



Brüssel, den 9.10.2019
COM(2019) 456 final

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

Entscheidung über den Finanzrahmen der Union für 2021-2027

*Beitrag der Europäischen Kommission zur Tagung des Europäischen Rats
am 17. und 18. Oktober 2019*

ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN FINANZRAHMEN DER UNION FÜR 2021-2027

1. Es ist Zeit, Ergebnisse zu liefern

Im Juni bekräftigten die führenden Vertreter der EU und der Mitgliedstaaten ihr Ziel, vor Ablauf des Jahres 2019 eine Einigung über den künftigen Finanzrahmen der Union zu erzielen. Seitdem wurden unter dem finnischen Ratsvorsitz Fortschritte erzielt. Dabei zeigte sich, dass in einigen Bereichen bereits eine gemeinsame Grundlage vorhanden ist, während in anderen Kompromisse notwendig sein werden, um eine ausgewogene Einigung zu erzielen, die für alle fair ist.

Eine Einigung über den künftigen Rahmen bis Ende 2019 wird richtungsweisend und handlungsbestimmend für die Union sein. Sie wird dazu beitragen, so gravierende Verzögerungen und Blockaden wie zu Beginn des laufenden Finanzrahmens zu vermeiden, deren Auswirkungen 2014 und 2015 in allen Mitgliedstaaten spürbar waren. Dieses Ziel ist erreichbar, erfordert allerdings eine starke politische Führung und die Entschlossenheit, Lösungen zu finden, die im allgemeinen europäischen Interesse sind.

Auf der Tagung des Europäischen Rates im Oktober werden die Spitzenvertreter der EU und der Mitgliedstaaten Gelegenheit haben, Orientierungen zu den wichtigsten Parametern des künftigen Rahmens vorzugeben. Hierzu zählen der Gesamtumfang des Haushalts, das Gleichgewicht zwischen den Politikbereichen, die künftige Finanzierung des Haushalts und die an Finanzierungen geknüpften Bedingungen. Die Aufgabe der Führungsspitzen besteht darin, zu einem fairen Gleichgewicht zu finden, wobei die Zielsetzungen ambitioniert und zugleich realistisch sein müssen. Hierbei sollte der Standpunkt des Europäischen Parlaments, das weiterhin einen ehrgeizigen künftigen Haushalt befürwortet, vollständig berücksichtigt werden.

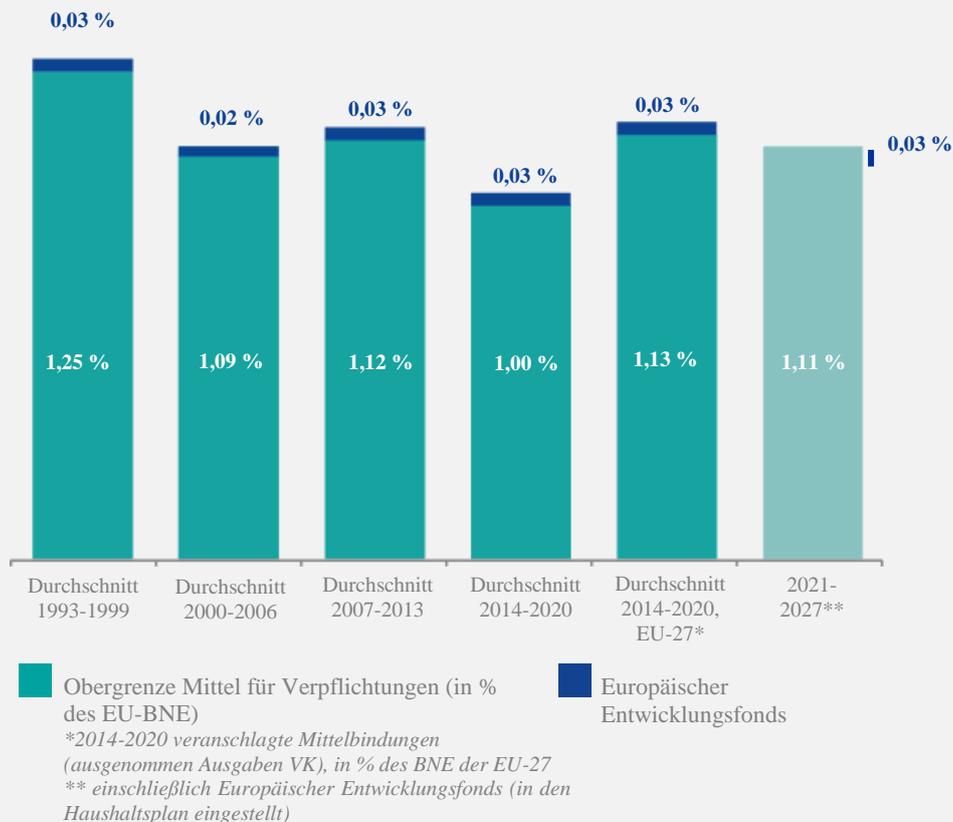
In dieser abschließenden Phase wird sich die Kommission weiterhin für einen modernen, gestrafften und flexiblen Haushalt einsetzen, wie ihn die Union benötigt. Es ist jetzt an der Zeit, dass die Organe zusammentreten und die Union mit den Mitteln ausstatten, die sie braucht, um im kommenden Jahrzehnt erfolgreich arbeiten zu können. Bis zum Start der neuen Programme sind es nur noch 14 Monate, und es liegt viel Arbeit vor uns. Es ist an der Zeit, Ergebnisse zu liefern.

