

SWP-Aktuell

NR. 44 SEPTEMBER 2026

Der mehrjährige Finanzrahmen der EU 2028–2034 – Neue Zielkonflikte

Der Zwiespalt zwischen Flexibilität und Berechenbarkeit in der Ausgabenpolitik

Peter Becker

Im Juli 2025 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Jahre 2028 bis 2034 unterbreitet. Seither verhandeln die Mitgliedstaaten im Rat der EU darüber und bereiten eine Konsenslösung vor, die im besten Falle noch im Jahr 2026 zu einer Einigung der Staats- und Regierungschefs führen soll. Mit dem neuen MFR soll der Haushalt umfassend modernisiert und die EU auf neue Aufgaben und Herausforderungen vorbereitet werden. Dabei spielt die Flexibilisierung des nächsten MFR eine herausgehobene Rolle. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die europäischen Institutionen unterstützen das Anliegen, die Ausgabenpolitiken der EU flexibler zu gestalten, um die EU besonders in Krisensituationen und bei unvorhergesehenen neuen Problemen handlungsfähiger zu machen. Dieses Vorhaben steht jedoch in Konflikt zum besonderen Wert des siebenjährigen Budgets, nämlich seiner Vorhersehbarkeit und der Planbarkeit seiner Förderprogramme. Neben der Beilegung der traditionellen Verteilungskonflikte zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern wird dann auch eine Verständigung über die Flexibilisierung des MFR und die damit verbundenen institutionellen Fragen gefunden werden müssen.

Der MFR-Vorschlag der Europäischen Kommission konnte erst nach langen, zum Teil chaotischen internen Verhandlungen im Kollegium der Kommission vereinbart werden. Er enthält zwei umfangreiche Pakete mit Gesetzgebungsvorschlägen, die im Juli und im September 2025 vorgelegt wurden. Die Pakete beinhalten 25 Rechtsakte sowie ergänzende Dokumente zur Erläuterung und Begründung der Vorschläge – insgesamt mehr als 2000 Seiten. Darunter waren die Vorschläge für eine

neue MFR-Verordnung, einen neuen Eigenmittelbeschluss sowie für neue Förderprogramme und -instrumente. Das politische Ziel der Kommission ist ein ambitionierter Haushalt, »der einfacher, flexibler und strategischer ist«.

Zugleich musste die Kommission auf die Herausforderungen, vor denen die EU in den nächsten Jahren stehen wird, ebenso reagieren wie auf die überaus schwierigen politischen und die komplizierten ökonomischen Rahmenbedingungen. Hinzu



kommt, dass die EU ab dem Start des nächsten MFR beginnen muss, jene Kredite zu tilgen, die sie für das große Hilfsprogramm NextGenerationEU (NGEU) als Antwort auf die sozioökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie aufgenommen hatte. Die Kommission rechnet mit zusätzlichen jährlichen Belastungen in Höhe von 25 bis 30 Milliarden Euro für den EU-Haushalt.

Vor dem Hintergrund eines sich verschlechternden geopolitischen und geoökonomischen Umfeldes sah sich die Europäische Kommission in ihrem Vorhaben bestärkt, den nächsten MFR zu modernisieren. Sie schlug weitreichende Änderungen vor und setzte dafür an drei Punkten an:

1. *Die Struktur des MFR:* Um den Haushalt zu flexibilisieren und das Budget insgesamt zu vereinfachen, soll der Finanzrahmen nur drei große statt wie bislang sechs Rubriken für die Ausgaben der EU aufweisen sowie eine weitere Rubrik, in der die Verwaltungskosten zusammengefasst werden. Auch soll die Zahl der spezifischen Förderprogramme deutlich reduziert werden. In der neuen Rubrik 1 zur Förderung von Kohäsion, Wohlstand und Sicherheit soll ein Mega-Fonds geschaffen werden: Zusammengefasst werden darin die großen kohäsions- und agrarpolitischen Förderprogramme – insgesamt 14 Fonds und Instrumente sowie die Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – sowie die migrationspolitischen Instrumente der Innen- und Justizpolitik. Das Hauptförderinstrument dieser Rubrik sollen 27 nationale und regionale Partnerschaftsprogramme (NRPP) bilden, in denen die momentan über 530 nationalen und regionalen Förderprogramme gebündelt werden.

