



MEHRJÄHRIGER FINANZRAHMEN

Bisher gab es fünf mehrjährige Finanzrahmen (MFR). Seit dem Vertrag von Lissabon ist der MFR keine interinstitutionelle Vereinbarung mehr, sondern ein verbindlicher Rechtsakt. Mit dem für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellten MFR soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Darüber hinaus enthält der Rechtsakt Vorschriften, die bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union einzuhalten sind, und legt somit den Grundstein für die Haushaltsdisziplin. Besonders hervorzuheben ist, dass in der MFR-Verordnung Ausgabenobergrenzen für weit gefasste Ausgabenkategorien festgelegt wurden, die als Rubriken bezeichnet werden. Am 2. Mai 2018 legte die Kommission ihre Legislativvorschläge für den neuen MFR von 2021 bis 2027 vor.

RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 312 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union;
- Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020^[1];
- Verordnung (EU, Euratom) 2017/1123 des Rates vom 20. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020^[2];
- 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^[3].

HINTERGRUND

In den 1980er-Jahren entstand aufgrund eines zunehmenden Ungleichgewichts zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen und dem tatsächlichen Bedarf an Haushaltsmitteln ein konflikträchtiges Klima in den Beziehungen zwischen den Organen. Mit dem Konzept einer mehrjährigen finanziellen Vorausschau sollten die Konflikte entschärft, die Haushaltsdisziplin gestärkt und der Haushaltsvollzug durch eine gründlichere Planung verbessert werden. Die erste interinstitutionelle

[1]ABI. L 347 vom 20.12.2013, S. 884.

[2]ABI. L 163 vom 24.6.2017, S. 1.

[3]ABI. C 373 vom 20.12.2013, S. 1.



Vereinbarung (IIV) wurde 1988 geschlossen. Sie enthielt die finanzielle Vorausschau 1988-1992 (auch als „Delors-Paket I“ bezeichnet) und zielte darauf ab, die notwendigen Mittel für den Haushaltsvollzug der Einheitlichen Europäischen Akte bereitzustellen. Am 29. Oktober 1993 wurde eine neue IIV einschließlich der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 1993-1999 („Delors-Paket II“) beschlossen, in der die Mittel für die Strukturfonds verdoppelt und die Eigenmittelobergrenze (1.4.1) erhöht werden konnten. Die dritte IIV, die sich auf die finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006 bezog und auch als „Agenda 2000“ bezeichnet wird, wurde am 6. Mai 1999 unterzeichnet. Eine der Hauptziele bestand damals darin, die notwendigen Mittel zur Finanzierung der Erweiterung bereitzustellen. Die vierte IIV, die den Zeitraum 2007-2013 umfasste, kam am 17. Mai 2006 zustande.

Seit dem Vertrag von Lissabon ist der mehrjährige Finanzrahmen keine interinstitutionelle Vereinbarung mehr, sondern ein verbindlicher Rechtsakt. Im MFR sind laut dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nicht nur die „jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen“ festzulegen, sondern „auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen“. Gemeinsam mit der MFR-Verordnung wird auch eine IIV über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung geschlossen. Der fünfte und aktuelle MFR, der sich auf den Zeitraum 2014-2020 erstreckt, wurde am 2. Dezember 2013 angenommen. Der aktuelle MFR war der erste, der nach den neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon angenommen wurde, wonach der Rat die MFR-Verordnung nach Erhalt der Zustimmung des Parlaments gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig annehmen muss.