2. Ein Haushalt, der seiner Aufgabe gewachsen ist

Über den Finanzrahmen 2021-2027 müssen die Mittel bereitgestellt werden, die benötigt werden, um die in Rom und Sibiu vereinbarte positive Agenda voranzutreiben. Dies ist eine einmalige Gelegenheit, um die Prioritäten der Strategischen Agenda des Europäischen Rates und die politischen Leitlinien der künftigen Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen umzusetzen. Der künftige Finanzrahmen muss so umfangreich sein, dass er den Zielen der Union gerecht wird, und zugleich den haushaltspolitischen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union gebührend Rechnung trägt.

Die Kommission hat einen langfristigen Haushalt vorgeschlagen, der 1,14 % des Bruttonationaleinkommens der EU-27 entspricht. Einige waren der Ansicht, der Haushalt solle 1,00 % des Bruttonationaleinkommens der EU-27 nicht übersteigen, während andere die Forderung des Europäischen Parlaments nach einem höheren Budget von bis zu 1,3 % befürworteten. Diese Zahlen müssen unbedingt im jeweiligen Kontext gesehen werden. Derzeit entspricht der langfristige Haushalt der EU für 28 Mitgliedstaaten einschließlich des Europäischen Entwicklungsfonds 1,03 % des Bruttonationaleinkommens der EU-28. Ohne die Ausgaben im Vereinigten Königreich steigt diese Zahl allerdings auf 1,16 % des Bruttonationaleinkommens der EU-27. Dies ist die richtige Vergleichsgröße.

Umfang des EU-Haushalts in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU



Das von der Kommission vorgeschlagene Haushaltsvolumen ist bereits geringer als das derzeitige Volumen. Dies ist angesichts der Auswirkungen des Austritts eines Mitgliedstaats, der aktuell einen wesentlichen Beitrag zum EU-Haushalt leistet, realistisch; dennoch ist dafür gesorgt, dass neue und sich abzeichnende Prioritäten einen wesentlichen Finanzierungsschub erhalten.

Durch einen langfristigen Haushalt dieser Größenordnung kann ein wesentlicher und unzumutbarer Anstieg der Beiträge der Mitgliedstaaten verhindert werden. Der Anstieg der nationalen Beiträge um rund ein Drittel bis 2027 gegenüber dem Niveau von 2020 ist in erster Linie durch die Inflation und das Realwachstum bedingt, die im betreffenden Zeitraum zu einem ähnlichen Anstieg in den nationalen Haushalten führen werden. Der Rest des Anstiegs ist zum einen dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und zum anderen den verstärkten Investitionen in gemeinsame Prioritäten wie Forschung, Digitalisierung, Klima, Migration, Sicherheit und Verteidigung sowie das auswärtige Handeln der Union geschuldet.