Im Zentrum der neuen Rubrik 2 »Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Sicherheit« soll ein weiterer großer Fonds für Wettbewerbsfähigkeit (ECF) stehen. Dort sollen jene bisherigen Programme konzentriert werden, deren Schwerpunkte Wettbewerbsfähigkeit, Energiewende, Resilienz, Digitales, Gesundheit, Umwelt und Biotechnologie sowie Industriepolitik und Sicherheit lauten. In Rubrik 3 »Europa in der Welt« sollen die diversen Förder-

programme im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Mittel zur EU-Erweiterung ebenfalls in einem großen Fonds zusammengefasst werden.

2. *Das Gesamtvolumen des neuen MFR:*

Die Kommission argumentierte, dass die Europäische Union unabhängiger werden und der Umfang des EU-Haushalts in angemessenem Verhältnis zur wachsenden Verantwortung der Union stehen müsse. Sie schlägt dafür einen mehrjährigen Haushalt mit einem Gesamtvolumen von 1.984 Milliarden Euro (in laufenden Preisen) vor. Diese Summe würde 1,26 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU entsprechen, gegenüber 1,13 Prozent im Zeitraum 2021 – 2027.

Laut dem Europäischen Rechnungshof würde damit das MFR-Gesamtvolumen gegenüber dem Volumen des vorherigen MFR 2021 – 2027 um 59 Prozent (in laufenden Preisen) gesteigert. Allerdings hat der Rechnungshof die zusätzlichen und einmaligen Gelder aus den NGEU-Programmen nicht eingerechnet, die Mittel zur Tilgung der NGEU-Kredite hingegen sehr wohl. Ohne diese Rückzahlungen stiege die MFR-Obergrenze nur auf 1,15 Prozent des BNE.

3. *Neue Eigenmittel:* Um den Anstieg des MFR-Gesamtvolumens zu finanzieren und die Kredite im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie tilgen zu können, möchte die Kommission zusätzliche Eigenmittel schaffen. Dafür schlägt sie eine ganze Reihe neuer Einnahmequellen vor: eine Abgabe auf nichtrecycelten Elektroschrott, eine Unternehmenssteuer für Firmen mit einem jährlichen Umsatz ab 100 Millionen Euro, zudem Anteile an den nationalen Einkünften aus der Tabaksteuer sowie aus dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus und den Einnahmen aus dem erweiterten EU-Emissionshandel.

Schon 2020 waren mögliche neue Eigenmittel ein wichtiges Thema, als es darum ging, den derzeitigen MFR 2021 – 2027 auszuhandeln. Allerdings konnten sich die Mitgliedstaaten trotz jahrelangen Ringens nicht auf die Einführung neuer Eigenmittel verständigen. Bei den laufenden Verhand-

lungen sind die Aussichten in diesem Punkt nicht viel besser.

Die Positionierung des Europäischen Parlaments

Am 15. April 2026 verabschiedete der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments (EP) einen umfassenden Zwischenbericht zum MFR-Vorschlag der Kommission. Der Bericht wurde am 28. April 2026 im Plenum mit breiter Mehrheit angenommen. Mit ihm legten die Europaparlamentarier ihre Grundsatzposition für die anstehenden Haushaltsverhandlungen mit dem Rat fest.

