



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. September 2016
(OR. en)

12183/16

CADREFIN 58
POLGEN 100
FIN 552

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 603 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Halbzeitüberprüfung/ Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 Ergebnisorientierter EU-Haushalt

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 603 final.

Anl.: COM(2016) 603 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.9.2016
COM(2016) 603 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Halbzeitüberprüfung/ Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020

Ergebnisorientierter EU-Haushalt
{SWD(2016) 299 final}

1. EINLEITUNG

Die EU sieht sich einer Reihe großer langfristiger Herausforderungen gegenüber: Das wirtschaftliche und soziale Gefüge der EU muss konsolidiert werden. Es gilt die Sicherheit innerhalb der EU wie an ihren Außengrenzen zu wahren. Die Flüchtlingskrise muss bewältigt werden. Schließlich sind die Ursachen und die Folgen des Klimawandels anzugehen. Zur Bewältigung dieser und anderer Herausforderungen sind umfassende mittel- bis langfristige politische Schritte und Strategien notwendig, für die es einer adäquaten finanziellen Flankierung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene bedarf.

Der mehrjährige Finanzrahmen der Union gewährleistet die unerlässliche mittelfristige Vorhersehbarkeit der Finanzmittel, die für Investitionen in die vorrangigen Projekte Europas bereitstehen werden. Angesichts der aktuellen Gemengelage multipler Krisen muss er jedoch auch flexibel an veränderte Prioritäten und unvorhergesehene Entwicklungen angepasst werden können, damit wir rasch und wirksam handeln können. Im Falle des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSD) im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa ist dies mit der Bereitstellung von Mitteln für dringliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der Migrations- und Flüchtlingskrise und den damit einhergehenden Sicherheitsanforderungen gelungen.

Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2014-2020 wurde 2013 vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise vereinbart, die die öffentlichen Haushalte in den Mitgliedstaaten stark belastet hat. Deshalb wurde der MFR vornehmlich auf Investitionen in Bereichen ausgerichtet, in denen die EU einen erheblichen Beitrag zu Arbeitsplätzen und Wachstum leisten konnte. Der MFR hat zudem den EU-Haushalt durch Einführung strenger Auflagen enger mit den grundlegenden Verwaltungs- und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten verknüpft. Die Mittelvergabe wurde leistungsorientierter gestaltet und vereinfacht, damit sie zu rascheren Ergebnissen führt. Dank innovativer Techniken und Instrumente ist der EU-Haushalt jetzt besser in der Lage, auf neue Herausforderungen zu reagieren und öffentliche und private Mittel zu mobilisieren.

Die Kommission, die ihr Amt im November 2014 angetreten hat, hat diesen Haushaltsrahmen mit dem erfolgreichen Start der Investitionsoffensive für Europa, die vom Europäischen Fonds für strategische Investitionen flankiert (EFSD) wird, weiter ausgebaut. Ihre Initiative für einen „ergebnisorientierten EU-Haushalt“ gewährleistet, dass den Prioritäten entsprechende Mittel zugewiesen werden und jede Maßnahme große Wirkung entfaltet und einen zusätzlichen Nutzen bietet. Diese Initiative greift vier Fragen auf¹:

1. Wo sollen die EU-Mittel eingesetzt werden – und wie kann ein hoher zusätzlicher Nutzen auf EU-Ebene erzielt werden?
2. Wie sollen die EU-Mittel eingesetzt werden – und wie lässt sich die Wirkung eines jeden einzelnen Euro aus dem EU-Haushalt maximieren?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

3. Wie kann der Erfolg des Einsatzes der EU-Haushaltsmittel angemessen bewertet werden?

4. Und wie soll die EU-Haushaltspolitik nach außen dargestellt werden – wie den Bürgerinnen und Bürgern besser begreiflich gemacht werden, was der EU-Haushalt bewirkt?

Mit dieser Mitteilung legt die Kommission die in Artikel 2 der MFR-Verordnung² vorgesehene Halbzeitüberprüfung der Funktionsweise des MFR vor und trägt dabei sowohl der wirtschaftlichen als auch der allgemeinen Lage Rechnung. Auch werden die wichtigsten Aspekte der Durchführung des aktuellen MFR seit 2014 behandelt. Prägend für diesen Zeitraum waren die gemeinsamen Bemühungen um eine Förderung der wirtschaftlichen Erholung und der dringliche Handlungsbedarf angesichts der Flüchtlingskrise und der Sicherheitsbedrohungen.

Zusammen mit den im Haushaltsentwurf 2017 vorgeschlagenen, im wesentlichen der Migrationspolitik zugedachten Mittelaufstockungen und den durch die technische Anpassung der Mittel für die Kohäsionspolitik freigewordenen Geldern sieht das in der Halbzeitüberprüfung vorgeschlagene Finanzierungspaket für die Jahre 2017-2020 einen zusätzlichen Mitteleinsatz von 13 Mrd. EUR vor, vor allem für die Bereiche Arbeitsplätze und Wachstum, Migration und Sicherheit.

Der beispiellose Migrantenzustrom im vergangenen Jahr und die wiederholten Terroranschläge in Europa und der übrigen Welt verlangten nach einer entschlossenen und raschen europäischen Reaktion auf legislativer, operativer und finanzieller Ebene. Als zentraler Bestandteil dieses Instrumentariums hat der EU-Haushalt beträchtliche Flexibilität bei der Umwidmung von Mitteln und der Mobilisierung zusätzlicher Beiträge von den Mitgliedstaaten und anderen Geldgebern bewiesen. Allerdings sind jetzt die Grenzen des aktuellen Haushaltsrahmens erreicht.

Da die migrations- und sicherheitspolitischen Herausforderungen in geopolitischen und gesellschaftlichen Entwicklungen wurzeln, die über einen längeren Zeitraum hinweg angegangen werden müssen, muss die Kapazität des EU-Haushalts, um einen Beitrag zur Bewältigung des Migrationsstroms, aber auch zu Schutz und Integration der Flüchtlinge und zur Ursachenbekämpfung zu gewährleisten, weiter ausgebaut werden. Dies ist eines der Hauptziele des Pakets an Gesetzgebungsvorschlägen, das mitsamt dieser Halbzeitüberprüfung vorgelegt wird. Wir wollen sowohl zusätzliche Mittel für Migration und Sicherheit innerhalb des aktuellen MRF bereitstellen als auch seine Flexibilität gegenüber unvorhergesehenen Entwicklungen erhöhen.

Aus diesem Grund schlagen wir vor, die MRF-Verordnung zu ändern und die Kapazität des Flexibilitätsinstrumentes und der Nothilfereserve weiter aufzustocken sowie eine Reihe von Beschränkungen aufzuheben, die die Wiederverwendung von Haushaltsmargen aus früheren Haushaltsjahren³ erschweren. Ferner schlagen wir die Schaffung einer EU-Krisenreserve für Fälle wie die gegenwärtige Migrationskrise oder Vorfälle mit schwerwiegenden humanitären oder

² Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, COM(2016) 311 vom 30.6.2016.

³ Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen und Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen.

Sicherheitsfolgen vor. Diese Reserve würde aus frei gewordenen Mitteln aus allen Rubriken des MFR gebildet⁴. Die im vereinbarten mehrjährigen Finanzrahmen festgelegten Obergrenzen für Verpflichtungen und Zahlungen würden nicht überschritten.

Die Aufholung des Investitionsrückstands im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise und die Förderung der Beschäftigung, insbesondere die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, bleiben zentrale Herausforderungen für die Union. Auf der Grundlage der Erfahrungen mit der bisherigen Haushaltsausführung hat die Kommission eine Reihe erfolgreicher Programme und Instrumente identifiziert, die sie mit zusätzlichen Finanzmitteln auszubauen vorschlägt. Dazu zählen insbesondere der Europäische Fonds für strategische Investitionen, „Horizont 2020“⁵, die Fazilität „Connecting Europe“⁶, Erasmus+⁷, COSME⁸ und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

Die EU-Finanzierung mobilisiert in erheblichem Umfang Fördermittel der Mitgliedstaaten und private Investitionen. Das gilt auch für die digitale Wirtschaft, eine der zehn Prioritäten dieser Kommission. Dort wurde Investitionsbedarf für Hochleistungsrechner, Cybersicherheit, digitale Qualifikationen und Vernetzung festgestellt. Die Kommission wird ausloten, wie dieser Investitionsbedarf durch die Bündelung von EU-, nationalen und privaten Geldern gedeckt werden kann.

Um die Leistungsfähigkeit des EU-Haushalts bei der Bewältigung der EU-Prioritäten zu steigern, bedarf es nicht nur einer angemessenen finanziellen Ausstattung, sondern auch kosteneffizienter Ausführungsmechanismen. Unter Konsultation der Interessenträger hat die Kommission geprüft, wie die in der laufenden Legislaturperiode eingeführten Vereinfachungsmaßnahmen für den Einsatz der EU-Fonds in der Praxis funktioniert haben. Dabei wurde Potential für weitere Verbesserungen festgestellt. Auf dieser Grundlage legt sie zusammen mit dieser Halbzeitüberprüfung eine umfassende Überarbeitung der allgemeinen Finanzvorschriften zusammen mit den entsprechenden Änderungen der Finanzregeln der einzelnen Bereiche vor.

Eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Halbzeitüberprüfung enthält weitere Einzelheiten sowie eine Prognose zur mittelfristigen Entwicklung des Mittelbedarfs für Zahlungen bis 2020, in der die mit dieser Halbzeitüberprüfung vorgelegten Vorschläge berücksichtigt werden. Demnach dürfte die derzeitige Obergrenze der Mittel für Zahlungen gerade so ausreichen: Nach Auflaufen eines beispiellosen Zahlungsrückstands im Jahr 2014 dürfte die verzögerte Haushaltsausführung im Bereich der europäischen Struktur- und Investitionsfonds

⁴ Nach aktuellen Schätzungen wären dies zwischen 3 und 4 Mrd. EUR pro Jahr.

⁵ Horizont 2020 ist das Forschungs- und Innovationsprogramm der EU für 2014-2020.

⁶ Die Fazilität Connecting Europe (CEF) 2014-2020 ist das EU-Finanzierungsinstrument zur Entwicklung leistungsstarker, nachhaltiger und effizient miteinander verbundener transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und digitale Dienstleistungen.

⁷ Erasmus+ ist das Förderprogramm der EU für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, das über 4 Millionen Europäern einen Studien-, Ausbildungs-, Praktikums- oder Freiwilligenaufenthalt im Ausland ermöglicht hat.

⁸ COSME ist das EU-Förderprogramm für kleine und mittlere Unternehmen.

2016 und 2017 zu erheblichen Zahlungsspielräumen führen, bevor der Mittelbedarf gegen Ende des Prognosezeitraums drastisch ansteigt⁹.

Mit dieser Halbzeitüberprüfung werden folgende Gesetzgebungsvorschläge vorgelegt:

- ein Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020 in der durch die Verordnung Nr. 2015/623 des Rates vom 21. April 2015 geänderten Fassung¹⁰, flankiert von der entsprechenden Anpassung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung¹¹;
- ein Vorschlag zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2014 über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben¹²;
- ein Vorschlag zur Vereinfachung der Finanzregeln in der Haushaltsordnung und einschlägigen Basisrechtsakten¹³;
- ein Vorschlag zur Änderung der EFSI-Verordnung (2015/1017) zwecks Ausweitung des EFSI¹⁴;
- im Rahmen der Investitionsoffensive für Drittländer: ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) und zur Einrichtung der EFSD-Garantie und des EFSD-Garantiefonds¹⁵; ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen¹⁶; und ein Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur

⁹ Aufgrund dieser Prognose schlägt die Kommission eine Änderung des Beschlusses über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben vor, um den 2014 in Höhe von 2,8 Mrd. EUR in Anspruch genommenen Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben rascher als erwartet auszugleichen und zu bestätigen, dass Mittel für Zahlungen im Zusammenhang mit besonderen Instrumenten „in Überschreitung“ der MFR-Obergrenzen bereitgestellt werden.

¹⁰ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884 und ABl. L 103 vom 22.4.2015, S. 1.

¹¹ COM(2016)604 vom 14.9.2016 und COM(2016)606 vom 14.9.2016.

¹² COM(2016)607 vom 14.9.2016.

¹³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1299/2013, (EU) 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, EU Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014, (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates und Beschluss Nr. 541/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates [COM(2016)605 vom 14.9.2016].

¹⁴ Ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) 2015/1017 im Hinblick auf die Verlängerung der Laufzeit des Europäischen Fonds für strategische Investitionen sowie die Einführung technischer Verbesserungen für den Fonds und die Europäische Plattform für Investitionsberatung [COM(2016)597 vom 14.9.2016].

¹⁵ COM(2016)586 vom 14.9.2016.

¹⁶ COM(2016)582 vom 14.9.2016.

Änderung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU über eine Garantieleistung der Europäischen Union für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Finanzierungen zur Unterstützung von Investitionsvorhaben außerhalb der Union¹⁷.

- im Rahmen des Telekommunikationspakets: ein Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1316/2013 und (EU) Nr. 283/2014 im Hinblick auf die Förderung von Internetanschlüssen in Kommunen¹⁸.

Die Kommission ruft Rat und Parlament auf, diese Vorschläge und die entsprechenden Finanzierungsbeschlüsse rasch zu verabschieden.