Weitere erhebliche Kürzungen würden die Union an der Verwirklichung ihrer Prioritäten hindern und sich unmittelbar auf die Höhe der EU-Fördermittel für die Regionen und für die Landwirte, Studierenden und Forscher in Europa auswirken. Die Verwirklichung der Ziele der Strategischen Agenda des Europäischen Rates vom Juni 2019 könnte dadurch infrage gestellt werden.

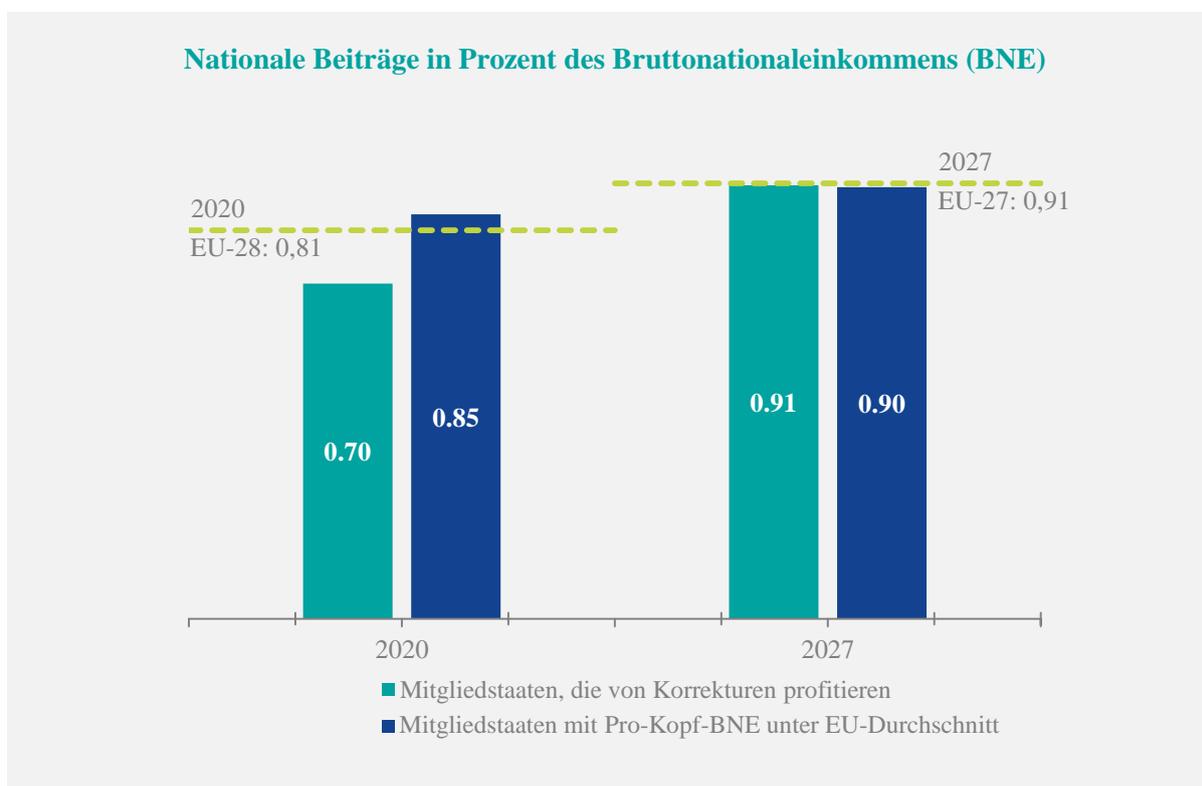
Der Europäische Rat muss daher dringend festlegen, in welcher Größenordnung sich der Gesamtumfang des EU-Haushalts realistischerweise bewegen soll. Ein deutliches Abweichen von dem von der Kommission vorgeschlagenen Kompromiss würde spürbare Konsequenzen nach sich ziehen. Ein größerer Haushalt würde es der Union ermöglichen, gemeinsam mehr zu erreichen, würde aber einen noch größeren Druck in Richtung einer Erhöhung der nationalen Beiträge erzeugen, wengleich die von der Kommission vorgeschlagene Reform des Systems zur Finanzierung des EU-Haushalts diese Auswirkungen abmildern würde. Ein kleinerer Haushalt wiederum würde die Fähigkeit der Union beeinträchtigen, die Ziele der Strategischen Agenda und die Prioritäten der Union

