % im MFR 2014-2020 auf 2,6 % im MFR 2021-2027), was das Risiko von Zahlungsrückständen senken könnte. Angesichts der Zahlungskrise in den ersten Jahren des MFR 2014-2020 und des beispiellosen Umfangs der noch abzuwickelnden Verpflichtungen, die zum Ende des Jahreshaushalts 2020 erwartet werden, fordert das Europäische Parlament eine angemessene Höhe der – gesamten und jährlichen – Zahlungsobergrenzen.
- Der Anteil der vorab zugewiesenen Beträge am gesamten MFR, d. h. der für sieben Jahre im Rahmen der Kohäsions- und Agrarhaushalte festgelegten Beträge, sinkt gemäß dem Vorschlag von derzeit 73 % auf etwa 64 %.
- Aufgrund der Einbindung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushalt<sup>45</sup> mussten die in der Entscheidung über die Eigenmittel festgelegten Obergrenzen sowohl für Zahlungen als auch für Verpflichtungen auf 1,29 % bzw. 1,35 % des Bruttonationaleinkommens der EU-27 angehoben werden. Dadurch könnten mehr Verfügbarkeit und Flexibilität im Rahmen der Obergrenze für Eigenmittel entstehen.

Die vorgeschlagene Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan entspricht einer langjährigen Forderung des Europäischen Parlaments. Gemäß der Verhandlungsposition des Parlaments zum MFR 2021-2027 sollten dieser und andere Posten außerhalb des Haushaltsplans im EU-Haushalt ausgewiesen werden, um eine ordnungsgemäße Überwachung der öffentlichen Finanzen und eine transparente Beschlussfassung zu gewährleisten.

---

<sup>44</sup> Für weitere Informationen siehe: M. Sapala, [Cohesion fund, values and economic and monetary union in the 2021-2027 MFF](#) (Kohäsionsfonds, Werte und Wirtschafts- und Währungsunion im MFR 2021-2027), EPRS, Europäisches Parlament, Mai 2019.

<sup>45</sup> Der EEF (30,5 Mrd. EUR) ist ein zwischenstaatliches Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit mit der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP), das derzeit nicht im EU-Haushalt enthalten ist. Für nähere Informationen zur Frage der Einbeziehung des EEF in den Haushaltsplan siehe: A. D'Alfonso, [Europäischer Entwicklungsfonds – Gemeinsame Entwicklungszusammenarbeit und der EU-Haushalt: Einbeziehung ja oder nein?](#), EPRS, Europäisches Parlament, November 2014.

Das Parlament ist gegen die Schaffung zwischenstaatlicher Finanzierungsinstrumente, die das Haushaltsverfahren umgehen und seine Vorrechte schwächen. In einigen Fällen hat das Parlament daher die Verfahren zur Mobilisierung der Flexibilitätsinstrumente geändert, um sicherzustellen, dass das Parlament und der Rat Beschlüsse gemeinsam fassen.

Der Europäische Rechnungshof hat einige der oben beschriebenen Vorschläge positiv bewertet. Unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung der Haushaltskapazität, um auf unvorhergesehene Umstände reagieren zu können, befürwortet der Rechnungshof die Anhebung der Obergrenze für Eigenmittel, die Verringerung der Differenz zwischen Mitteln für Zahlungen und für Verpflichtungen, die Aufhebung der Grenzen für den Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen und die Erhöhung des Umfangs und des Geltungsbereichs der besonderen Instrumente und des Gesamtspielraums für Mittel für Verpflichtungen.<sup>46</sup>

## 4.2. Flexibilität im MFR 2021-2027 gemäß der „Verhandlungsbox“

Der Rat hat seinen Standpunkt zum Vorschlag für den MFR 2021-2027 noch nicht vorgelegt. Das Ergebnis der Arbeiten, die auf technischer Ebene und im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ unter der Leitung mehrerer aufeinanderfolgender Ratsvorsitze durchgeführt wurden, ist in einem Entwurf für eine „Verhandlungsbox“ enthalten. Dieses „lebende“ Dokument enthält eine Reihe horizontaler und spezifischer Fragen, die in den Verhandlungen behandelt werden müssen und die wahrscheinlich die politische Führung der Staats- und Regierungschefs der EU im Europäischen Rat erfordern.