2. HALBZEITÜBERPRÜFUNG DES MFR: STAND DER UMSETZUNG UND NEUE HERAUSFORDERUNGEN

Beseitigung des Zahlungsrückstands

Die unzureichende Höhe der Mittel für Zahlungen im Haushalt 2014 fiel mit einem hohen akkumulierten Zahlungsbedarf zusammen, der aus dem Durchführungszyklus der kohäsionspolitischen Programme des vorangegangenen MFR resultierte. So entstand bis Ende 2014 ein erheblicher Rückstand bei den offenen Auszahlungsanträgen (24,7 Mrd. EUR). Durch die Inanspruchnahme der in der MFR-Verordnung vorgesehenen besonderen Instrumente konnten 2014 zusätzliche Mittel für Zahlungen mobilisiert werden. Der Rückstand bei den Zahlungen wird nun voraussichtlich bis Ende 2016 beseitigt werden.

Der Abbau des Rückstands wird dadurch erleichtert, dass die neue Generation der aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanzierten Programme langsamer als erwartet anläuft und deshalb bei den Obergrenzen der Mittel für Zahlungen im Jahr 2016 und vor allem im Jahr 2017 viel Luft bleibt. Unter diesen Umständen kann neuer Zahlungsbedarf zwar während einer gewissen Zeit ohne zusätzliche Beiträge aus den Haushalten der Mitgliedstaaten gedeckt werden, aber dafür ist gegen Ende des MFR – sobald die neuen Programme vollständig angelaufen sind – mit einem erheblichen Zahlungsdruck zu rechnen.

Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds

Der neue Rechtsrahmen für die Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 enthält eine Reihe von Bestimmungen, mit denen die Wirkung des Fonds und sein Mehrwert für Europa verbessert werden sollen. Die Ressourcen werden künftig auf die nationalen Ziele konzentriert, die entsprechend den länderspezifischen Empfehlungen den Zielen der Strategie „Europa 2020“ Rechnung tragen. Ferner werden ein Leistungsrahmen, der sich auf messbare Indikatoren und Ziele stützt und für die Freigabe der leistungsgebundenen Reserve maßgeblich ist, sowie Ex-ante-Konditionalitäten eingeführt, und die Verknüpfung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU wird enger. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, über die ESI-Fonds im

¹⁷ COM(2016)583 vom 14.9.2016 .

¹⁸ COM(2016)589 vom 14.9.2016 .

Einklang mit den auf EU-Ebene festgelegten Prioritäten Strukturreformen zu unterstützen.

Die Konzeption dieser innovativen Elemente erforderte in der Anlaufphase Zeit und Mittel, um die Voraussetzungen für eine wirksame Verwendung der Mittel zu schaffen. Die späte Annahme der Rechtsakte und die Einführung einer allgemeinen „n+3“-Regel für die Aufhebung von Mittelbindungen, mit der die Vorschriften für die Durchführungsgeschwindigkeit erheblich gelockert wurden, trugen ebenfalls zu Verzögerungen bei der Vorbereitung der operationellen Programme bei. Außerdem konzentrierten sich die Mitgliedstaaten darauf, die Durchführung der Programme für den Zeitraum 2007-2013 möglichst weit voranzubringen, um einen möglichen Verfall von Zuweisungen zu vermeiden.

Da die ESI-Fonds Wachstum und Beschäftigung fördern können, ist sofortiges Handeln erforderlich ist, um ihre Durchführung zu beschleunigen. Zu diesem Zweck hat die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, die Benennung der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden zum Abschluss zu bringen, Anträge für Großprojekte einzureichen und Maßnahmen zu ergreifen, um bei der Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten voranzukommen. Ferner wird die Kommission den Mitgliedstaaten weiterhin technische Unterstützung bei Durchführungsproblemen bieten.

Einfachere und flexiblere Regeln wie die in diesem Legislativpaket vorgeschlagenen Bestimmungen werden zu einem rascheren Einsatz der ESI-Fonds beitragen.

Angesichts der schwierigen Lage der von der Krise am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten wurde die Zuweisung der Kohäsionsfondsmittel an die einzelnen Mitgliedstaaten im Juni 2016 überprüft und bei Bedarf für den Zeitraum 2017-2020 auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Daten angepasst. Wie in der technischen Anpassung des MFR für 2017¹⁹ angekündigt, hat die Kommission mit den Mitgliedstaaten, deren Zuweisungen besonders stark erhöht wurden, Gespräche aufgenommen, die zum Ziel haben, die zusätzlichen Beträge auf Maßnahmen zur Bewältigung der Migrationskrise und der Jugendarbeitslosigkeit zu konzentrieren sowie auf Investitionen durch Finanzinstrumente und eine Kombination mit dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen, wobei der Bedarf und die Relevanz dieser Prioritäten für jeden Mitgliedsstaat berücksichtigt werden sollen.

Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

Im Rahmen des gegenwärtigen MFR wurde eine Mittelzuweisung von 3,2 Mrd. EUR (zu der ein ebenso hoher Betrag aus dem Europäischen Sozialfonds hinzukommt) zur Verfügung gestellt, um eine Beschäftigungsinitiative für junge Menschen auf den Weg zu bringen. Über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen werden junge Arbeitslose, die in Regionen mit einer Jugendarbeitslosenquote von mehr als 25 % leben, gezielt unterstützt. Obwohl bei der Ausarbeitung der Programme, der Benennung der Behörden und der

¹⁹ Technische Anpassung des Finanzrahmens an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens (BNE) und Anpassung der Mittel für die Kohäsionspolitik für das Haushaltsjahr 2017 (angenommen nach Artikel 6 und Artikel 7 der Verordnung Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020) (COM(2016) 311 vom 30.6.2016).

Einreichung von Zahlungsanträgen erhebliche Verzögerungen auftraten, haben sich ersten Evaluierungen²⁰ zufolge die Chancen der jungen Menschen, die im Rahmen der Initiative bei der Stellensuche oder Fortbildung unterstützt wurden, erheblich verbessert. Bisher wurden über 1,3 Millionen junge Menschen über die Beschäftigungsinitiative unterstützt. Dies sind mehr Begünstigte als ursprünglich veranschlagt.

Angesichts der anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit in vielen Regionen und der ermutigenden ersten Ergebnisse wird vorgeschlagen, die ursprüngliche Zuweisung für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen im Zeitraum 2017-2020 um 1 Mrd. EUR auf insgesamt 8 Mrd. EUR (mit einer Kofinanzierung von 1 Mrd. EUR aus dem Europäischen Sozialfonds) aufzustocken.

Programme im Bereich Wettbewerbsfähigkeit

Im Gegensatz zu den verzögert angelaufenen Programmen der Kohäsionspolitik wurden die Programme zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, die unter der Teilrubrik 1a des MRF („Intelligentes und integratives Wachstum“) in direkter Mittelverwaltung durchgeführt werden, beispielsweise Horizont 2020, die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) und COSME, stark in Anspruch genommen. Im Zuge der Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen wurden deutlich mehr Anträge für förderfähige Projekte eingereicht, als mit den verfügbaren Mitteln finanziert werden können. Dies gilt auch für Erasmus+, das mit seinen transnationalen Lernmobilitätsmaßnahmen einen erheblichen EU-Mehrwert generiert, zur Kompetenzentwicklung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Studierenden beiträgt und außerdem das Risiko für Absolventen des Programms senkt, arbeitslos zu werden.

