



Brüssel, den 17.10.2016  
COM(2016) 678 final

Vorschlag für einen

**BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben im Jahr  
2017**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020<sup>1</sup> („MFR-Verordnung“) sieht als letztes Mittel die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben von bis zu 0,03 % des Bruttonationaleinkommens der EU-28 vor, damit auf unvorhersehbare Umstände reagiert werden kann. In der technischen Anpassung des MFR für 2017<sup>2</sup>, die auf Artikel 6 der MFR-Verordnung beruht, wurde der absolute Betrag des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben für das Jahr 2017 auf 4496,8 Mio. EUR festgesetzt.

Gemäß Artikel 13 der MFR-Verordnung schlägt die Kommission nach Prüfung aller Möglichkeiten zur Finanzierung des zusätzlichen und unvorhergesehenen Bedarfs an Mitteln für Verpflichtungen vor, den Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben für das Jahr 2017 im Betrag von 2150,6 Mio. EUR in Anspruch zu nehmen und dadurch die Mittel für Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Ausgaben der Rubriken 3 *Sicherheit und Unionsbürgerschaft* und 4 *Europa in der Welt* des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2017 über die Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen von 2578 Mio. EUR bzw. 9432 Mio. EUR (zu jeweiligen Preisen) hinaus zu ergänzen.

Im Einklang mit Nummer 14 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung<sup>3</sup> hat die Kommission die Möglichkeiten der Umschichtung eines erheblichen Betrags innerhalb des geltenden Haushaltsplans geprüft. Entsprechend den Bestimmungen des Artikels 13 Absatz 3 der MFR-Verordnung schlägt die Kommission vor, die Aufstockung der Ausgabenobergrenze der Rubriken 3 und 4 wie folgt auszugleichen:

- 2017: 850 Mio. EUR werden gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 2 *Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen* verbleibenden Spielraum und 514,4 Mio. EUR gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 5 *Verwaltung* verbleibenden Spielraum aufgerechnet.
- 2018: 570 Mio. EUR werden gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 5 *Verwaltung* verbleibenden Spielraum aufgerechnet.
- 2019: 216,2 Mio. EUR werden gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 5 *Verwaltung* verbleibenden Spielraum aufgerechnet.

Dieser Vorschlag umfasst einen Betrag in Höhe von 1164,4 Mio. EUR, für den die Kommission bereits einen Vorschlag zur Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben für Rubrik 3 vorgelegt hatte, der dem ursprünglichen Haushaltsentwurf 2017<sup>4</sup> beigegeben war und der nun aufgehoben und durch den vorliegenden Vorschlag ersetzt wird.

Dieser Vorschlag wird zusammen mit dem Vorschlag der Kommission, das Flexibilitätsinstrument<sup>5</sup> ebenfalls für Rubrik 3 für 2017 in vollem Umfang (530 Mio. EUR) in Anspruch zu nehmen, vorgelegt.

<sup>1</sup> ABJ. L 347 vom 20.12.2013, S. 884.

<sup>2</sup> COM(2016) 311 vom 30.6.2016.

<sup>3</sup> ABJ. C 373 vom 20.12.2013, S. 1.

<sup>4</sup> COM(2016) 314 vom 30.6.2016.

<sup>5</sup> COM(2016) 313 vom 30.6.2016.



## **2. BEGRÜNDUNG DER INANSPRUCHNAHME**

### **2.1. EINLEITUNG**

#### *2.1.1 Rubrik 3 Sicherheit und Unionsbürgerschaft*

Die internen Maßnahmen im Zuge der Migrations-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise werden aus der Rubrik 3 finanziert, genauer gesagt über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), den Fonds für die innere Sicherheit (ISF) sowie über spezialisierte Einrichtungen wie Frontex, EASO, eu-LISA und Europol. 2016 hat der Rat den Vorschlag für ein neues Instrument für Soforthilfe innerhalb der Union angenommen, über das auch 2017 humanitäre Soforthilfe im Kontext des aktuellen Zustroms von Flüchtlingen und Migranten in die Union bereitgestellt wird.

Die Ausgabenobergrenze der Rubrik 3 liegt 2017 bei 2578 Mio. EUR zu jeweiligen Preisen. Die im Haushaltsplan 2016 für die Rubrik 3 bewilligten Mittel für Verpflichtungen belaufen sich auf 4052 Mio. EUR; dabei ist bereits einberechnet, dass im Einklang mit Artikel 11 Absatz 2 der MFR-Verordnung das Flexibilitätsinstrument in vollem Umfang (1506 Mio. EUR) über die Obergrenze der Rubrik 3 hinaus in Anspruch genommen wurde.