Die letzte Fassung des Dokuments vom 5. Dezember 2019 gibt einen Hinweis auf die Ideen zur Haushaltsflexibilität, die im Rat geprüft werden (Tabelle 4).<sup>47</sup> Dem Dokument zufolge erkennt der Rat an, dass „die Union imstande sein muss, auf – interne oder externe – außergewöhnliche Umstände zu reagieren“, und führt Flexibilität im Rahmen der Leitprinzipien für den MFR 2021-2027 an. Das Dokument lehnt jedoch das Konzept einer Halbzeitüberprüfung des MFR ab. Dies widerspricht sowohl dem Vorschlag der Kommission als auch dem Standpunkt des Parlaments. Letzteres fordert eine obligatorische und rechtsverbindliche Halbzeitüberprüfung nach einer Überprüfung der Funktionsweise des MFR.

Darüber hinaus erwägt der Rat eine Neuordnung der Struktur der Flexibilitätsbestimmungen und die Schaffung zweier wesentlicher Arten von Flexibilitätsinstrumenten:<sup>48</sup>

- Thematische besondere Instrumente, die unter klar festgelegten Umständen eine zusätzliche finanzielle Reaktion auf bestimmte unvorhergesehene Ereignisse ermöglichen. Diese Kategorie umfasst zwei Instrumente: den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (186 Mio. EUR jährlich) und die Solidaritäts- und Soforthilfereserve (SEAR; 920 Mio. EUR jährlich). Entsprechend der Auffassungen der Kommission und des Parlaments würde ein breiterer Anwendungsbereich des EGF die Digitalisierung und Automatisierung als Ursachen für Arbeitslosigkeit einschließen. Außerdem würden zwei Instrumente des MFR 2014-2020, der EU-Solidaritätsfonds und die Soforthilfereserve, zusammengeführt, um die SEAR zu schaffen. Das neue Instrument

---

<sup>46</sup> Europäischer Rechnungshof, [Kurzdarstellung der Bemerkungen des EuRH zu den Legislativvorschlägen der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen \(MFR\)](#), Februar 2019.

<sup>47</sup> Gestützt auf die Punkte 120-125 der „Verhandlungsbox“, wie sie vom finnischen Ratsvorsitz am 5. Dezember 2019 vorgelegt wurde ([14518/1/19 REV 1](#)).

<sup>48</sup> Alle Beträge sind in Preisen von 2018 angegeben.

würde die EU-Mitgliedstaaten, Beitrittsländer und andere Drittländer, die von Notfällen und humanitären Krisen betroffen sind, abdecken.

- Nicht thematische besondere Instrumente, die zwei Instrumente umfassen: ein Instrument für einen einzigen Spielraum (SMI) und ein Flexibilitätsinstrument. Ein neues SMI würde den bestehenden Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen, den Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen und den Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben zusammenführen. Die Anwendung dieses Instruments unterliegt vielen Bedingungen und Einschränkungen. Als Maßnahme konzipiert, die als letztes Mittel eingesetzt werden kann, würde das Flexibilitätsinstrument die Finanzierung spezifischer unvorhergesehener Ausgaben für Verpflichtungen und entsprechende Zahlungen ermöglichen, wenn eine Finanzierung ansonsten nicht möglich wäre. Die jährliche Obergrenze würde auf 772 Mio. EUR festgelegt und wäre bis zum Jahr n+2 verfügbar.

Der Abschnitt des Entwurfs für eine „Verhandlungsbox“, der sich mit haushaltspolitischen Spielräumen und Haushaltsplanung befasst, bezieht sich zudem auf Aspekte der legislativen Flexibilität, wie den Vorschlag, die mögliche Abweichung von den Bezugsbeträgen für Mehrjahresprogramme von 10 % auf 15 % zu erhöhen, sowie auf die inhärente Flexibilität der Programme und Fonds, die unter die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, InvestEU und das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit fallen.

## 5. Erfahrungswerte und künftiges Vorgehen

Die Architektur der im Haushaltsplan der EU enthaltenen Flexibilitätsinstrumente und -mechanismen ist sehr komplex. Die Flexibilität oder Rigidität des Haushalts hängt von spezifischen Instrumenten ab und wird durch eine Reihe zusätzlicher Merkmale des Haushaltssystems bestimmt. Infolgedessen ist die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Berechenbarkeit im langfristigen EU-Haushalt eine sehr anspruchsvolle Aufgabe und bleibt ein umstrittener Teil der Haushaltsverfahren. Aus der oben dargestellten Analyse und auf der Grundlage einer für den Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments durchgeführten Studie<sup>49</sup> lassen sich mehrere wichtige Lehren für die Anwendung der Flexibilitätsbestimmungen im MFR 2014-2020 ziehen. Zum Beispiel:

- Flexibilität ermöglicht eine wirtschaftlichere Mittelzuweisung. Diese kann hilfreich sein, wenn auf unvorhergesehene Krisensituationen schnell reagiert werden muss (insbesondere bei Instrumenten, die über die Obergrenzen hinausgehen) und wenn die Ausgabenprioritäten aufgrund politischer oder wirtschaftlicher Prozesse geändert werden müssen.
- Je kleiner der EU-Haushalt (je niedriger die Obergrenzen des MFR), desto mehr Flexibilität ist erforderlich. Daher ist ein angemessenes Maß an Spielräumen unterhalb dieser Obergrenzen für diese Flexibilität von entscheidender Bedeutung.
- Die Ausführung der jährlichen Haushalte im Rahmen des MFR 2014-2020 kam den Ausgabenobergrenzen nahe. Ohne ausreichende Spielräume war die Flexibilität eingeschränkt, was die Notwendigkeit des Flexibilitätsinstruments unterstreicht, das klar definierte Ausgaben abdeckt, die innerhalb der festgelegten Obergrenzen nicht finanziert werden können.

---

<sup>49</sup> The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility (Der nächste mehrjährige Finanzrahmen [MFR] und seine Flexibilität), Fachabteilung für Haushaltsfragen, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Europäisches Parlament, November 2017.

- Eine Klärung der Frage, wie Zahlungen zu behandeln sind, die sich aus dem Einsatz besonderer Flexibilitätsinstrumente ergeben (siehe Abschnitt 3.2.2), ist für die korrekte Berechnung der Zahlungsobergrenze – und zur Vermeidung einer weiteren Zahlungskrise – von entscheidender Bedeutung.
- Die Halbzeitüberprüfung des MFR und die Möglichkeit, die Ausgabenprioritäten neu zu definieren, einschließlich der Optionen für die Neuzuweisung und Änderung der Obergrenzen, sind wichtige Flexibilitätsinstrumente, insbesondere wenn die Laufzeit des MFR relativ lang ist und nicht mit den politischen Zyklen der wichtigsten EU-Institutionen übereinstimmt.

Diese Annahmen spiegeln sich in unterschiedlichem Maße im Vorschlag der Europäischen Kommission und in der Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments für den MFR 2021-2027 wider. Die letzte Fassung der vom finnischen Ratsvorsitz vorgelegten „Verhandlungsbox“ gibt einen Überblick über die auf der Ebene der Mitgliedstaaten erörterten Optionen. Angesichts des langen Verhandlungszeitraums, der mehr oder weniger dem Zeitrahmen des MFR 2014-2020 folgt, ist jedoch zu erwarten, dass die Frage der Flexibilität erneut in der letzten Phase des Prozesses entschieden wird. Inzwischen wurden durch die Ergebnisse der Europawahlen und die ersten Monate nach den Wahlen bereits neue Elemente und neue Haushaltsanforderungen in die Debatte über den MFR 2021-2027 eingebracht. Dies wird wahrscheinlich die Notwendigkeit eines reaktionsfähigen und anpassbaren Finanzsystems der EU verdeutlichen. Es bleibt dennoch abzuwarten, ob das Thema in Anlehnung an die Verhandlungen über den MFR 2014-2020 eine Schlüsselrolle bei der Erzielung einer Einigung spielen wird.



## Literaturverzeichnis

Becker, S., The EU budget and the MFF between flexibility and unity (Der EU-Haushalt und der MFR zwischen Flexibilität und Einheit), [in:] Features and challenges of the EU budget. A multidisciplinary analysis, (Merkmale und Herausforderungen des EU-Haushalts. Eine fachübergreifende Analyse) (Hrsg.) L. Zamparini, U. Villani-Lubelli, Edward Elgar, 2019.

Benedetto, G., The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending? (Der EU-Haushalt nach Lissabon: Rigidität und reduzierte Ausgaben?), Journal of Public Policy (2013), 33:3, S. 345-369.

OECD, [Budgeting and public expenditure in OECD countries 2019](#) (Budgetierung und öffentliche Ausgaben in den OECD-Ländern 2019), [OECD Publishing](#), 2019.

OECD, [Budgeting practices and procedures in OECD Countries](#) (Praktiken und Verfahren der Budgetierung in OECD-Ländern), [OECD Publishing](#), 2014.