DER MEHRJÄHRIGE FINANZRAHMEN 2014-2020

In ihrem geänderten Vorschlag vom 6. Juli 2012 schlug die Kommission vor, für den Zeitraum 2014-2020 die Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen auf 1 033 Mrd. EUR (1,08 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU) und für die Mittel für Zahlungen auf 988 Mrd. EUR (1,03 % des BNE der EU) zu erhöhen. Fast ein Jahr später erzielten die Präsidenten der Kommission, des Parlaments und des Rates am 27. Juni 2013 eine politische Einigung über ein MFR-Paket, mit dem die Gesamtobergrenze für die Mittel für Verpflichtungen auf 960 Mrd. EUR (1,00 % des BNE der EU) und für die Mittel für Zahlungen auf 908 Mrd. EUR (0,95 % des BNE der EU) gesenkt wurde. In seiner Entschließung vom 3. Juli 2013 zu der politischen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020^[4] verwies das Parlament darauf, dass die Verabschiedung der MFR-Verordnung und der neuen IIV verknüpft ist mit der Annahme von Berichtigungshaushaltsplänen, die benötigt wurden, um zusätzliche Mittel für Zahlungen für das Haushaltsjahr 2013 bereitzustellen, mit einer politischen Einigung über die Rechtsgrundlagen für die einschlägigen mehrjährigen Programme sowie mit der Einsetzung einer hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“.

[4]Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zu der politischen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (ABl. C 75 vom 26.2.2016, S. 47).



Nachdem diese Bedingungen erfüllt waren, erteilte das Parlament am 19. November 2013 seine Zustimmung zu dem Entwurf der Verordnung, und der Rat nahm die MFR-Verordnung für die Jahre 2014-2020 (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates) am 2. Dezember 2013 an.

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der MFR-Verordnung muss die Kommission jedes Jahr im Vorfeld des Haushaltsverfahrens für das Haushaltsjahr n+1 eine technische Anpassung des MFR im Einklang mit den Veränderungen des BNE und der Preise in der EU vornehmen; die Ergebnisse muss sie dem Parlament und dem Rat mitteilen.

Am 23. Mai 2018 nahm die Kommission die [technische Anpassung des MFR für 2019](#) an, die entsprechend den Veränderungen des BNE der EU gemäß dem Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) vorgenommen wurde. Durch die technische Anpassung entsprachen die Gesamtmittel für Verpflichtungen für 2019 (164 123 Mio. EUR) 1,00 % des BNE der EU und die Gesamtmittel für Zahlungen (166 709 Mio. EUR) 1,00 % des BNE der EU. Als BNE für 2019 wurden für die EU-28 16 489 019 Mio. EUR in jeweiligen Preisen ermittelt.

Angepasster mehrjähriger Finanzrahmen
(EU-28) für 2019 (in Mio. EUR, jeweilige Preise)

MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Insgesamt 2014-2020
1. Intelligentes und integratives Wachstum	52 756	77 986	69 304	73 512	76 420	79 924	83 661	513 563
2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	49 857	64 692	64 262	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	43 779	44 190	43 951	44 146	44 163	43 881	43 888	307 998
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	1 737	2 456	2 546	2 578	2 656	2 801	2 951	17 725
4. Europa in der Welt	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Verwaltung	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
davon: Verwaltungsausgaben der Organe	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
6. Ausgleichszahlungen	29	0	0	0	0	0	0	29
MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN INSGESAMT	121 435	162 959	154 738	155 631	159 514	164 123	168 797	1 087 197
in Prozent des BNE	0,90 %	1,17 %	1,05 %	1,04 %	1,02 %	1,00 %	0,99 %	1,02 %
MITTEL FÜR ZAHLUNGEN INSGESAMT	135 762	140 719	130 694	126 492	154 565	166 709	172 201	1 027 142
in Prozent des BNE	1,01 %	1,01 %	0,88 %	0,84 %	0,98 %	1,01 %	1,01 %	0,96 %



Verfügbare Spielraum	0,22 %	0,22 %	0,35 %	0,39 %	0,22 %	0,19 %	0,19 %	0,26 %
Eigenmittelobergrenze in Prozent des BNE	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,22 %

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

A. MFR 2014-2020

Im Juli 2010 setzte das Parlament einen Sonderausschuss mit dem Arbeitsbereich „Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel für eine nachhaltige Europäische Union nach 2013“ (SURE) ein und beauftragte ihn damit, einen Bericht über den nächsten MFR auszuarbeiten, bevor die Kommission ihre Vorschläge vorlegen würde. Auf der Grundlage des SURE-Berichts nahm das Parlament am 8. Juni 2011 eine Entschließung mit dem Titel „Investition in die Zukunft: ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und inklusives Europa“ an^[5].