Die Kommission schlägt vor, das Flexibilitätsinstrument 2017 bis zu seiner für das betreffende Jahr geltenden Obergrenze von 530 Mio. EUR über die Ausgabenobergrenze der Rubrik 3 hinaus in Anspruch zu nehmen.

Der Bedarf an Haushaltsmitteln, um die Auswirkungen der Migrations-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise zu bewältigen, liegt 2017 jedoch mindestens so hoch wie 2016. Als politische Antwort hat die Kommission eine Vielzahl von Strukturmaßnahmen in den Bereichen Sicherheit, Schutz der Außengrenzen, Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Integration und Rückführung vorgeschlagen.

Die Ausgaben im Zusammenhang mit Migration, Flüchtlingen und Sicherheit machen in der Rubrik 3 mehr als 70 % der Gesamtausgaben unter der Obergrenze aus. Die Kommission schlägt nach sorgfältiger Prüfung aller Umschichtungsmöglichkeiten vor, die Mittel für Lebens- und Futtermittel und das Katastrophenschutzverfahren gegenüber der Finanzplanung zu kürzen. Die Manövriermasse ist allerdings begrenzt, da die Programme von geringem Umfang sind und auch neuer Bedarf entsteht, beispielsweise für die neuen Sofortmaßnahmen im Bereich der Pflanzengesundheit, die in der Lebens- und Futtermittel-Verordnung für 2017 vorgesehen sind. Aus diesem Grund kann nur ein geringer Anteil des zusätzlichen Bedarfs im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingen durch eine Umschichtung der Mittel innerhalb der Rubrik 3 aufgebracht werden.

Folglich kann der Bedarf an Haushaltsmitteln einzig durch die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben gedeckt werden. Da in anderen Rubriken Spielräume verbleiben, kann die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben 2017 vollständig ausgeglichen werden.

Die entsprechenden Mittel für Zahlungen werden innerhalb der Obergrenze für Mittel für Zahlungen für das Jahr 2017 bereitgestellt; daher ist es nicht notwendig, den Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben für Mittel für Zahlungen in Anspruch zu nehmen.

### 2.1.2 Rubrik 4 Europa in der Welt

Am 7. Juni 2016 legte die Kommission eine Mitteilung über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda<sup>6</sup> vor, der auf dem Aktionsplan von Valletta<sup>7</sup> sowie den Ergebnissen der Dialoge auf hoher Ebene über Migrationsfragen und *Migrationspakten*<sup>8</sup> mit einer Reihe von vorrangigen Partnern aufbaut, für die zusätzliche Mittel erforderlich sein werden. Das kurzfristige Ziel dieser Migrationspakete, die auf die einzelnen Empfängerländer zugeschnitten sind, ist es, den Flüchtlingen und potenziellen Migranten bessere Perspektiven zu bieten, damit sie in ihrer Heimat bleiben und keine gefährlichen Reisen auf sich nehmen. Angesichts der hohen Anzahl von Migranten, die ihr Leben bei dem Versuch, von Nordafrika aus die Küste Europas zu erreichen, verloren haben, ist dies besonders dringend.

Um dieses Ziel innerhalb eines Zeitrahmens zu erreichen, der mit dem raschen Handlungsbedarf vereinbar ist, insbesondere mit den vorrangigen Partnern, schlägt die Kommission vor, die Mittel für das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) durch Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 750 Mio. EUR aufzustocken. Das Ziel ist insbesondere, Mittelmeerländer wie Libanon, Jordanien, Tunesien und Libyen durch das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) zu unterstützen, aber auch gegen die eigentlichen Ursachen der Migration vorzugehen, indem afrikanische Länder südlich der Sahara und Länder in Asien durch das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) Hilfe erhalten.

Um gegen die ursprünglichen Ursachen der Migration vorzugehen, schuf die Kommission darüber hinaus den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der auf der Einrichtung einer EFSD-Garantie und eines EFSD-Garantiefonds basiert. Die Kommission schlägt vor, den EFSD-Garantiefonds mit Mitteln in Höhe von 750 Mio. EUR für den Zeitraum 2017-2020 auszustatten, und zwar 400 Mio. EUR aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für die vier Jahre, 100 Mio. EUR aus dem ENI für 2017-2020 (davon 25 Mio. EUR im Jahr 2017) und 250 Mio. EUR an Mitteln für Verpflichtungen (und Mitteln für Zahlungen) im Jahr 2017.