Verordnung (EU, Euratom) [Nr. 1311/2013](#) des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020.

Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ([2013/373/01](#)).

Europäische Kommission, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, [COM\(2018\) 321 final](#), 2. Mai 2018, Brüssel.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM(2018) 322 final, Brüssel, 2. Mai 2018 (Begründung).

Entschließung des Europäischen Parlaments vom [14. November 2018](#) zu dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 – Standpunkt des Parlaments im Hinblick auf eine Einigung.

D'Alfonso, A., [2014-2020 Multiannual Financial Framework \(MFF\): Mid-term revision](#) (Der mehrjährige Finanzrahmen [MFR] 2014-2020: Halbzeitüberprüfung), [Briefing](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2017.

[Success stories: the use of the EU Flexibility Instrument in the Multi-annual Financial Framework 2007-2013](#) (Erfolgsgeschichten: Die Nutzung des Flexibilitätsinstruments der EU im mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013), [Eingehende Analyse](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung D, Haushaltsfragen, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Europäisches Parlament, 2015.

[The next Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its Flexibility](#) (Der nächste mehrjährige Finanzrahmen [MFR] und seine Flexibilität), Fachabteilung für Haushaltsfragen, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Europäisches Parlament, November 2017.

## Anhang 1 – Flexibilität im MFR 2021-2027: Vorschlag der Europäischen Kommission und Standpunkt des Europäischen Parlaments

Flexibilität/Artikel im Vorschlag	Vorschlag der Europäischen Kommission	Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments
<b>Instrumente zur größtmöglichen Nutzung der Spielräume und Obergrenzen (Alle Beträge in Preisen von 2018)</b>		
<b>Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen (Artikel 12)</b>	<p>Ersetzt durch eine Unionsreserve</p> <p>Verfügbar für 2022-2027</p> <p>Finanziert aus den im Jahr n-1 verbleibenden Spielräumen und ab 2023 aus aufgehobenen Mittelbindungen im Rahmen von EU-Programmen und Fonds aus dem Jahr n-2</p> <p>Anwendungsbereich ist nicht auf einzelne Rubriken oder Arten von Maßnahmen beschränkt (im Gegensatz zum derzeitigen MFR, bei dem der Spielraum zur Unterstützung der Wachstums- und Beschäftigungsziele genutzt wurde)</p>	<p>Wird durch die Unionsreserve für Verpflichtungen ersetzt</p> <p>Wird für 2021-2027 verfügbar sein (einschließlich jener, die sich aus den im aktuellen MFR eingegangenen Verpflichtungen ergeben)</p> <p>Finanziert aus nicht abgewickelten Mittelbindungen im Jahr n-1, aufgehobenen Mittelbindungen im Jahr n-2, ausgesetzten Mittelbindungen des Jahres n-3 (Aussetzung im Zusammenhang mit makroökonomischer Konditionalität und Rechtsstaatlichkeit) und Einnahmen aus Geldstrafen und gebührenpflichtigen Verwarnungen</p> <p>Am Ende des letzten Jahres des MFR (2027) sollten die in der Reserve verbleibenden Beträge auf den nächsten MFR (bis zum Jahr 2030) übertragen werden</p>
<b>Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen (Artikel 4)</b>	<p>Finanziert aus der Differenz zwischen den ausgeführten Zahlungen und der Obergrenze im Jahr n-1</p> <p>Instrument ohne Beschränkungen hinsichtlich der Höhe der Anpassung der Obergrenzen (Stand 2022)</p>	<p>Unterstützt den Vorschlag, der Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen sollte eine uneingeschränkte und vollständige Übertragung der Spielräume für Zahlungen über den MFR hinaus ermöglichen</p>
<b>Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben (Artikel 14)</b>	<p>Instrument, das als letztes Mittel eingesetzt werden kann und auf einer Höhe von 0,03 % des BNE der EU gehalten wird</p>	<p>Maximale jährliche Zuweisung sollte nach oben auf 0,05 % des BNE der EU angepasst werden</p>