Nach den Vorstellungen des EP soll das Gesamtvolumen des EU-Budgets auf 1,27 Prozent des BNE der EU anwachsen und rund 2 Billionen Euro erreichen. Die Kosten für die Rückzahlung der Schulden aus dem Aufbaupaket NGEU sollten zudem außerhalb der Obergrenzen des Haushalts liegen. Damit wäre der MFR-Gesamtetat um etwa zehn Prozent besser ausgestattet als von der Europäischen Kommission vorgeschlagen. Auf der einen Seite unterstützt das EP die ausreichende Finanzierung der neuen Prioritäten des EU-Budgets, wie Verteidigung, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Auf der anderen Seite dürfen die traditionellen Politikbereiche Landwirtschaft, Kohäsion und Sozialpolitik nicht geschwächt werden. Eine Renationalisierung oder Zentralisierung der Agrar- und der Kohäsionspolitik lehnt das EP ausdrücklich ab. Zur Finanzierung fordern die Parlamentarier neue Eigenmittel, die jährlich rund 60 Milliarden Euro einbringen sollten. Darüber hinaus stellen sie weitere Ideen für neue Eigenmittel zur Diskussion, etwa einen einheitlichen Abrufsatz auf Kapitalerträge aus Kryptowährungen oder eine Abgabe für Online-Glücksspiele und -Wetten.

Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten

Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten sind traditionell von Verteilungs-

konflikten zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern geprägt. Während Nettozahler wie Deutschland und die Niederlande den Vorschlag der Kommission sofort als »nicht akzeptabel« kritisierten, hatte die spanische Regierung bereits im Februar 2025 in ihrem Positionspapier eine deutliche Erhöhung des EU-Budgets auf mindestens zwei Prozent des EU-BNE gefordert. Dafür solle die EU sich erneut gemeinsam verschulden und neue Eigenmittel einführen. Ähnlich hatte die französische Regierung in ihrem Positionspapier vom 4. März 2025 argumentiert.

Nachdem die Kommission im Juli 2025 ihren Vorschlag unterbreitet hatte, begannen im zweiten Halbjahr die Verhandlungen im Rat der EU unter dänischem Ratsvorsitz. Dieser legte bereits Ende 2025 eine erste sogenannte Verhandlungsbox vor, in der die wichtigsten horizontalen Themen festgezurrte werden konnten, zum Beispiel wie die Prioritäten und die Struktur des nächsten MFR aussehen sollen.

Die zweite Verhandlungsbox, die der nachfolgende zyprische Vorsitz im Juni 2026 präsentierte, enthielt schon erste Vorschläge für konkrete Haushaltsansätze. Mit der neuen Verhandlungsbox wurden die von der Europäischen Kommission skizzierte neue Struktur des künftigen MFR bestätigt und damit die vier großen Haushaltsrubriken und die neuen Fonds und Instrumente bekräftigt, wie die nationalen und regionalen Partnerschaftspläne in der Kohäsions- und Agrarpolitik und der neue Europäische Wettbewerbsfonds. Gegenüber den Haushaltsansätzen der Kommission sah die zyprische Verhandlungsbox allerdings nur leichte Kürzungen beim Gesamtvolumen des MFR vor, und zwar in Höhe von ungefähr 37 Milliarden Euro, was rund zwei Prozent entsprach. Deshalb stieß diese Box auf heftige Kritik bei den Nettozahlern.

Ferner verständigten sich die Mitgliedstaaten auf eine ganze Reihe partieller allgemeiner Ausrichtungen zu den zentralen Elementen des neuen MFR, darunter zu den Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplänen (NRPPs), zum Wettbewerbsfähigkeitsfonds (ECF) und zum neuen Fonds für

die Außenbeziehungen (»Global Europe«). Mit diesen begrenzten Einigungen legte der Rat seine Verhandlungspositionen für die anstehenden Legislativverhandlungen mit dem Europäischen Parlament fest. Dabei klammerte er jedoch die entscheidenden Fragen zur Finanzausstattung der Ausgabenprogramme sowie zu wichtigen horizontalen Themen des MFR weiterhin aus. Diese offenen Punkte bleiben der Einigung im Europäischen Rat auf einen Gesamtkonsens vorbehalten.