zu verwirklichen. Damit würden die Modernisierung unserer Politik und unsere Fähigkeit, dringende neue Prioritäten anzugehen, untergraben.

3. Ein fairerer Ansatz zur Finanzierung des EU-Haushalts

Erfolgreiche Programme mit einem großen EU-Mehrwert kommen allen zugute, unabhängig davon, wo die Investition getätigt wird. Außerdem gehen die Vorteile der Mitgliedschaft in der EU weit über Haushaltseinnahmen hinaus. Deshalb greift die enge Fokussierung auf „Nettosalden“ zu kurz. Es handelt sich hier um einen Haushalt für alle Europäerinnen und Europäer, mit dem in Bereichen investiert wird, wo durch die Bündelung von Ressourcen auf EU-Ebene Ergebnisse erzielt werden können, die mit den nationalen Haushalten nicht erzielt werden könnten.

Die Beiträge, die die einzelnen Mitgliedstaaten gegenwärtig zum EU-Haushalt leisten, sind weder Ausdruck von Solidarität noch des relativen Wohlstands der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Rabatte und Korrekturen, die im Laufe der Zeit hinzugekommen sind, haben zu einem undurchsichtigen und unfairen System geführt. Mitgliedstaaten, die in den Genuss von Rabatten kommen, tragen einen geringeren Anteil ihres Einkommens zum Haushalt bei als die anderen Mitgliedstaaten. Die reichsten Mitgliedstaaten zahlen gemessen an ihrem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen prozentual weniger.



Der Austritt des Vereinigten Königreichs und das Auslaufen anderer Korrekturen wird dem derzeitigen komplexen System aus Rabatten und Korrekturen automatisch ein Ende setzen. Dies ist auch angebracht, nicht zuletzt deshalb, weil die auf dem Gipfel von Fontainebleau zugrunde gelegte Logik heutzutage jeglicher Grundlage entbehrt. 1984 war das Vereinigte Königreich ein relativ armer Mitgliedstaat und der Haushalt bestand vorwiegend aus Transferzahlungen an die Landwirtschaft. Heute ist die Lage eine ganz andere: Die Mitgliedstaaten, die in den Genuss von Rabatten kommen, gehören zu den wohlhabendsten der Union; zugleich haben sich die EU-Ausgaben deutlich weiterentwickelt und diversifiziert. Die Kommission hat daher vorgeschlagen, Rabatte über einen Fünfjahreszeitraum auslaufen zu lassen. **Es ist an der Zeit, dass sich der Europäische Rat auf ein gerechteres und transparenteres System einigt, in dem für alle dieselben Regeln gelten.**

Der Europäische Rat sollte ferner die nötigen Impulse setzen, um die laufenden Arbeiten zur Erschließung neuer Finanzierungsquellen für den EU-Haushalt voranzubringen. Die Erschließung neuer Einnahmequellen ist in zweifacher Hinsicht von Nutzen. Zum einen würde sie eine engere Verknüpfung zwischen Haushalt und politischen Prioritäten, wie etwa der Klimapolitik, ermöglichen. Zum anderen würde sie dazu beitragen, die Erhöhung der nationalen Beiträge zu begrenzen.