Die Übertragung von Ausgaben in Höhe von 13,8 Mio. EUR für die drei EU-Sonderbeauftragten mit Doppelfunktion von Rubrik 4 auf den Europäischen Auswärtigen Dienst (Rubrik 5), wodurch ein entsprechender Spielraum unter der Ausgabenobergrenze der Rubrik 4 geschaffen wird. Ein solcher Spielraum kann zunächst verwendet werden, um einen Teil der 1 Mrd. EUR für den zusätzlichen und unvorhergesehenen Bedarf in dieser Rubrik gemäß dem Berichtigungsschreiben Nr. 1 zum Entwurf des Haushaltsplans 2017<sup>9</sup> zu decken, bevor zur Deckung des ausstehenden Betrags (986,2 Mio. EUR) der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in Anspruch genommen wird. Die Kommission schlägt vor, einen Teil (200 Mio. EUR) dieses ausstehenden Betrags gegen den in Rubrik 2 *Nachhaltiges Wachstum – natürliche Ressourcen* 2017 zur Verfügung stehenden Spielraum aufzurechnen, wodurch ein Restspielraum von 439,3 Mio. EUR verbleibt; der übrige Teil (786,2 Mio. EUR) wird gegen die in Rubrik 5 *Verwaltung* 2018 (570 Mio. EUR) und 2019 (216,2 Mio. EUR) zur Verfügung stehenden Spielräume aufgerechnet. Auf diese Weise bleibt durch die Aufrechnung ein größtmöglicher Handlungsspielraum für künftige unvorhergesehene Ereignisse erhalten.

<sup>6</sup> COM(2016) 385 vom 7.6.2016.

<sup>7</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12>

<sup>8</sup> Maßgeschneiderte Länderpakete zur Umsetzung des neuen Partnerschaftsrahmens. Das kurzfristige Ziel ist es, Flüchtlinge zu retten, dafür zu sorgen, dass sie in ihrer Heimat bleiben und keine gefährlichen Reisen auf sich nehmen.

<sup>9</sup> COM(2016) 679 final vom 17.10.2016.



## **2.2. DER SPIELRAUM FÜR UNVORHERGESEHENE AUSGABEN ALS LETZTES MITTEL**

In Artikel 13 Absatz 1 der MFR-Verordnung wird der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben als letztes Mittel definiert, um auf unvorhersehbare Umstände zu reagieren. Im Haushaltsplanentwurf (HE) 2017 schlägt die Kommission nach Prüfung aller Umschichtungsmöglichkeiten innerhalb der Rubriken 3 und 4 vor, den bis zur Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen dieser Rubriken verbleibenden Spielraum vollständig auszuschöpfen.

Da das Flexibilitätsinstrument im HE 2017 in vollem Umfang (530 Mio. EUR) in Anspruch genommen wird, kann die Lücke zwischen der Ausgabenobergrenze der Rubriken 3 und 4 für das Jahr 2017 und dem geschätzten zusätzlichen unvorhergesehenen Bedarf für 2017 nur durch die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben für das Jahr 2017 in Höhe von 2150,6 Mio. EUR geschlossen werden.

## **2.3. AUSWIRKUNGEN UNVORHERSEHBARER UMSTÄNDE AUF DEN HAUSHALT IM JAHR 2017**

Wenngleich die Migrations-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise bereits 2015 begann, zeigen sich tagtäglich neue Auswirkungen und Folgen. Da die langfristige Entwicklung auf diesem Gebiet auch von politischen Entscheidungen in Drittländern über die Aufnahme von Flüchtlingen in ihrem Staatsgebiet und die Öffnung oder Schließung von Grenzen abhängt, ist sie sehr schwer einzuschätzen. Die Unberechenbarkeit dieser Krise rechtfertigt die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben als letztes Mittel, um die unvorhergesehene Entwicklung des Ausgabenbedarfs in den Rubriken 3 und 4 aufgrund der Migrations-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise zu bewältigen.

## **3. AUFRECHNUNG DES SPIELRAUMS FÜR UNVORHERGESEHENE AUSGABEN GEGEN DIE MFR-OBERGRENZEN**

In Artikel 13 Absatz 3 der MFR-Verordnung ist festgelegt, dass die durch die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben bereitgestellten Beträge in vollem Umfang gegen die Spielräume für das laufende Haushaltsjahr oder für künftige Haushaltsjahre aufgerechnet werden müssen.

Gemäß Artikel 13 Absatz 4 der MFR-Verordnung dürfen die aufgerechneten Beträge nicht weiter im Kontext des MFR in Anspruch genommen werden, damit die Obergrenzen der im MFR für das laufende Haushaltsjahr und für künftige Haushaltsjahre festgesetzten Mittel für Verpflichtungen und für Zahlungen insgesamt nicht überschritten werden. Dementsprechend muss mit den durch den Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben unter den Rubriken 3 und 4 bereitgestellten Mitteln für Verpflichtungen im Jahr 2017 und der diesbezüglichen Aufrechnung die Gesamtobergrenze der Mittel für Verpflichtungen für die Jahre 2017 bis 2020 eingehalten werden.