Aufgrund dieser ersten Erfahrungen wird vorgeschlagen, die ursprüngliche Mittelausstattung für Horizont 2020 um 0,4 Mrd. EUR, für CEF-Verkehr um 0,4 Mrd. EUR, für Erasmus+ um 0,2 Mrd. EUR und für COSME um 0,2 Mrd. EUR aufzustocken, damit die EU die Beschäftigung und das Wachstum im Zeitraum 2017-2020 noch stärker unterstützen kann.

Im Einklang mit der Mitteilung über eine europäische Vision der Internetkonnektivität für den digitalen Binnenmarkt und zur Förderung der digitalen Inklusion sollte die Union die Bereitstellung gebührenfreier und lokaler drahtloser Netzanbindungen in lokalen Zentren des öffentlichen Lebens gezielt fördern. Aus diesem Grund hat die Kommission den Vorschlag zu „Wifi4EU“ angenommen, für den einschließlich einer Aufstockung um 50 Mio. EUR insgesamt ein Budget von 120 Mio. EUR veranschlagt ist.

Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI)

Im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa schlug die Kommission im November 2014 vor, einen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) einzurichten, der die bestehenden MFR-Programme ergänzen und die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum voranbringen soll. Der EFSI, auf dessen Rechtsgrundlage das Parlament und der Rat sich im Juni 2015 verständigten,

²⁰ Der Bericht der Kommission über die Umsetzung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wird derzeit fertiggestellt und soll im Oktober 2016 angenommen werden.

liefert bereits greifbare Ergebnisse. Insgesamt dürften 115,7 Mrd. EUR an Investitionen in der gesamten Union mobilisiert werden. Das entspricht mehr als einem Drittel der Gesamtzielvorgabe von 315 Mrd. EUR an neuen Investitionen in drei Jahren. Durch den EFSI konnten zusätzliche Finanzmittel von privaten und öffentlichen Investoren in beträchtlicher Höhe erschlossen werden (85 % der insgesamt mobilisierten Investitionen). Das Programm war besonders erfolgreich darin, mehr Finanzierungsmittel für kleine Unternehmen zu mobilisieren.

Angesichts dieser Erfolgsgeschichte schlägt die Kommission vor, den EFSI auch nach 2017 fortzuführen und die Finanzierungskapazität zu verdoppeln.²¹

In Anbetracht der erzielten Ergebnisse legt die Kommission zusammen mit der Mitteilung über die Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des MFR einen Legislativvorschlag zur Verlängerung der Laufzeit des EFSI bis 2020 vor. In diesem Vorschlag sind auch eine Mittelübertragung von den Finanzierungsinstrumenten des CEF auf den EFSI in Höhe von 500 Mio. EUR, eine Mittelübertragung von den Finanzierungsinstrumenten des CEF auf die Finanzhilfen des CEF in Höhe von etwa 1,146 Mrd. EUR²², die in Kombination mit EFSI-Finanzierungen oder mit anderen Finanzierungsinstrumenten für Energieeffizienz eingesetzt werden sollen, sowie die Inanspruchnahme des verbleibenden Spielraums in Höhe von 150 Mio. EUR vorgesehen. Auf diese Weise sollen die EU-Mittel eine maximale Wirkung erreichen, Überschneidungen vermieden werden und die Synergien zwischen unterschiedlichen Finanzhilfen und Finanzierungsinstrumenten sowie Synergien mit privaten Investoren optimal genutzt werden. Insgesamt werden zusätzliche Mittel in Höhe von 1,4 Mrd. EUR für Finanzhilfen des Programms CEF-Verkehr zur Verfügung stehen, um grenzüberschreitende Infrastruktur für vorrangige Verkehrsnetze in der EU zu finanzieren.

Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen

Auch in der Rubrik 2 („Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“) ist die Haushaltsausführung nur langsam angelaufen, da es bei der Umsetzung der neuen Direktzahlungsregelungen sowie beim Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) Verzögerungen gab. Als Reaktion auf das russische Einfuhrverbot für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus der EU und auf Marktungleichgewichte in den Jahren 2014-2016 nahm die Kommission eine Reihe von Sondermaßnahmen zur Marktstützung zugunsten von Obst- und Gemüseerzeugern sowie des Milchsektors und anderer Tierhaltungssektoren an, die sich insgesamt auf 1664 Mio EUR beliefen.²³

Migration, Flüchtlingskrise und Sicherheit

In den ersten Jahren des Haushaltsvollzugs des MFR stand die dringende Bewältigung der Migrations- und Flüchtlingskrise in ihrer internen und externen

²¹ COM(2016) 359 final: Europa investiert wieder – Eine Bestandsaufnahme der Investitionsoffensive für Europa.

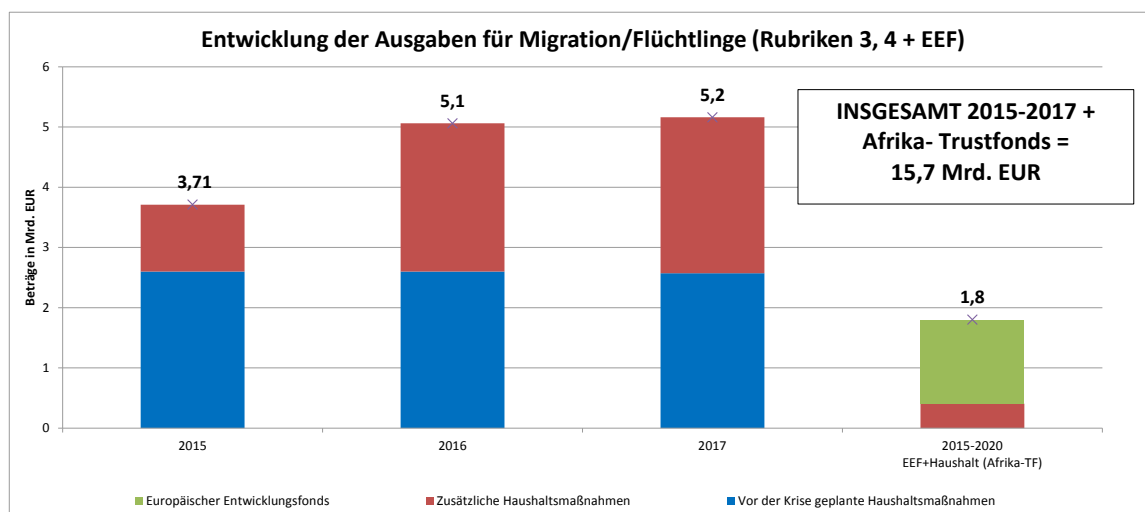
²² Berücksichtigt ist dabei die Umschichtung von Mitteln für Finanzierungsinstrumente auf Finanzhilfen im Umfang von 1 Mrd. EUR für CEF-Verkehr (zusätzlich zur Aufstockung im Rahmen dieser Halbzeitüberprüfung um 0,4 Mrd. EUR).