	<p>Mobilisierte Beträge, die vollständig mit den Spielräumen in einer oder mehreren Rubriken des MFR für das laufende Haushaltsjahr oder zukünftige Haushaltsjahre verrechnet werden sollen</p> <p>Anwendung des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben darf die Obergrenzen des MFR nicht überschreiten</p>	<p>Ohne obligatorische Verrechnung</p> <p>Kann sowohl für Verpflichtungen als auch für Zahlungen oder nur für Zahlungen mobilisiert werden</p>
<b>Besondere Flexibilitätsinstrumente außerhalb des MFR</b>		
	<p>Sowohl die Verpflichtungen als auch die Zahlungen im Rahmen dieser Instrumente sind außerhalb der Obergrenzen des MFR anzurechnen</p>	<p>Vorschlag entspricht dem Standpunkt des EP</p> <p>Bereitstellung verfallener Beträge der besonderen Instrumente sollte für alle besonderen Instrumente und nicht nur für das Flexibilitätsinstrument zur Verfügung stehen</p>
<b>Flexibilitätsinstrument (Artikel 13)</b>	<p>Erhöhung der jährlichen Mittelausstattung auf 1 Mrd. EUR (+45 %)</p> <p>Möglichkeit zur Verwendung verfallener Beträge aus den anderen Instrumenten dieser Kategorie (Soforthilfereserve, Europäischer Solidaritätsfonds und Europäischer Fonds zur Anpassung an die Globalisierung)</p> <p>Beibehaltung der Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene Beträge aus früheren Jahren bis zum Jahr n+3 zu verwenden</p> <p>Beibehaltung des Mobilisierungsverfahrens</p>	<p>Erhöhung der jährlichen Mittelausstattung auf 2 Mrd. EUR (+190 %)</p> <p>Möglichkeit zur Verwendung verfallener Beträge aus den anderen besonderen Flexibilitätsinstrumenten</p>
<b>Soforthilfereserve (Artikel 11)</b>	<p>Mittelzuweisung stieg auf 600 Mio. EUR pro Jahr (+74 %)</p> <p>Würde neben Ländern außerhalb der Grenzen der EU auch die EU-Mitgliedstaaten abdecken</p> <p>Nicht darauf ausgerichtet, die Folgen marktbedingter Krisen in der Landwirtschaft zu bewältigen</p> <p>Nach heutigem Stand sollten die nicht in Anspruch genommenen Beträge von einem Jahr zum nächsten übertragen werden (n+1)</p>	<p>Mittelzuweisung stieg auf 1 Mrd. EUR pro Jahr (+190 %)</p> <p>Unterstützung für einen erweiterten geografischen Geltungsbereich</p> <p>Beschränkung der Interventionen zur Bewältigung von Krisen in der Landwirtschaft sollte aufgehoben werden</p>

	Bis zum 1. Oktober eines jeden Jahres sollte mindestens ein Viertel der jährlichen Mittelausstattung für alle bis zum Jahresende auftretenden Bedürfnisse verfügbar bleiben	Bis zum 1. Oktober eines jeden Jahres sollte eine Rückstellung für unvorhergesehene Ausgaben von mindestens 150 Mio. EUR bestehen bleiben
<b>Solidaritätsfonds der EU (Artikel 10)</b>	Jährliche Mittelausstattung wird auf 600 Mio. EUR angehoben (+4,5 %)	Mittelzuweisung sollte auf 1 Mrd. EUR pro Jahr erhöht werden (+74 %) Mittel für den Fonds sollten als Rückstellung in den Haushaltsplan aufgenommen werden Gemeinsame Mobilisierung des Instruments durch das Parlament und den Rat (einschließlich eines Vorschlags für eine Übertragung auf die entsprechenden Haushaltslinien)
<b>Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (Artikel 9)</b>	Erhöhung der jährlichen Mittelausstattung des Europäischen Fonds zur Anpassung an die Globalisierung auf 200 Mio. EUR (+16,1 %)  Erweiterter Anwendungsbereich für die vom Fonds abgedeckten Interventionen (um neue Faktoren für Arbeitslosigkeit und die Verlagerung von Arbeitsplätzen, wie Digitalisierung und Automatisierung, einzubeziehen) und um eine entsprechende <a href="#">Revision</a> des EGF vorzunehmen  Mobilisierung und Verwendung verfallener Beträge würden unverändert bleiben	Unterstützt die vorgeschlagene jährliche Mittelausstattung und einen erweiterten Interventionsbereich  Gemeinsame Mobilisierung durch das Parlament und den Rat (einschließlich eines Vorschlags für eine Übertragung auf die entsprechenden Haushaltslinien)
<b>Legislative Flexibilität</b>		
<b>Flexibilität innerhalb der Rubriken (Interinstitutionelle Vereinbarung, Ziffer 16)</b>	Flexibilität innerhalb der Rubriken: Bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs kann die Haushaltsbehörde der EU um bis zu 15 % (derzeit 10 %) vom Bezugsbetrag (der in der programmspezifischen Verordnung festgelegten Finanzausstattung für das Programm) abweichen, wodurch die Flexibilität innerhalb der Rubriken erhöht wird	Vorschlag der Europäischen Kommission entspricht dem Standpunkt des Parlaments
<b>Flexibilität auf der Grundlage der sektorspezifischen Rechtsvorschriften (fondsspezifisch)</b>	Änderungen, welche die Flexibilität erhöhen, beispielsweise bei der Verwaltung des Kohäsionsfonds, des Asyl- und Migrationsfonds, des Instruments für Grenzmanagement und Visa, zwischen zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik, des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit usw.	Standpunkt des Parlaments hängt vom jeweiligen Programm oder Fonds ab und ist in einzelnen Standpunkten zu Legislativvorschlägen enthalten