Die Einigung über den MFR 2014-2020, die die Präsidenten des Parlaments, des Rates und der Kommission nach intensiven Verhandlungen erzielt hatten, wurde vom Parlament in seiner Entschließung vom 3. Juli 2013^[6] politisch bestätigt, bevor es das MFR-Paket am 19. November 2013 rechtlich anerkannte. Während der Verhandlungen sorgte das Parlament für

- die Übertragbarkeit von Verpflichtungen und Zahlungen zwischen den Rubriken und Jahren, damit die für den Zeitraum von 2014 bis 2020 geplanten Beträge vollständig ausgeschöpft werden können;
- eine verbindliche Revisionsklausel, die eine Überprüfung des Mittelbedarfs während der Laufzeit des MFR und gegebenenfalls entsprechende Anpassungen ermöglicht, sodass das neu gewählte Europäische Parlament seiner Rolle gerecht werden kann, sowie die Verpflichtung, die Geltungsdauer der künftigen MFR zu überprüfen, und ein klares Einvernehmen über einen gangbaren Weg und einen sinnvollen Zeitplan für die Einsetzung eines wirklichen Eigenmittelsystems für die EU;
- mehr Flexibilität bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Unterstützung der Forschung ohne Kürzungen bei anderen Programmen^[7];
- mehr Flexibilität für Hilfsmaßnahmen bei schweren Katastrophen über den Solidaritätsfonds;
- Zweckbindung der Mittel für die Großprojekte ITER, Galileo und Copernicus zum Schutz anderer Programme bei Kostenüberschreitungen;
- Einheit und Transparenz des Haushaltsplans zur Sicherstellung einer umfassenden Unterrichtung der Bürger über alle Ausgaben und Einnahmen

[5] ABl. C 380E vom 11.12.2012, S. 89.

[6] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zu der politischen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (ABl. C 75 vom 26.2.2016, S. 47).

[7] 2 543 Mio. EUR (in Preisen von 2011) sollen für folgende Programme vorgezogen werden (d. h. 2014 und 2015 vorzeitig ausgegeben werden): Jugendbeschäftigung: 2 143 Mio. EUR, Horizont 2020: 200 Mio. EUR, Erasmus: 150 Mio. EUR, und COSME: 50 Mio. EUR.



infolge von Beschlüssen, die von den EU-Bürgern oder in ihrem Namen gefasst wurden, sowie einer angemessenen parlamentarischen Kontrolle.

B. Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des MFR 2014-2020

Eine Halbzeitrevision gehörte zu den Bedingungen, die das Parlament bei der Annahme des MFR 2014-2020 stellte. Der Haushaltsausschuss des Parlaments (BUDG) war damit befasst, den Weg für das Verhandlungsmandat des Parlaments für die Revision des MFR zu bereiten, und nahm seine vorbereitenden Arbeiten weit im Voraus auf. Am 29. Juni 2016 legte der Ausschuss einen Bericht mit einer Bewertung der ersten Geltungsjahre des MFR, mit Erwartungen an die Revision durch die Kommission und mit wesentlichen Aspekten für den MFR nach 2020 vor. Dieser Bericht bildete die Grundlage für die vom Parlament am 6. Juli 2016 angenommene Entschließung, die Forderungen des Parlaments in Bezug auf den aktuellen MFR sowie Überlegungen zum nächsten MFR enthält. Am 26. Oktober 2016 nahm das Parlament mit großer Mehrheit eine Folgeentschließung zum Vorschlag der Kommission an, in der die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen am MFR begrüßt wurden.

Nach den Verhandlungen und der am 7. März 2017 mit dem Rat erzielten Einigung über die Revision des MFR 2014-2020 nahm das Parlament schließlich am 5. April 2017 eine Entschließung^[8] zur Änderung der MFR-Verordnung an. Am 20. Juni 2017 nahm der Rat einstimmig den überarbeiteten MFR für den Zeitraum 2014-2020 an. Der Rat und das Parlament verständigten sich auf eine zusätzliche Unterstützung in Höhe von 6 Mrd. EUR (15 % Mittelmittelschichtungen, 85 % nicht zugewiesene Mittel), die im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens für migrationsbezogene Maßnahmen (3,9 Mrd. EUR) und für Beschäftigung und Wachstum (2,1 Mrd. EUR, davon 1,2 Mrd. EUR zur Ankurbelung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen) bereitgestellt wurde. Durch die Aufstockung des Flexibilitätsinstruments und der Soforthilfereserve können weitere Mittel einfacher zwischen Haushaltslinien und Haushaltsjahren umgeschichtet werden, sodass man auf unvorhergesehene Ereignisse und neue Prioritäten reagieren kann.