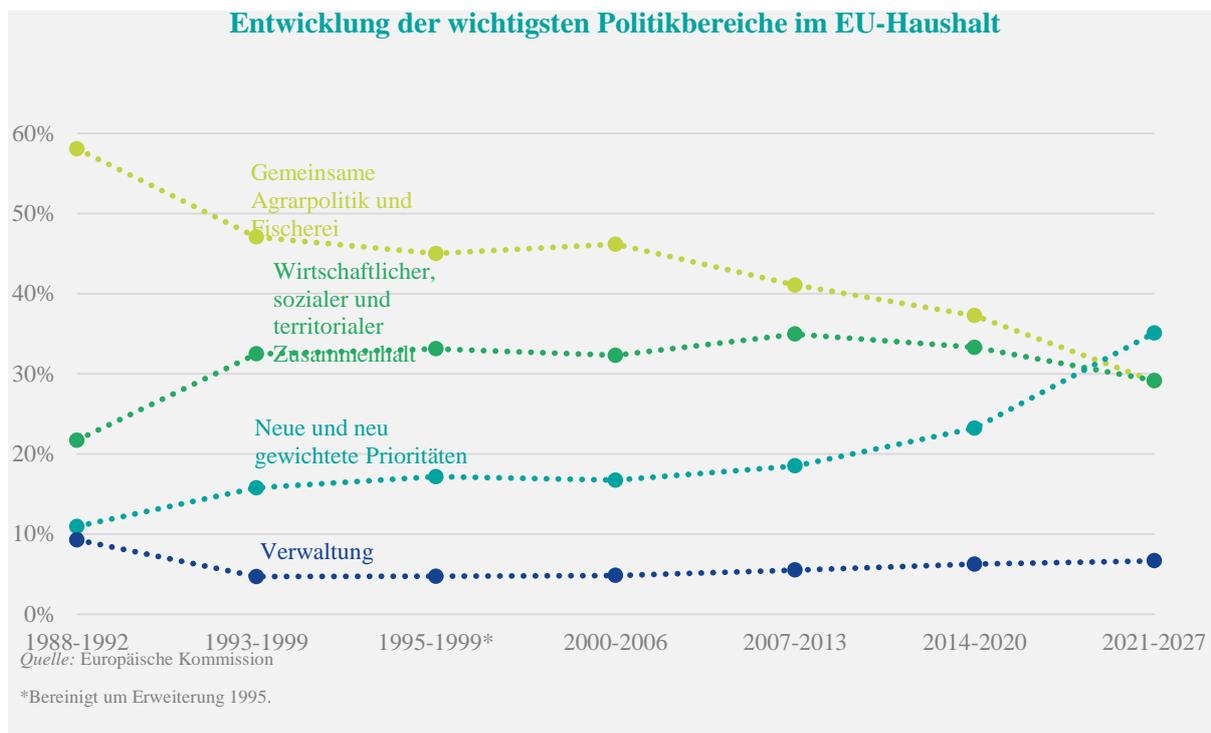
Die Mobilisierung neuer Eigenmittel auf der Basis nicht recycelter Kunststoffverpackungsabfälle findet unter den Mitgliedstaaten inzwischen breite Unterstützung. Auch die Verfügbarmachung neuer Eigenmittel in Verbindung mit dem EU-Emissionshandelssystem gewinnt an Zugkraft. Die künftige Präsidentin der Europäischen Kommission hat ferner angekündigt, Rechtsvorschriften zur Ausweitung des Systems auf den Seeverkehr und zur allmählichen Verringerung der Zahl kostenlos zugeteilter Zertifikate für den Luftverkehr vorzuschlagen. Darüber hinaus könnten andere potenzielle Einnahmequellen geprüft werden.