²³ Da diese Maßnahmen durch Umschichtungen und die Nutzung zweckgebundener Einnahmen über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft finanziert werden konnten, musste nicht auf die Agrarreserve zurückgegriffen werden.

Dimension im Vordergrund. Seit der Annahme der Europäischen Migrationsagenda²⁴ und der Europäischen Sicherheitsagenda²⁵ wurden die Programme der Rubriken 3 und 4 neu ausgerichtet und aufgestockt, damit humanitäre Maßnahmen und die Rettungskapazitäten ausgeweitet, der rechtliche und operative Rahmen für den Schutz der Außengrenzen weiter aufgebaut, die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms unterstützt und die Migrationsursachen angegangen werden können. Mit einer neuen Rechtsgrundlage wurde das Instrument für die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union²⁶ eingerichtet, dem neue Ressourcen zugewiesen wurden. Die Kommission ist gewillt, Mitgliedstaaten mit dringendem Mittelbedarf aufgrund extremen Drucks an einer Außengrenze der Union finanziell zu unterstützen.

Sie hat mit neuen Gesetzgebungsvorschlägen und einer Aufstockung der für Sicherheitszwecke vorgesehenen finanziellen Ressourcen rasch auf die Verschlechterung der Sicherheitslage reagiert. Zusätzliche Maßnahmen, darunter auch weitere Mittelaufstockungen, könnten sich künftig als erforderlich erweisen.

Damit die ursprünglich veranschlagte Unterstützung zwischen 2015 und 2017 auf 15 Mrd. EUR nahezu verdoppelt werden konnte, wurde eine Reihe von Maßnahmen vereinbart, einschließlich der Inanspruchnahme der in der MFR-Verordnung vorgesehenen besonderen Instrumente. Insbesondere das Flexibilitätsinstrument und die Soforthilfereserve ermöglichten trotz äußerst knapp bemessener Obergrenzen für Mittel für Verpflichtungen eine erhebliche Aufstockung der wichtigsten Ausgabenprogramme, etwa des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.



Damit die verfügbaren Mittel des EU-Haushaltsplans und des Europäischen Entwicklungsfonds eine Hebelwirkung entfalten, zusätzliche Beiträge aus verschiedenen Quellen und Programmen zusammengezogen und Maßnahmen koordiniert werden konnten, wurden mehrere externe Treuhandfonds der Europäischen Union und eine Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei eingerichtet. Diese werden eingehend überwacht²⁷, und Verfahren zur Verbesserung der

²⁴ COM(2015) 240 vom 13. Mai 2015.

²⁵ COM(2015) 185 vom 28. April 2015.

²⁶ ABL L 70 vom 16.3.2016, S. 1.

²⁷ Siehe beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen für Informationen zum aktuellen Stand.

demokratischen Kontrolle, Transparenz und Legitimierung durch eine rechtzeitige Einbindung des Europäischen Parlaments sind im Vorschlag zur Vereinfachung der Finanzvorschriften, der zusammen mit dieser Überprüfung vorgelegt wird, dargelegt.

Für die Finanzierung der haushaltsrelevanten Auswirkungen der Schaffung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, der Aufstockung für Europol, sowie der Kommissionsvorschläge im Zusammenhang mit der EU-Agentur für Asyl, der Überarbeitung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Dublin-System), der Soforthilfe innerhalb der Union und des Einreise-/Ausreisensystems, das Ein- und Ausreisedaten sowie Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen erfassen soll, die die Außengrenzen von Mitgliedstaaten der EU überschreiten, werden in den Jahren 2018-2020 2,55 Mrd. EUR benötigt.

Sollten sich diese Maßnahmen als unzureichend für die Bewältigung der Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit erweisen, müssen zusätzliche Mittel bereitgestellt werden. Diese Mittel könnten auch aus der vorgeschlagenen neuen Krisenreserve der Europäischen Union stammen, in die frei gewordene Mittel zur Wiederverwendung eingestellt werden.

Zusätzlich zu den bestehenden Programmen hat die Kommission einen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda vorgeschlagen, damit gegenüber Partnerländern ein kohärentes Konzept verfolgt wird und die verschiedenen Finanzierungsquellen (MFR-Programme, Europäischer Entwicklungsfonds – EEF, Treuhandfonds der Europäischen Union und andere Fazilitäten) effizient ausgeschöpft werden können. Ziel dieser Initiative ist ein kohärentes und maßgeschneidertes Verfahren, nach dem die Union und ihre Mitgliedstaaten in koordinierter Weise verschiedene Instrumente und Einflussmöglichkeiten kombinieren, um darauf aufbauend umfassende Partnerschaften („Migrationspakete“) mit Drittländern zur besseren Steuerung der Migration unter uneingeschränkter Achtung der humanitären und menschenrechtsbezogenen Verpflichtungen der Union zu errichten.

Langfristig sollte die EU ihre Bemühungen, die Grundursachen von irregulärer Migration und Flucht zu bekämpfen und die Kapazitäten der Aufnahmegemeinschaften und der relevanten Institutionen auszubauen, weiter verstärken. Der Umfang und die Gestaltung traditioneller Modelle der Entwicklungszusammenarbeit sind dafür grundlegend zu überdenken. Privaten Investoren, die auf aufstrebenden Märkten nach neuen Investitionsmöglichkeiten suchen, muss eine größere Rolle zugeordnet werden. Die Kommission legt daher eine ambitionierte Investitionsoffensive für Drittländer vor, mit der die eigentlichen Ursachen der Migration bekämpft und Partner bei der Bewältigung ihrer Folgen unterstützt werden sollen, während gleichzeitig ein Beitrag zu anderen Entwicklungszielen geleistet wird.

Parallel zur Halbzeitüberprüfung unterbreitet die Kommission einen Vorschlag für einen neuen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der die Investitionssäule der Investitionsoffensive für Drittländer bilden soll und bestehende Mischfinanzierungsfazilitäten mit einer neuen EFSD-Garantie für nachhaltige Entwicklung kombinieren wird.

Es wird vorgeschlagen, 750 Mio. EUR für die Partnerschaftsrahmen und 250 Mio. EUR für den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung aufzubringen.