C. MFR 2021-2027

[Am 2. Mai 2018](#) legte die Kommission ihre Legislativvorschläge für den MFR 2021-2027 vor. Die Vorschläge wurden damit später vorgelegt als es in der geltenden MFR-Verordnung vorgesehen ist, was auf die Phase der Reflexion über die [Zukunft der EU](#) zurückzuführen war.

Die Kommission schlägt eine Obergrenze für die Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 1 134 583 Mio. EUR (zu Preisen von 2018) vor, was 1,11 % des BNE der EU-27 entspricht. Mittelaufstockungen sind u. a. für Grenzkontrollen, Verteidigung, Migration, innere und äußere Sicherheit, Entwicklungszusammenarbeit und Forschung vorgesehen. Gekürzt werden sollen u. a. die Mittel für die Kohäsionspolitik und die Agrarpolitik. Die Gesamtstruktur soll gestrafft werden, und die sieben Rubriken im neuen MFR sollen insgesamt 17 Politik-Cluster umfassen. Die Zahl der Ausgabenprogramme soll für den Zeitraum 2021-2027 von derzeit 58 auf 37

[8]Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2017 zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 (ABl. C 298 vom 23.8.2018, S. 30).



gesenkt werden. Des Weiteren schlägt die Kommission eine Reihe besonderer Haushaltsinstrumente außerhalb der Obergrenzen des MFR vor, um die Flexibilität bei der Haushaltsplanung der EU zu erhöhen, darunter das Flexibilitätsinstrument (1 Mrd. EUR im Jahr), die Reserve für Soforthilfen (600 Mio. EUR im Jahr), den Solidaritätsfonds der Europäischen Union (600 Mio. EUR im Jahr), den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (200 Mio. EUR im Jahr), die Europäische Friedensfazilität und die Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion (Darlehen von bis zu 30 Mrd. EUR im MFR-Zeitraum). Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) würde in den MFR aufgenommen. Darüber hinaus schlägt die Kommission eine Modernisierung der Einnahmenseite vor, mit der Einführung mehrerer neuer Kategorien von Eigenmitteln bestehend aus Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem der EU, einem auf den Verpackungsabfällen aus Kunststoff beruhendem Beitrag der Mitgliedstaaten und einem Anteil der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage.

Das Europäische Parlament hat am [14. März](#) und am [30. Mai 2018](#) jeweils eine Entschließung zum MFR 2021-2027 angenommen. Aufbauend auf diesen Entschließungen legte das Parlament am [14. November 2018](#) sein Verhandlungsmandat im Einzelnen dar, das auch Änderungen der Vorschläge für die MFR-Verordnung und die IIV sowie vollständige, nach Rubriken und Programmen aufgeschlüsselte Zahlen umfasst.

In diesem Zwischenbericht des Parlaments wird insbesondere Folgendes gefordert:

Die Obergrenze des MFR für die Mittel für Verpflichtungen sollte von derzeit 1,0 % des BNE der EU-28 auf 1,3 % des BNE der EU-27, d. h. 1 324 089 Mio. EUR (zu Preisen von 2018), erhöht werden, was gegenüber dem Vorschlag der Kommission einer Erhöhung um 16,7 % entspricht. Die Mittelausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik sollte (preisbereinigt) aufrechterhalten werden, während die Mittelausstattung für unterschiedliche Prioritäten aufgestockt werden sollte, darunter die Ausgabenprogramme der Rubrik „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ (insbesondere Horizont Europa), der Rubrik „Zusammenhalt und Werte“ (insbesondere Erasmus+ und eine neue Garantie gegen Kinderarmut in Höhe von 5,9 Mrd. EUR), der Rubrik „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ (insbesondere das Programm LIFE und der neue Fonds für eine gerechte Energiewende mit einem Umfang von 4,8 Mrd. EUR). Die Finanzmittel für die dezentralen Agenturen, die sich mit Migration und Grenzmanagement befassen, sollten um mehr als das Vierfache – von rund 3 Mrd. EUR auf über 12 Mrd. EUR – aufgestockt werden. Es sollte festgelegt werden, dass sich der Beitrag aus dem Unionshaushalt zur Verwirklichung der Klimaziele im Zeitraum 2021-2027 auf mindestens 25 % der MFR-Ausgaben belaufen muss, wobei Klimaschutzbelange in allen relevanten Politikbereichen berücksichtigt werden müssen. Dieser Anteil sollte so bald wie möglich, spätestens jedoch im Jahr 2027 auf 30 % erhöht werden. Eine Halbzeitrevision des MFR sollte verbindlich vorgeschrieben sein, und der entsprechende Vorschlag sollte spätestens zum 1. Juli 2023 vorgelegt werden.

Das Parlament und die Kommission verfolgten ursprünglich das Ziel, dass noch vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 eine Einigung über die MFR-Verordnung erzielt wird, damit die nächsten Programme rechtzeitig anlaufen können.



Der Rat arbeitet jedoch noch nach wie vor (ursprünglich unter dem österreichischen, rumänischen bzw. finnischen Ratsvorsitz und seit neustem unter Anleitung des Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel) an einem Kompromiss, dem alle Mitgliedstaaten zustimmen können.

Der Rat hat am [30. November 2018](#) den Entwurf einer „Verhandlungsbox“ veröffentlicht, in dem wesentliche Parameter des Gesamtfinanzpakets behandelt werden, in dem jedoch die Obergrenzen und die den wichtigsten Ausgaben entsprechenden Mittelzuweisungen nicht beziffert werden. In der Verhandlungsbox geht es neben den Bestimmungen im Zusammenhang mit der MFR-Verordnung auch um horizontale und bereichsspezifische Fragen in Bezug auf Bestimmungen im Bereich der Ausgabenprogramme, die unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen.

Am [10. Oktober 2019](#) nahm das Parlament eine Entschließung zur Verlängerung und Aktualisierung des Mandats seines Verhandlungsteams an, in der es die Kommission nachdrücklich auffordert, unverzüglich mit der Ausarbeitung eines Notfallplans für den mehrjährigen Finanzrahmen zu beginnen, falls der derzeitige MFR verlängert werden muss.

Am [2. Dezember 2019](#) hat die finnische Ratspräsidentschaft eine Verhandlungsbox vorgelegt, die zum ersten Mal vorläufige Zahlen für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 enthält. Nach diesem Vorschlag würde sich der nächste MFR auf 1 087 Mrd. EUR zu Preisen von 2018 (1,07% des BNE der EU-27) an Mitteln für Verpflichtungen belaufen.

Am [12. Dezember 2019](#) erörterte der Europäische Rat die Hauptpunkte des neuen MFR in der vom finnischen Ratsvorsitz vorgelegten Fassung und beauftragte den Präsidenten des Europäischen Rates, die Debatte weiter voranzutreiben.

In seiner Rede vor dem Rat vom [12. Dezember 2019](#) wies der Präsident des Parlaments darauf hin, dass der finnische Vorschlag zum MFR weit hinter den Erwartungen des Parlaments zurückbleibe, da das Ziel darin bestehen sollte, die Finanzierung der klassischen Politikfelder der EU real auf dem derzeitigen Niveau zu halten, die erfolgreichsten Programme anzukurbeln und sicherzustellen, dass die Europäische Union über ausreichende Mittel verfügt, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, mit denen sie konfrontiert ist. Der Präsident forderte den Präsidenten des Europäischen Rates und den kroatischen Ratsvorsitz auf, die Verhandlungen voranzutreiben und vermittelnd zu wirken, damit sich die Organe in ihren Standpunkten einander annähern.

Vera Milicevic
12/2019