Unter den Interessenträgern besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die derzeitige Situation nicht mehr tragfähig ist. Das Europäische Parlament hat klargestellt, dass die Reform des Eigenmittelsystems und die Diversifizierung der Einnahmequellen entscheidende Faktoren für die Erteilung seiner Zustimmung zum künftigen Finanzrahmen sein werden. **Die Arbeiten sollten zügig abgeschlossen werden, um den Weg für die endgültigen Beschlüsse über neue Eigenmittel im Rahmen einer ausgewogenen Einigung zu bereiten.**

4. Ein moderner, ergebnisorientierter Haushalt für die Zukunft

Der künftige Finanzrahmen muss im Zeichen der Modernisierung stehen. Dies erfordert eine Neujustierung des Gleichgewichts zwischen den Ausgabenbereichen und eine Neugestaltung von Programmen im Sinne einer maximalen Wirkung und Unterstützung der politischen Prioritäten. Die Debatte über den Umfang des Haushalts kann nicht losgelöst von der Konzeption des Haushalts geführt werden: Finanzierungen sind nur dann sinnvoll, wenn sie zielgenau sind und effizient umgesetzt werden.

Für einen modernen Haushalt bedarf es eines neuen Gleichgewichts zwischen den ausgabenpolitischen Maßnahmen. **Der Europäische Rat muss deshalb gewährleisten, dass das von der Kommission vorgeschlagene Gleichgewicht bei der endgültigen Einigung gewahrt bleibt und dass neue Prioritäten ein stärkeres Gewicht erhalten.**



Der Europäische Rat sollte außerdem die Modernisierung der Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik unterstützen, denen auch weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung von Europas Zukunft zukommen wird. Die Kommission hat eine Modernisierung dieser beiden wesentlichen Säulen des EU-Haushalts vorgeschlagen, um zu gewährleisten, dass sie sich im Einklang mit neuen Prioritäten – einschließlich ambitionierterer Klima- und Umweltziele – und unter Berücksichtigung der sich verändernden wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten weiterentwickeln.

Darüber hinaus muss der nächste Finanzrahmen ein starkes Gewicht auf politische Kohärenz, auf eine engere Verknüpfung von Finanzierungen und politischen Prioritäten und auf die Schaffung der Voraussetzungen legen, die erfüllt sein müssen, damit die Programme eine maximale Wirkung entfalten. Der neue Haushalt muss ein moderner, ergebnisorientierter Haushalt sein.

Der Europäische Rat sollte seine nachdrückliche Unterstützung für Maßnahmen signalisieren, mit denen ein wirksamerer Mitteleinsatz und eine engere Verknüpfung der Programme mit den politischen Prioritäten der Union angestrebt wird. Eine solche engere Verknüpfung sollte in erster Linie durch folgende Maßnahmen erzielt werden:

- **Einen ambitionierten Ansatz beim Klimaschutz:** Ein Ausgabenziel von mindestens 25 % als Beitrag zur Erreichung der Klimaziele ist ambitioniert und lässt sich durch die Festlegung sektoraler Ziele und die Einbindung des Klimaschutzes als Querschnittsthema in alle einschlägigen Finanzierungsprogramme glaubwürdig realisieren. Außerdem sind glaubwürdige Bestimmungen zur Klimaverträglichkeit wichtig für die politische Kohärenz. Durch die Konzentration einer kritischen Masse an EU-Unterstützung auf den Klimaschutz und die Einführung eines neuen, auf Treibhausgase abstellenden Zuweisungskriteriums in der Kohäsionspolitik kann mit dem EU-Haushalt auch ein stärkerer Beitrag zu den politischen Prioritäten der Union geleistet werden. Ebenso wird der von der künftigen Kommissionspräsidentin angekündigte „Fonds für einen fairen Übergang“ die Fokussierung auf einen fairen und effizienten Übergang zu einer Klimaschutzpolitik fördern.
- **Eine umfassende haushaltspolitische Antwort auf die Herausforderungen der Migration:** Hierfür werden eine signifikante Erhöhung der Mittel sowohl für interne als auch für externe Finanzierungsinstrumente, eine starke Unterstützung derjenigen Mitgliedstaaten und Regionen, die mit den größten Herausforderungen konfrontiert sind und unter dem größten Druck stehen, sowie eine höhere Reaktivität erforderlich sein, damit die Mittel schnell und gezielt dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden.