Aufgrund der makroökonomischen und finanziellen Instabilität in der Nachbarschaft der Union, die auf regionale Krisen und Konflikte zurückzuführen ist, wurden Makrofinanzhilfen der EU (MFA) in den letzten Jahren stärker nachgefragt. Die Mittel für Verpflichtungen für MFA sind von 1,5 Mrd. EUR im Zeitraum 2000-2008 auf 4,6 Mrd. EUR im Zeitraum seit 2009²⁸ angestiegen. Mit dem im laufenden MFR angewendeten Dotierungsmechanismus des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen lassen sich jedoch nur potenzielle MFA-Maßnahmen im Umfang von etwa 500 Mio. EUR pro Jahr finanzieren.

Wenn die geopolitische und wirtschaftliche Instabilität in der Region anhält, ist es wahrscheinlich, dass der Bedarf für die EU-Makrofinanzhilfe auf Jahre hin auf einem historischen Hoch bleibt. Daher wird vorgeschlagen, die Darlehenskapazität der MFA von derzeit 0,5 Mrd. EUR auf 2 Mrd. EUR pro Jahr zu erhöhen, indem die Dotierung aus dem Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen über die Haushaltsjahre 2019 und 2020 um 270 Mio. EUR aufgestockt wird.

Zudem hat eine externe Halbzeitüberprüfung der Außenmaßnahmen der EIB, die durch den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen garantiert werden („EIB-Außenmandat“) ergeben, dass das EIB-Außenmandat zum Ausbau der Darlehenskapazität auf 30 Mrd. EUR ausgeweitet werden sollte. Parallel dazu hat die EIB eine neue „Resilienzinitiative“ mit dem Ziel vorgeschlagen, rasch zusätzliche Finanzmittel zur Unterstützung eines nachhaltigen Wachstums, wichtiger Infrastrukturen und des sozialen Zusammenhalts in den Ländern der südlichen Nachbarschaft und des westlichen Balkans zu mobilisieren.

Aus diesen Gründen schlägt die Kommission vor, das EIB-Außenmandat um 5,3 Mrd. EUR auf insgesamt 32,3 Mrd. EUR auszuweiten. Dafür muss der Garantiefonds im Zeitraum 2018-2020 um 115 Mio. EUR aufgestockt werden.

Genauere Überprüfung und Analyse

Der MFR 2014-2020 zeichnet sich auch durch eine Reihe von qualitativen Innovationen aus, die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) ausführlich erläutert werden, insbesondere die systematischere Nutzung von Finanzierungsinstrumenten, um mit knappen Ressourcen eine gezielte Hebelwirkung zu erzeugen und sich auf Bereiche zu konzentrieren, in denen die Erschließung privater Investitionen ein besonders geeignetes Mittel darstellt. Dies gilt umso mehr im Kontext der Investitionsoffensive und des EFSI. In der Arbeitsunterlage wird auch über die Fortschritte im Hinblick auf die politische Verpflichtung berichtet, mindestens 20 % der EU-Haushaltsmittel für den Klimaschutz einzusetzen. Dabei konnten bereits beachtliche Ergebnisse erzielt werden, indem sämtliche auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen Beteiligten ermutigt wurden, Klimabelange bei ihren Entscheidungen und

²⁸ Allein die im Zusammenhang mit der jüngsten Krise in der Ukraine bereitgestellten MFA-Beträge belaufen sich auf 3,4 Mrd. EUR.

Planungen zu berücksichtigen. Damit die Zielvorgabe, 20 % der Mittel für Klimaschutzbezogene Ausgaben einzusetzen, bis 2020 aufrechterhalten werden kann, sind allerdings zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Bei den Halbzeitüberprüfungen der MFR-Programme wird bewertet, welche Fortschritte im Hinblick auf die Zielvorgabe von 20 % der Ausgaben zu verzeichnen sind. Auch die Aufstockung der Programme der Teilrubrik 1a sollte dazu beitragen, dass beispielsweise im Rahmen von Horizont 2020 die angestrebte Zielvorgabe, 35 % der Mittel für Klimaschutzbezogene Ausgaben einzusetzen, erfüllt werden kann. Zudem wird in dem Vorschlag für eine Verlängerung des EFSI 2 ein Minimalziel für Klimaschutzbezogene Projekte gesetzt.

Ferner ist der Arbeitsunterlage zu entnehmen, wie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds genutzt werden, um die ordnungsgemäße wirtschaftspolitische Steuerung und die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu unterstützen.

3. STÄRKERE UND FLEXIBLERE AUSRICHTUNG DES HAUSHALTS AUF PRIORITÄTEN UND NEUE HERAUSFORDERUNGEN

Gestützt auf die Halbzeitbewertung der Ausführung des MFR und die parallel im Rahmen der Strategie für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt unternommenen Anstrengungen, schlägt die Kommission weitere Verbesserungen vor, die darauf abzielen, den Haushaltsplan auf politische Prioritäten und neue Herausforderungen auszurichten, Mittel zur Deckung des sich wandelnden Bedarfs effizienter und flexibler zu mobilisieren und bereitzustellen sowie Ergebnisse nachzuweisen, indem die Berichterstattungssysteme hinsichtlich der Leistung, Rechenschaftspflicht und Ergebnisse weiterentwickelt werden.

Bessere Ausrichtung des Haushalts auf politische Prioritäten und neue Herausforderungen

Wie im vorstehenden Abschnitt dargelegt²⁹, wurden bereits umfassende zusätzliche Mittel genutzt, um auf neue Herausforderungen zu reagieren; so wurden Mittel umgeschichtet, Spielräume und besondere Instrumente in Anspruch genommen und zusätzliche Mittel aus den Mitgliedstaaten für die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei und Treuhandfonds mobilisiert.

Um einerseits Programme, die im Rahmen der Priorität für Wachstum und Beschäftigung stark nachgefragt und deren Mittel wirksam ausgeschöpft wurden, weiterzuführen oder aufzustocken und andererseits auch in den kommenden Jahren eine starke europäische Antwort auf die neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Sicherheit zu gewährleisten, schlägt die Kommission vor, einen zusätzlichen Betrag von 6,3 Mrd. EUR für den verbleibenden Zeitraum des MFR bereitzustellen.

Im Haushaltsentwurf 2017 ist zudem vorgesehen, 1,8 Mrd. EUR durch Inanspruchnahme des verbliebenen Spielraums und besonderer Instrumente aufzubringen, in erster Linie für die Migrationssteuerung. Hinzu kommen 4,6 Mrd. EUR aus der technischen Anpassung der nationalen Finanzrahmen für die

²⁹ Die beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine eingehendere Beurteilung.

Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2017-2020, die für die weitere Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die Integration von Flüchtlingen und die Förderung von Investitionen über Finanzierungsinstrumente und in Kombination mit dem EFSI³⁰ vorgesehen sind. Insgesamt ergibt sich somit ein Finanzpaket in Höhe von 12,8 Mrd. EUR.