Die Kommission schlägt vor, die Aufstockung der Ausgabenobergrenzen der Rubriken 3 und 4 in vier wie folgt auf 2017 bis 2019 verteilte Schritte aufzurechnen:

- 2017:
  - 850 Mio. EUR werden gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 2 verbleibenden Spielraum und
  - 514,4 Mio. EUR werden gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 5 verbleibenden Spielraum aufgerechnet.

- 2018: 570 Mio. EUR werden gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 5 verbleibenden Spielraum aufgerechnet.
- 2019: 216,2 Mio. EUR werden gegen den bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 5 verbleibenden Spielraum aufgerechnet.

Nach der Aufrechnung würde 2017 noch ein Spielraum von 439,3 Mio. EUR bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 2 verbleiben, und kein Spielraum bis zur Ausgabenobergrenze der Rubrik 5, 2018 und 2019 würde gemäß den Schätzungen der indikativen Finanzplanung nach der vorgeschlagenen Aufrechnung ein Spielraum von mindestens 100 Mio. EUR unter der Rubrik 5 verbleiben.

Die Gesamtobergrenze für Mittel für Verpflichtungen für den MFR insgesamt bleibt unverändert.

#### **4. ZUSÄTZLICHE ELEMENTE**

Das Europäische Parlament und der Rat werden daran erinnert, dass die Veröffentlichung dieses Beschlusses im Amtsblatt der Europäischen Union nach dem letzten Satz von Artikel 13 Absatz 1 der MFR-Verordnung spätestens zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Haushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2017 erfolgen muss.

Vorschlag für einen

## BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

### über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben im Jahr 2017

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —  
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung<sup>1</sup>, insbesondere auf Nummer 14 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Mit Artikel 13 der Verordnung Nr. 1311/2013 des Rates<sup>2</sup> wurde ein Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben von bis zu 0,03 % des Bruttonationaleinkommens der Union eingerichtet.

(2) Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 hat die Kommission den absoluten Betrag dieses Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben für 2017<sup>3</sup> berechnet.

(3) Nach Prüfung aller anderen finanziellen Möglichkeiten zur Reaktion auf die unvorhergesehenen Umstände innerhalb der im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) festgelegten Ausgabenobergrenzen der Rubriken 3 *Sicherheit und Unionsbürgerschaft* und 4 *Europa in der Welt* für 2017 und nachdem vorgeschlagen wurde, das Flexibilitätsinstrument für die MFR-Rubrik 3 im Jahr 2017 in vollem Umfang (530 000 000 Mio. EUR) in Anspruch zu nehmen, muss der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in Anspruch genommen werden, damit der Bedarf im Zusammenhang mit der Migrations-, Flüchtlings- und Sicherheitskrise gedeckt werden kann; dazu werden die Mittel für Verpflichtungen der MFR-Rubriken 3 und 4 im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2017 über die Obergrenzen dieser Rubrik hinaus aufgestockt.

(4) Angesichts dieser außergewöhnlichen Situation ist die Bedingung des „letzten Mittels“ gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 erfüllt.

(5) Um die zur Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben benötigte Zeit möglichst gering zu halten, sollte der Beschluss ab dem Beginn des Haushaltsjahres 2017 gelten —

---

<sup>1</sup> ABl. C 373 vom 20.12.2013, S. 1.

<sup>2</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884).

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 30. Juni 2016 mit dem Titel Technische Anpassung des Finanzrahmens an die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens für das Haushaltsjahr 2017 (COM(2016) 311 vom 30. Juni 2016).

HABEN FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Für den Gesamthaushaltsplan der Union für das Haushaltsjahr 2017 wird der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in Anspruch genommen, damit über die Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen der Rubrik 3 *Sicherheit und Unionsbürgerschaft* des mehrjährigen Finanzrahmens hinaus Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 1 164 380 960 EUR und über die Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen der Rubrik 4 *Europa in der Welt* des mehrjährigen Finanzrahmens hinaus Mittel in Höhe von 986 230 000 Mio. EUR bereitgestellt werden können.

*Artikel 2*

Die Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 2 150 610 960 EUR, die durch die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben für das Haushaltsjahr 2017 bereitgestellt werden, werden gegen die für die Jahre 2017 bis 2019 verfügbaren Spielräume der folgenden Rubriken aufgerechnet:

- (a) 2017:
  - i) Rubrik 2 *Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen*: 850 000 000 EUR.
  - ii) Rubrik 5 *Verwaltung*: 514 380 960 EUR.
- (b) 2018: Rubrik 5 *Verwaltung*: 570 000 000 Mio. EUR
- (c) 2019: Rubrik 5 *Verwaltung*: 216 230 000 Mio. EUR

*Artikel 3*

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Er gilt ab dem 1. Januar 2017.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments*  
*Der Präsident*

*Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*