- **Den EU-Haushalt mit seinem ganzen Gewicht für die** im Rahmen des Europäischen Semesters vereinbarten **nationalen Reformen und Investitionsprioritäten mobilisieren:** Auch sollte an einer engen Verknüpfung der Finanzierung der Kohäsionspolitik mit der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU festgehalten werden, damit ein effizienter Haushaltsvollzug gewährleistet ist. Zudem werden neue Instrumente wie das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet als Katalysator für grundlegende Strukturreformen und Investitionen wirken.
- **Stärkere Unterstützung für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte** durch einen erweiterten Europäischen Sozialfonds Plus, der auf Investitionen in die Menschen und in den sozialen Zusammenhalt ausgerichtet ist.

Ein wesentliches Merkmal des künftigen Finanzrahmens wird darüber hinaus die Stärkung des Instrumentariums für den **Schutz des EU-Haushalts im Falle genereller Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip** sein. Dabei handelt es sich um einen Schutzmechanismus, der alle Ausgabenbereiche abdeckt und für einen effizienten Einsatz der EU-Haushaltsmittel sorgen soll, und nicht um einen Sanktionsmechanismus, der gegen bestimmte Mitgliedstaaten gerichtet wäre.

5. Schlussfolgerung – Der Weg zu einer Einigung

Die Verhandlungen über den künftigen Finanzrahmen nähern sich dem Moment der Wahrheit. Seit die Kommission im Mai 2018 ihre Vorschläge vorgelegt hat, sind die fachlichen Arbeiten in einem beispiellosen Tempo vorangekommen, sodass eine solide Grundlage für die abschließenden Arbeiten gelegt wurde. Jedoch wird die Zeit nun extrem knapp. Bevor die neuen Programme am 1. Januar 2021 anlaufen, bleibt noch einiges zu tun. Ohne eine rasche Einigung im Europäischen Rat könnte es bei wesentlichen Investitionen und Projekten zu noch größeren Verzögerungen als zu Beginn des laufenden Finanzrahmens kommen, was unionsweit entsprechende Konsequenzen für die Empfänger von EU-Mitteln hätte.

Das politische Ziel, bis Ende des Jahres eine Einigung im Europäischen Rat zu erreichen, ist herausfordernd, aber durchaus realisierbar. Der nächste Schritt sollte jetzt darin bestehen, dass der Europäische Rat auf seiner Oktobertagung politische Orientierungen zu den in dieser Mitteilung umrissenen zentralen Themen vorgibt. Diese Themen sind eng miteinander verflochten. Der Schlüssel zum Erfolg wird darin liegen, eine faire und ausgewogene Paket zu schnüren, das folgende Komponenten beinhaltet:

- einen Gesamtfinanzierungsumfang, der den gemeinsamen Prioritäten der Union angemessen ist,
- einen modernen Haushalt mit dem richtigen Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Politikbereichen und einem starken Fokus auf dem europäischen Mehrwert,
- einen transparenteren Ansatz bei der Finanzierung des EU-Haushalts und die Erschließung neuer Einnahmequellen zur Unterstützung der Prioritäten und Reduzierung der nationalen Beiträge und
- eine stärkere politische Kohärenz durch eine engere Verknüpfung von Finanzierungen und politischen Prioritäten sowie durch eine Stärkung des Instrumentariums für den Schutz des Haushalts.

Die Kommission fordert den Europäischen Rat auf, in Bezug auf die genannten Themen klare Orientierungen vorzugeben und dabei in vollem Umfang den Standpunkten des Europäischen Parlaments Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus sollten das Europäische Parlament und der Rat in Anknüpfung an die bereits erzielten beträchtlichen Fortschritte die Arbeiten an den sektoralen Finanzierungsprogrammen so rasch wie möglich vorantreiben.

Die Kommission ist weiterhin fest entschlossen, in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und dem Ministerrat diese so wichtigen Verhandlungen zeitnah und erfolgreich zum Abschluss zu bringen.