Darüber hinaus werden einige Aufstockungen vorgeschlagen, die durch die Umschichtung von Mitteln aus bestehenden Programmen finanziert werden sollen, beispielsweise für die Ausweitung der Unterstützung im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstruments der Union.³¹

Mehr Flexibilität und Dynamik bei der Mobilisierung und Bereitstellung von Haushaltsmitteln

Für die in dieser Halbzeitüberprüfung vorgeschlagenen Initiativen werden die im MFR verfügbaren Haushaltsspielräume³² in Anspruch genommen. Folglich wären die Möglichkeiten, künftig mit Haushaltsmitteln auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren, bis zum Ende des MFR-Zeitraums entsprechend eingeschränkt. Angesichts der höchst instabilen Lage in der Nachbarschaft der Union und der sich daraus ergebenden hybriden Bedrohungen, schlägt die Kommission vor, die MFR-Verordnung und – durch den Vorschlag zur Vereinfachung der Finanzvorschriften – die Haushaltsordnung so zu ändern, dass der Haushaltsplan besser an unvorhergesehene Umstände angepasst werden kann. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählen die Verdopplung der Dotierung des Flexibilitätsinstruments und der Soforthilfereserve, die Aufhebung der Beschränkungen in Bezug auf den Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen und den Gesamtspielraum für Mittel für Zahlungen, damit die derzeitigen MFR-Obergrenzen vollständig ausgeschöpft werden können, eine neue Krisenreserve der Europäischen Union, die Einrichtung eines „Flexibilitätspolsters“ für Instrumente des auswärtigen Handelns³³ sowie die Errichtung von Treuhandfonds, auch für interne Politikbereiche, die flexible Lösungen für die Bündelung von Finanzmitteln der Mitgliedstaaten ermöglichen sollen, z. B. im Bereich Digitales.

Damit die Union ihren eingegangenen Verpflichtungen nachkommen und, wann immer dies erforderlich ist, rasch handeln kann, muss über die gesamte Laufzeit des MFR sichergestellt werden, dass ausreichende Mittel für Zahlungen verfügbar sind. Gemäß der aktuellen mittelfristigen Zahlungsprognose dürfte die derzeitige Obergrenze der Mittel für Zahlungen gerade so ausreichen, um den Bedarf zu decken, der aus dem derzeitigen MFR und den in dieser Halbzeitüberprüfung vorgeschlagenen Initiativen entsteht – vorausgesetzt, die Mittel für Zahlungen im Zusammenhang mit besonderen Instrumenten werden „in Überschreitung“ der MFR-Obergrenzen bereitgestellt.

Einfachere Vorschriften und stärkere Leistungsorientierung

³⁰ Diese zusätzlichen Beträge kommen insbesondere Griechenland, Italien und Spanien zugute.

³¹ Siehe beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

³² Im Zeitraum 2017-2020 wären noch etwa 1,9 Mrd. EUR verfügbar.

³³ Bei jedem Instrument des auswärtigen Handelns würde in jedem Jahr eine nicht zugewiesene Reserve von 10 % einbehalten, wobei die Möglichkeit bestünde, in dem jeweiligen Jahr nicht genutzte Reservebeträge auf das nachfolgende Jahr zu übertragen.

Einfachere und flexiblere Finanzvorschriften für die Ausführung von EU-Mitteln sind ebenfalls wichtig, um den EU-Haushalt an veränderte Umstände anzupassen, auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren, aber gleichzeitig weiterhin ein Höchstmaß an Finanzkontrolle zu gewährleisten. Bei der Vereinfachung der Vorschriften für die Ausführung von EU-Mitteln wurden beachtliche Fortschritte erzielt. Anhand der seit 2014 gesammelten Erfahrungen und der Arbeiten der hochrangigen Gruppe unabhängiger Sachverständiger zur Überwachung der Vereinfachung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds konnte jedoch festgestellt werden, dass zusätzlicher Vereinfachungsbedarf besteht; dies wurde auch in den Rückmeldungen von Interessenträgern bestätigt.

Als wesentlicher Bestandteil der Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des MFR zielt der Kommissionsvorschlag zur Vereinfachung der Finanzvorschriften darauf ab, mit einem einzigen Rechtsakt eine umfassende Überarbeitung sowohl der allgemeinen Finanzvorschriften als auch der entsprechenden Änderungen der Finanzregeln der einzelnen Bereiche vorzunehmen, die in 15 verschiedenen Rechtsakten für mehrjährige Programme festgelegt sind. Durch die Zusammenfassung der Änderungen, die einzelne Bereiche betreffen, in einem einzigen Legislativvorschlag sollen ein kohärentes Vorgehen und ein effizientes Annahmeverfahren sichergestellt werden.

Kasten 1: Ziele der vorgeschlagenen Überarbeitung der Finanzvorschriften:

- Vereinfachung für die Empfänger von EU-Mitteln;
- Übergang von mehreren Kontrollebenen zu miteinander verknüpften Prüfungen, Bewertungen oder Genehmigungen, sowie Harmonisierung der Anforderungen an die Berichterstattung;
- Ermöglichung der Anwendung eines einzigen Vorschriftenpakets bei hybriden Maßnahmen oder bei Kombinationen verschiedener Maßnahmen oder Instrumente;
- wirksamere Nutzung von Finanzierungsinstrumenten;
- flexiblere Haushaltsverwaltung;
- Ergebnisorientierung und Straffung der Berichterstattung;
- einfachere und schlankere EU-Verwaltung;
- Engagement der Bürgerinnen und Bürger.

Einfachere und flexiblere Finanzvorschriften werden dazu beitragen, die Ausgaben und die Auswirkungen des MFR 2014-2020 zu optimieren, und gleichzeitig die Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Vorschriften sowie die Fehlerquote einzudämmen. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass der geschätzte Risikobetrag zum Zeitpunkt des Abschlusses der Programme, nachdem sämtliche Korrekturmaßnahmen vorgenommen wurden, zwischen 0,8 % und 1,3 % der Gesamtausgaben anzusiedeln ist. Das zeigt, dass die mehrjährigen Systeme den EU-Haushalt bereits jetzt angemessen vor unrechtmäßig getätigten Ausgaben

schützen. Durch die vorgeschlagene weitere Vereinfachung sollen zusätzliche Verbesserungen auf diesem Gebiet erzielt werden.

4. AUF DEM WEG ZUM NÄCHSTEN MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMEN

Die zusammen mit dieser Überprüfung vorgelegten Vorschläge sollen der Union gezielt zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, in ihren Prioritätsbereichen Wachstum und Beschäftigung sowie Migration und Sicherheit tätig zu werden, ausreichende Obergrenzen für Mittel für Zahlungen und eine hohe Reaktionsfähigkeit des Haushalts auf unvorhergesehene Umstände gewährleisten sowie die Ausführung der EU-Mittel vereinfachen und gleichzeitig deren Wirkung maximieren. Die Modernisierung des EU-Haushalts sollte dadurch erheblich vorangetrieben werden und den Weg für weitreichendere Änderungen im nächsten MFR ebnen.