Die Flexibilisierung des MFR

Mit ihrem umfassenden Vorschlagspaket will die Europäische Kommission die Europäische Union auf das neue internationale Umfeld mit weitaus schwierigeren Rahmenbedingungen vorbereiten. Sie hat die Flexibilität des MFR zu einem zentralen Element der Verhandlungen und einem für die Modernisierung des MFR entscheidenden Kriterium gemacht. Mehr Flexibilität sei erforderlich, »um sicherzustellen, dass der EU-Haushalt zukunftssicher, anpassungsfähig und während seiner gesamten Laufzeit zweckdienlich ist«. Größere Budgetflexibilität soll die Mittelumschichtung auf neue Prioritäten erleichtern und so eine rasche Reaktion der EU auf unvorhergesehene Umstände oder Krisen ermöglichen.

Grundsätzlich teilen die Mitgliedstaaten diese Einschätzung der Kommission. Auch sie verbinden mit budgetärer Flexibilität vor allem die Chance, zügiger und entschlossener auf außergewöhnliche Gegebenheiten zu reagieren. Haushaltsmittel sollen durch Umschichtungen und Neuprogrammierungen innerhalb und zwischen den Programmen neu priorisiert werden. Das soll für mehr Handlungsfähigkeit der EU in Zeiten großer externer Bedrohungen und interner Hemmnisse sorgen.

Die vorgeschlagenen Instrumente

Die Kommission will nun sowohl die budgetäre als auch die administrative Flexibilität im EU-Budget und bei der Verwendung

der europäischen Fördermittel erheblich verbessern. Zu diesem Zweck schlägt sie für den MFR 2028 – 2034 etliche Instrumente vor:

(1) Indem die Anzahl der MFR-Rubriken auf nunmehr vier reduziert wird, sollen Mittelumschichtungen innerhalb einer Rubrik vereinfacht und beschleunigt werden. Je weniger Rubriken der MFR enthält, desto leichter eröffnet sich in den Verhandlungen über das Jahresbudget die Möglichkeit, Gelder für eine unvorhergesehene Aufgabe umzuwidmen und die Ausgabenprioritäten zu ändern, ohne den MFR neu verhandeln zu müssen.

Darüber hinaus sollen in jeder Rubrik große, umfassende Fonds eingerichtet sowie die Zahl der Förderprogramme in spezifischen Politikfeldern substantiell verringert werden. Das soll Umschichtungen innerhalb und zwischen einzelnen Förderprogrammen erleichtern. Nicht abgerufene Gelder sollen ebenfalls schneller und unkomplizierter neuen Prioritäten und Aufgaben zugewiesen werden können. Bislang wurden nicht verwendete Fördermittel an die Mitgliedstaaten zurückgezahlt oder mit deren Finanzierungsverpflichtungen verrechnet.

(2) Spürbar reduziert werden soll auch der Anteil jener europäischer Fördergelder, die schon zu Beginn der MFR-Laufzeit für bestimmte Aufgaben oder Programme verplant und gebunden sind. Allein im neuen Mega-Fonds für die Agrar-, Fischerei- und Kohäsionspolitik sollen 25 Prozent des gesamten Finanzbeitrags für einen Mitgliedstaat aus dem EU-Haushalt als Flexibilitätsreserve zurückgehalten werden, also nicht vorab einem Förderprogramm oder einer Region zugewiesen werden. Drei Fünftel der Flexibilitätsreserve sollen erst mit der Halbzeitüberprüfung auf Förderprioritäten aufgeteilt, das vierte Fünftel weiterhin für Krisensituationen zurückgehalten und das letzte Fünftel erst ab 2031 verplant werden.

(3) In jeder MFR-Rubrik sollen Flexibilitätsinstrumente im engeren Sinne vorgesehen werden. Mit Hilfe weiterer Mittel innerhalb des MFR für Krisensituationen und größerer Margen innerhalb der bestehen-

den Ausgabenrubriken des Finanzrahmens soll die EU in die Lage versetzt werden, im Falle von Krisen und unvorhergesehenen Herausforderungen rascher zu handeln.