Flexibilität auf der Grundlage der Parameter des MFR		
<b>Laufzeit</b>	Siebenjährige Laufzeit des MFR von 2021 bis 2027	<p>Siebenjährige Laufzeit zum letzten Mal als Übergangslösung akzeptiert</p> <p>EP befürwortet einen schrittweisen Übergang auf einen 5+5-Zeitraum mit einer obligatorischen Halbzeitüberprüfung</p> <p>Erwartet, dass die Einzelheiten der Regelungen bei der Halbzeitüberprüfung im Jahr 2023 gebilligt werden</p>
<b>Halbzeitüberprüfung/Revision</b>	<b>Halbzeitüberprüfung</b> sollte vor Ende 2023 stattfinden und kann gegebenenfalls von einem Vorschlag zur <b>Revision</b> der Verordnung begleitet werden (der Vorschlag ändert die derzeitige Regelung nicht).	<p>Die Kommission sollte bis spätestens 1. Juli 2023 eine rechtsverbindliche und obligatorische Halbzeitüberprüfung auf der Grundlage einer Überprüfung der Funktionsweise des MFR vorschlagen</p> <p>Vorab zugewiesene nationale Finanzrahmen können nicht reduziert werden</p> <p>Zu den spezifischen Aspekten, die bei der Überprüfung berücksichtigt werden müssen, gehören die Klimaziele, die durchgängige Berücksichtigung der Ziele der Vereinten Nationen für die nachhaltige Entwicklung und die Haushaltsplanung für Geschlechtergerechtigkeit sowie die Auswirkungen von Vereinfachungsmaßnahmen auf die Begünstigten</p>





---

Die Einführung von mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) in das Haushaltssystem der Europäischen Union (EU) im Jahr 1988 hat die Berechenbarkeit der Finanzen verbessert und die Entwicklung mehrjähriger Ausgabenprogramme erleichtert, musste jedoch durch Maßnahmen ausgeglichen werden, die eine gewisse Flexibilität und Fähigkeit zur Reaktion auf unerwartete Situationen boten. Im Laufe der Jahre haben sich diese Flexibilitätsinstrumente und -mechanismen weiterentwickelt und als zweckdienlich erwiesen. Sie wurden häufig in Anspruch genommen, da die Krisen und Herausforderungen in der EU Maßnahmen erforderten, die unter den engen Ausgabenobergrenzen der vereinbarten MFR nicht finanziert werden konnten.

Die Erfahrung mit der Umsetzung des MFR 2014-2020 hat gezeigt, dass es ohne die entsprechenden Flexibilitätsmechanismen und die Möglichkeit einer mittelfristigen Überarbeitung des MFR nicht möglich wäre, politische Ziele zu erreichen und angemessen auf unerwartete Ereignisse und Krisen zu reagieren, insbesondere in den Bereichen Migration und Sicherheit.

Die Flexibilität des EU-Haushalts war bereits ein wichtiges Thema in den Verhandlungen über den MFR 2021-2027. Die Ansichten der Hauptbeteiligten – der Europäischen Kommission, des Parlaments und des Rates – bezüglich einer Verbesserung und Entwicklung solcher Flexibilitätsinstrumente gehen auseinander. Es bleibt dennoch abzuwarten, ob das Thema in Anlehnung an die Verhandlungen über den MFR 2014-2020 eine Schlüsselrolle bei der Erzielung einer Einigung spielen wird.

---

Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes für die Mitglieder  
EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.



PE 646.138  
ISBN 978-92-846-6134-3  
doi:10.2861/13477