Den Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen hat die Kommission Ende 2017 vorzulegen. Dieser Vorschlag wird von der Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt geprägt sein und den künftigen Herausforderungen und Bedürfnissen der Union in der Zeit nach 2020 Rechnung tragen. Dafür werden sowohl die Wirksamkeit der bestehenden Konzepte in den Bereichen Kohäsionspolitik, Gemeinsame Agrarpolitik und Instrumente des auswärtigen Handelns, als auch das Potenzial des EU-Haushalts bewertet, in neuen Bereichen wie beispielsweise der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas gemäß dem im Bericht der fünf Präsidenten enthaltenen Fahrplan sowie in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit einen Beitrag zu leisten.

Bei dieser Gelegenheit werden auch die Struktur, Finanzierung und Laufzeit des Haushaltsplans noch einmal auf den Prüfstand gestellt, damit er optimal an die Aufgabe angepasst ist, zur Erfüllung der politischen Ziele Europas beizutragen.

Es setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass die Modernisierung des EU-Haushalts nur durch *eine kohärente Reform sowohl der Ausgaben- als auch der Einnahmenseite* möglich ist. Der EU-Haushalt wird allzu oft nur als Kostenfaktor für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wahrgenommen und dabei in seinem Potenzial unterschätzt, Ressourcen auf möglichst kosteneffiziente Weise zu bündeln. Die Kommission sieht den Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“, die einen wichtigen Beitrag zur Vorbereitung ihres Vorschlags für den nächsten MFR darstellen werden, erwartungsvoll entgegen.

Die derzeitige *Laufzeit* von sieben Jahren ist nicht gut an die Fünfjahresmandate des Europäischen Parlaments und der Kommission angepasst. Die Herausforderung besteht darin, einen Weg zu finden, die Anforderungen und den Zeitaufwand für vorbereitende Arbeiten und die Ausführung der EU-Mittel, insbesondere bei der geteilte Mittelverwaltung, mit der Laufzeit des MFR zu vereinbaren.

Entscheidend wird es sein, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen mittelfristiger Vorhersehbarkeit und der notwendigen *Flexibilität* für die Reaktion auf unvorhergesehene Umstände zu finden. Im derzeitigen MFR werden etwa 80 % der EU-Haushaltsmittel vorab zugewiesen; dadurch ist die **Anpassungsfähigkeit** des Haushalts an neue Bedürfnisse eingeschränkt. Die Einrichtung von Reserven, die innerhalb der wichtigsten Programme der Union und programmübergreifend rasch in Anspruch genommen werden können, sollte erneut geprüft werden.

Zudem wird die Kommission im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2013 das weitere Vorgehen hinsichtlich der **Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan** eingehend untersuchen. Dabei wird sie alle relevanten Umstände und Erwägungen berücksichtigen, d. h. i) die Gesamtkonzeption und -struktur der Instrumente des auswärtigen Handelns im Zeitraum nach 2020; ii) die Art der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean nach Auslaufen des Cotonou-Abkommens 2020 und iii) Erkenntnisse aus der Bewertung früherer Maßnahmen, Konsultationen von Interessenträgern und Folgenabschätzungen verschiedener Abkommen.

Ebenfalls im Zentrum der Überlegungen wird die Frage stehen, wie EU-Mittel möglichst wirksam eingesetzt werden können, damit jeder verfügbare Euro optimal genutzt wird. Hier kann auf einigen der Neuerungen des gegenwärtigen MFR aufgebaut werden, darunter:

- **Konditionalität:** Selbst ein kleiner Geldbetrag kann beträchtliche Auswirkungen haben, wenn die Finanzierung an Änderungen in der nationalen Politik gebunden wird: Gestützt auf die Bewertung der im Rahmen der derzeitigen Bestimmungen erreichten Fortschritte wird im Kontext des nächsten MFR das Augenmerk wieder mehr auf die Verknüpfung der EU-Mittel mit der wirtschaftspolitischen Steuerung gerichtet.
- **Hebelwirkung und Synergien:** Im derzeitigen MFR-Zeitraum wurde die Kapazität des EU-Haushalts, zusätzliche öffentliche und private Mittel zu mobilisieren, durch Finanzierungsinstrumente, den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und andere neue Instrumente wie Treuhandfonds mehr als verdoppelt. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, diese Kapazitäten weiter auszubauen, unter anderem durch die vorgeschlagene Möglichkeit, Eventualverbindlichkeiten über die bereitgestellten Vermögenswerte hinaus zu bilden sowie die Einrichtung eines gemeinsamen Dotierungsfonds, der gemäß dem Vorschlag für eine überarbeitete Haushaltsordnung Garantien zentralisieren soll. Darüber hinaus wird es unabdingbar sein, auch die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten in Bereichen zu fördern, in denen Größenvorteile und/oder externe Effekte eine große Rolle spielen, insbesondere wenn die Kooperation auf EU-Ebene dort an Bedeutung gewonnen hat, beispielsweise im Bereich der Sicherheit und Verteidigung.
- **Vereinfachung:** Angesichts der erneuten Verzögerungen bei der Durchführung der Programme unter geteilter Mittelverwaltung müssen die einschlägigen Anforderungen überprüft werden.

Bei der Ausarbeitung dieser Vorschläge wird die Kommission die Ansichten des Parlaments, des Rats und der Interessenträger aufmerksam zur Kenntnis nehmen.

Finanzanhang

Vorschläge i.V.m. der Halbzeitüberprüfung	Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen)
Teiltrubrik 1A:	1 400
<ul style="list-style-type: none"> • Horizont 2020 • CEF-Verkehr • Erasmus+ • COSME • Verlängerung des EFSI • WIFI4EU 	<ul style="list-style-type: none"> • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Teiltrubrik 1 B:	1 000
<ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 000
Rubrik 3:	2 549
Europäische Grenz- und Küstenwache, EUROPOL, EU-Asylagentur, Dublin – Gemeinsames Asylsystem, Soforthilfe innerhalb der Union, Einreise-/Ausreisensystem	
Rubrik 4:	1 385
<ul style="list-style-type: none"> • Partnerschaftsrahmen • Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung • Makrofinanzhilfe • EIB-Außenmandat 	<ul style="list-style-type: none"> • 750 • 250 • 270 • 115
GESAMT	6 334
Haushaltsentwurf 2017	1 822
<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliche Ausgaben für Migrationspolitik (aus besonderen Instrumenten und Spielräumen) 	
technische Anpassung der Mittel für die Kohäsionspolitik	4 642
<ul style="list-style-type: none"> • weitere Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Integration von Flüchtlingen und Förderung von Investitionen über Finanzierungsinstrumente und in Kombination mit dem EFSI 	
GESAMTVOLUMEN der Halbzeitüberprüfung	12 798