In Rubrik 1 soll zusätzlich eine neue sogenannte EU-Fazilität mit einem Volumen von rund 72 Milliarden Euro geschaffen werden. Damit will die Kommission ein gesondertes Flexibilitätspolster sowie spezifische Maßnahmen der EU finanzieren. Darüber hinaus möchte die Kommission die Fazilität nutzen, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer NRPPs mit zusätzlichen Krediten aus dem EU-Budget zu unterstützen. Die EU-Fazilität ist also de facto ein freies Förderinstrument, mit dem nicht vorab verplante Gelder für Maßnahmen auf EU-Ebene und zur Ergänzung nationaler und regionaler Förderprogramme eingesetzt werden können. Als Beispiele nennt die Europäische Kommission etwa Fördermaßnahmen im Rahmen der Meerespolitik oder zur Förderung der sozialen Infrastruktur und der Sozialwirtschaft. Die Kommission will über die Verwendung dieser Fördermittel bestimmen können.

Auch in Rubrik 3 zur EU-Außen- und Sicherheitspolitik hat die Kommission ein Flexibilitätspolster vorgesehen. Im neuen Großfonds »Europa in der Welt« sollen 14,8 Milliarden Euro für neue Herausforderungen und Prioritäten in der europäischen Außenpolitik bereitgestellt werden.

(4) Außerhalb des MFR, also über die Obergrenzen des Finanzrahmens hinaus, will die Kommission die beiden bestehenden Flexibilitätsinstrumente fortführen:

(a) Das eine ist das »Instrument für einen einzigen Spielraum«, in dem die nicht abgeflossenen Gelder aus dem EU-Budget des letzten Jahres gesammelt werden sollen und auf das »als letztes Mittel« für unvorhergesehene Ausgaben zurückgegriffen werden soll. Das Volumen dieses Instruments soll auf jährlich 0,04 Prozent des BNE der EU begrenzt werden.

(b) Bei dem anderen handelt es sich um das gesonderte Flexibilitätsinstrument, das ebenfalls zur Finanzierung unvorhergesehener Ausgaben genutzt werden kann. Sein

Umfang soll mehr als verdoppelt werden, auf insgesamt 15,7 Milliarden Euro.

(5) Schließlich drängt die Kommission darauf, die Verschuldungsmöglichkeiten für die EU auszuweiten. Mit dem zusätzlichen und befristeten Pandemiehaushalt NGEU hatte sich die EU erstmals die Möglichkeit eröffnet, in großem Umfang Kredite aufzunehmen, um mit dieser Verschuldungsoption in einer Krisensituation schnell reagieren zu können. Nun will die Kommission diese Option verstetigen. Um die Krisenvorsorge zu verbessern, schlägt sie zwei zusätzliche kreditfinanzierte Instrumente außerhalb der MFR-Obergrenzen vor:

(a) Das erste wäre ein neues Instrument namens Catalyst Europe. Damit sollen Investitionen in Bereichen der Verteidigungsindustrie, der Energieinfrastruktur und der strategischen Technologien gefördert werden. Diese Kredite der EU sollen dann zur Ergänzung der NRPPs an die Mitgliedstaaten weitergegeben werden, um Investitionen zu finanzieren. Insgesamt sind 150 Milliarden Euro an neuen EU-Krediten für dieses Instrument avisiert.

(b) Das zweite Instrument bestünde in einem neuen umfangreichen Krisenmechanismus, um möglichen Gefahren begegnen und die Folgen akuter schwerer Krisen und Notlagen abfedern zu können. Im Krisenfall soll die EU zusätzliche »Negativeinnahmen« nutzen, also Kredite aufnehmen können, die sie dann als Darlehen an betroffene Mitgliedstaaten weiterreichen könnte. Für diesen neuen Mechanismus sieht die Kommission eine Gesamtsumme von 395 Milliarden Euro vor, was 0,25 Prozent des BNE der EU entspricht.

Gesamtumfang und abgestufte Flexibilität

Rechnet man diese Spielräume und Reserven innerhalb des MFR sowie die Instrumente außerhalb der MFR-Obergrenzen – wie die Flexibilitäts- und Kriseninstrumente, die Mittel für die Ukraine und die darlehensbasierten Instrumente wie Catalyst Europe – zusammen, stünden maximal

fast 800 Milliarden Euro zusätzlich für unvorhergesehene Ausgaben zur Verfügung.

Die Europäische Kommission schlägt im Kern also zwei Instrumente für bessere MFR-Flexibilität vor: erstens neue größere Fonds und Förderprogramme mit üppig ausgestatteten Flexibilitätsinstrumenten und zweitens einen deutlich erhöhten MFR-Gesamtumfang, aufgrund dessen die EU neue Aufgaben und Herausforderungen angehen kann, ohne bei den traditionellen Ausgabenfeldern zu starke Einschnitte vornehmen zu müssen.

Zudem deutet die Kommission an, dass sie diese Flexibilitätsinstrumente stufenweise einsetzen will. In der ersten Phase sollen vorhandene Finanzmittel im EU-Budget auf neue Prioritäten umgeschichtet werden. Sollte weiterer Finanzbedarf bestehen, will die Kommission in einem zweiten Schritt die nicht gebundenen Mittel im MFR und die vorgesehenen Finanzpolster nutzen. In der dritten Phase sollen die zusätzlichen Instrumente und Gelder eingesetzt werden, die jenseits der Obergrenzen des MFR vorgesehen sind, wie das neue Flexibilitätsinstrument. Als vierte und letzte Option kann schließlich der neue kreditfinanzierte Krisenmechanismus angewandt werden.

Institutionelle Bedenken

Doch die Flexibilisierung des EU-Haushalts trifft auch auf Vorbehalte und Bedenken. Das Europäische Parlament betont zwar in seinem Zwischenbericht vom April 2026, dass mehr Flexibilität für die Reaktion auf unvorhergesehene Herausforderungen unverzichtbar sei. Jedoch dürfe diese Ausweitung nicht »zulasten der Rechenschaftspflicht, Vorhersehbarkeit, Transparenz und Politikkohärenz« gehen. Das EP stellt unmissverständlich klar, dass schon im Rahmen der bestehenden Haushaltsordnung Mittelumschichtungen möglich waren und auch erfolgten. Es lehnt jegliche Beschränkung seiner haushaltsrechtlichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte ab. Eventuelle Umschichtungen oder die Mobilisie-

rung von Reserven bedürften der Zustimmung des Parlaments. Auch die Mitgliedstaaten bestehen auf einer »angemessenen Einbeziehung« in Planung und Anwendung der Flexibilitätsinstrumente. Der Europäische Rechnungshof wiederum bemängelt, dass die Kommission weder eine Bedarfsanalyse für die Quantifizierung der erforderlichen Flexibilitätsinstrumente vorgelegt noch die Arten potentieller Ereignisse, auf welche die vorgeschlagenen Flexibilitätsinstrumente reagieren könnten, aufgelistet habe. Das heißt, der Rechnungshof plädiert dafür, Anwendungsmöglichkeiten und Umfang von Flexibilitätsinstrumenten zu konkretisieren. Das Parlament hingegen pocht darauf, dass budgetäre Flexibilität in gleichem Umfang den Ausbau demokratischer Legitimität erfordert, also die uneingeschränkte Beteiligung des Parlaments und dessen Kontrolle über dieses Verfahren.

Flexibilität im jährlichen Haushaltsverfahren

Die Flexibilisierung des EU-Budgets geht unweigerlich mit Einschränkungen bei Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der EU-Förderpolitiken einher. Werden die Flexibilitätsinstrumente ausgeweitet, die Mittelbindungen in den Förderprogrammen verringert und die Umschichtungen beschleunigt, dann werden die besonderen Vorteile des mehrjährigen Finanzrahmens und der mehrjährigen Förderprogramme vermindert. Je leichter europäische Fördergelder auf neue Prioritäten umgeschichtet werden können, desto weniger sicher oder umso kurzlebiger sind die zugesagten Förderungen aus dem EU-Budget und desto komplizierter wird es, mehrjährige Förder- und Entwicklungsprogramme zu planen.

Bei den laufenden MFR-Verhandlungen geht es also auch darum, eine geeignete und von allen Akteuren akzeptierte Balance zwischen Flexibilität und Vorhersehbarkeit zu finden und zu vereinbaren. Einerseits bestehen der Wunsch und die Notwendigkeit, eine flexible Haushaltsführung zu gewährleisten und auf diese Weise in der Lage zu sein, schnell und entschieden auf

Veränderungen zu reagieren sowie den Haushalt entsprechend anzupassen. Andererseits müssen die Erwartungen an eine längerfristige europäische Förderpolitik erfüllt werden, die vorhersehbar, verbindlich und damit für die Empfänger planbar und berechenbar ist. Das besondere Kennzeichen der europäischen Förderpolitik sind bislang die mehrjährigen Entwicklungsprogramme, die strukturelle Modifikationen ohne tagespolitische Volatilitäten ermöglichen.

Um dieser schwierigen Ausgangslage und den inhärenten Zielkonflikten gerecht zu werden, schlägt die Kommission vor, für Anwendung und Umsetzung der verschiedenen Flexibilitätsinstrumente das jährliche Haushaltsverfahren zu nutzen. Darin können Rat und EP den von der Kommission vorgeschlagenen Jahreshaushalt verhandeln und gegebenenfalls abändern. Bisher stand die Verabschiedung der EU-Jahreshaushalte stets im Schatten der MFR-Verhandlungen, wurden doch Obergrenzen und Verteilung der EU-Gelder auf die spezifischen EU-Förderprogramme vorab bereits im Zuge der MFR-Verhandlungen festgelegt. Nunmehr soll im jährlichen Haushaltsverfahren über die neuen und deutlich erweiterten Flexibilitätsspielräume sowie über Umschichtungen innerhalb einer MFR-Rubrik und zwischen Förderprogrammen entschieden werden. Die beiden Haushaltsgesgeber in der EU, der Rat der EU und das Europäische Parlament, werden dann auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission einen Beschluss über die Anwendung der Flexibilitätsinstrumente fassen.

Hierfür schlägt die EU-Kommission ein neues Steuerungsverfahren zwischen Kommission, Rat und EP vor. Um beizeiten veränderte oder neue Ausgabenschwerpunkte und die Zuweisung der flexiblen Haushaltsmittel zu erörtern und anschließend im jährlichen Haushaltsverfahren darüber beschließen zu können, will sie möglichst früh einen jährlichen »integrierten Strategiebericht« vorlegen. Darin möchte sie die bestehenden spezifischen Strategieverfahren und -berichte zusammenfassen, die sie ohnehin bereits erstellt,

zum Beispiel die Berichte im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung oder im Zuge der klima- und umweltpolitischen Koordinierung. In ihrem Strategiebericht will sie die politischen Prioritäten sowie die sich abzeichnenden Handlungs- und Finanzierungsbedarfe aufführen. Dann soll der Bericht im Rat und im Europäischen Parlament diskutiert werden.

Dieser Vorschlag der Kommission, dem jährlichen Haushaltsverfahren einen neuen politischen Steuerungsmechanismus vorzuschalten, ist im Kreis der Mitgliedstaaten noch umstritten. Doch gibt es Hinweise darauf, dass sich das jährliche Haushaltsverfahren an einem solchen EU-Strategiedokument der Kommission (das im Europäischen Rat verabschiedet werden dürfte) orientieren wird. Ob mit diesem neuen Instrument allerdings die Konsensfindung und die konkrete Bezifferung neuer Ausgaben leichter und schneller möglich sein werden, bleibt fraglich. Es scheint wenig wahrscheinlich, dass die Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten mit einem solchen, wohl eher allgemeinen Strategiebericht überwunden werden können.

Neue Fragen der Legitimation

Größere Budgetflexibilität ist eng mit den Grundprinzipien Legitimität, Transparenz und Kontrolle über die europäische Haushaltspolitik verbunden. Damit werfen Stärkung und Ausbau von Flexibilität und Effizienz der europäischen Haushaltspolitik und des MFR zusätzliche legitimatorische und in der Folge auch institutionelle Fragen auf: Wie können die Beteiligungs- und Kontrollrechte der beiden Haushaltsgesgeber angemessen berücksichtigt werden, ohne die angestrebte rasche haushaltspolitische Entscheidungsfindung über Gebühr auszubremsen? Wie lässt sich die Vorhersehbarkeit des MFR auch weiterhin für die Begünstigten der EU-Förderprogramme sichern, ohne eine flexible Nutzung der europäischen Budgetressourcen zu stark zu



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auf-
fassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser
Publikation sind Verweise
auf SWP-Schriften und
wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern
einem Begutachtungsverfahren,
einem Faktencheck und
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://www.
swp-berlin.org/ueber-uns/
qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/)

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2026A44

begrenzen? Wer legt die politischen Prioritäten, Ziele und Aufgaben der EU so präzise fest, dass auf dieser Basis konkrete Haushaltsansätze beziffert und detaillierte Ausgabenprogramme verabschiedet werden können? Und könnte dann ein Haushaltsgesetzgeber die Anwendung von Flexibilitätsmargen oder die Umschichtungen und Neupriorisierungen europäischer Förderprogramme überhaupt noch ablehnen?

Mit diesen Fragen entstehen neue institutionelle Spannungen wegen des künftigen Zusammenspiels der Organe in der EU-Haushaltspolitik. Diese Probleme reichen über die traditionellen Verteilungskonflikte zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern bei den MFR-Verhandlungen weit hinaus.

In den Diskussionen über die Flexibilisierung des EU-Budgets spiegelt sich unter anderem die Furcht wider, dass die Entscheidungen in der EU weiter zentralisiert und die politisch verantwortlichen Gesetzgeber de facto geschwächt werden. Soll über die Verwendung oder die Umschichtung und Neuausrichtung europäischer Gelder auf neue politische Prioritäten schnell und verbindlich entschieden werden, ist dies zweifellos am effizientesten und schnellsten möglich, wenn die Entscheidung von einem einzigen EU-Organ getroffen werden kann. Wird die Entscheidungsfindung derart beschleunigt und vereinfacht, kann dies die politischen und auch die finanziellen Transaktionskosten erheblich vermindern. Zugleich begünstigen die verkürzten Entscheidungswege die Ausrichtung auf ein starkes Entscheidungszentrum im Institutionengefüge der EU. In der Regel hat das politische Entscheidungszentrum, also die Exekutive, ein gesteigertes Interesse daran, den Haushalt zu flexibilisieren. Dagegen legt die haushaltspolitische Legislative üblicherweise Wert darauf, dass der Haushalt frühzeitig und verbindlich festgelegt und sie selbst weitgehend in die Entscheidung über die Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite eingebunden wird. Die haushaltspolitische Rechen-

schaftspflicht der Exekutive bietet der Legislative die Möglichkeit politischer Einflussnahme mit Hilfe ihrer haushaltspolitischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte.

Im Mehrebenensystem der EU betrifft diese Suche nach einem angemessenen Ausgleich zwischen exekutiver Handlungsfähigkeit und legislativer Legitimität alle Entscheidungsebenen. Die Auswirkungen dieses Bestrebens sind also auf europäischer, nationaler und teilweise auf regionaler Ebene spürbar, sowie in den exekutiven und parlamentarischen Organen auf diesen drei Ebenen.

Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa.