



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## Der EU-Haushalt: Zeit für eine Reform?

Themenpapier zur Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen  
Finanzrahmens 2014-2020

## INHALT

	Ziffer
Einleitung	1 - 6
Das Themenpapier des Hofes	1 - 2
Eine Gelegenheit zur Reform des EU-Haushalts	3 - 6
Die Halbzeitüberprüfung des MFR 2014-2020 durch die Kommission	7 - 51
Stand der Umsetzung des laufenden MFR und neue Herausforderungen	7 - 18
Die Reformdebatte muss stärker evidenzbasiert sein	7 - 9
Es besteht die Gefahr, dass sich die Geschichte wiederholt	10 - 14
Vor der Festlegung eines neuen langfristigen Haushalts müssen die EU-Ausgaben umfassend überprüft werden	15 - 18
Anmerkungen zu zentralen Vorschlägen in der Halbzeitüberprüfung der Kommission	19 - 33
Bessere Ausrichtung auf Prioritäten und neue Herausforderungen?	20 - 26
Mehr Flexibilität und Dynamik bei der Mobilisierung und Bereitstellung von Finanzmitteln?	27 - 30
Einfachere Vorschriften und stärkere Leistungsorientierung?	31 - 33
Auf dem Weg zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen	34 - 51
Von der Kommission zur Sprache gebrachte Probleme	35 - 47
Allgemeine Finanzierungsregelungen	48 - 51
Schlussfolgerungen und Vorschläge	52 - 57
Vorschlag 1: Eine Änderung des Zeitplans für die Ausarbeitung des nächsten MFR in Erwägung ziehen	54
Vorschlag 2: Durchführung einer umfassenden Überprüfung der EU-Ausgaben	55
Vorschlag 3: Ausarbeitung klarerer, einfacherer und kohärenterer Finanzierungsregelungen	56

Vorschlag 4: Erörterung der EU-Haushaltsprioritäten in einer hochrangigen  
Debatte

## **EINLEITUNG**

### ***Das Themenpapier des Hofes***

1. Dieses Themenpapier wurde als Reaktion auf die Mitteilung der Kommission über die Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 (MFR) sowie auf die Vorschläge zur Änderung der MFR-Verordnung, der Interinstitutionellen Vereinbarung und des Beschlusses über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben erstellt<sup>1</sup>. Der Hof wird zu gegebener Zeit auf andere Legislativvorschläge reagieren, die ebenfalls zum "Halbzeitüberprüfungspaket" gehören<sup>2</sup>.
  
2. Der Hof betrachtet in erster Linie die haushaltsbezogenen Aspekte der Funktionsweise des MFR, die in der Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision behandelt werden, und fordert die politischen Entscheidungsträger, die Rechtsetzungsbehörden und die Haushaltsbehörde der EU auf, die Gelegenheit zu nutzen, noch in dieser Legislaturperiode eine langfristige Reform des EU-Haushalts einzuleiten. Bei seinen Bemerkungen folgt der Hof den Hauptabschnitten der Mitteilung, die dem Stand der Umsetzung des MFR 2014-2020, den Vorschlägen des Halbzeitüberprüfungspakets und den im Vorschlag für den nächsten MFR zu behandelnden Problemen gewidmet sind.

### ***Eine Gelegenheit zur Reform des EU-Haushalts***

3. Die Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des MFR 2014-2020 bietet Gelegenheit, über mögliche Verbesserungen des Finanzmanagements und der Rechenschaftspflicht nachzudenken und zu beginnen, das EU-Haushaltssystem so umzugestalten, dass die Bürgerinnen und Bürger ihm wieder Vertrauen schenken.

---

<sup>1</sup> COM(2016) 603 final, COM(2016) 606 final und COM(2016) 607 final.

<sup>2</sup> Der Hof arbeitet zurzeit an Stellungnahmen zu den Vorschlägen zur Änderung der Haushaltsordnung (966/2012) und zum Vorschlag zur Änderung der EFSI-Verordnung (2015/1017).

4. Auf der Grundlage der im Zuge seiner Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse, über die er in seinen Jahresberichten und Sonderberichten berichtet, ist der Hof der Überzeugung, dass es an der Zeit ist, für die Ausgaben und Investitionen der EU einen neuen Ansatz zu entwickeln. Ziel der Reform sollte es sein, das EU-Haushaltssystem in folgender Hinsicht zu verbessern:

- EU-Mittel sollten schnell und flexibel dort eingesetzt werden können, wo sie den größten Mehrwert für die EU und ihre Bürgerinnen und Bürger erbringen.
- Die Bereitstellung von Finanzmitteln und das Erzielen von Ergebnissen sollten wirtschaftlich und mit einem vertretbaren Risiko verbunden sein.
- Es sollte sich nachweisen lassen, wie die EU Politiken finanziert und Ergebnisse erzielt.

5. Die Verwirklichung dieser Ziele ist innerhalb des laufenden MFR nicht ohne Weiteres möglich. Die Kommission verfügt in dieser Phase für Vorschläge zur Neufestsetzung der EU-Ausgabenprioritäten und zur Änderung der Finanzvorschriften nur über sehr wenig Spielraum, da sie den folgenden Sachzwängen Rechnung tragen muss:

- die zum Zeitpunkt der Annahme des laufenden MFR beschlossenen Finanzierungsprioritäten der Europäischen Union;
- die MFR-Verordnung, mit der die Möglichkeit von Anpassungen in der Mitte des Zeitraums begrenzt wird<sup>3</sup>;
- die siebenjährigen Ausgabenprogramme für den Zeitraum 2014-2020, die nach erheblichen Verzögerungen erst kürzlich angelaufen sind;
- die Tatsache, dass bei der Ausführung des EU-Haushaltsplans die Ausgabenobergrenzen nahezu erreicht sind.

---

<sup>3</sup> Artikel 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020.

6. Vor diesem Hintergrund legt die Kommission Vorschläge vor, die darauf abzielen, mehr Mittel auf die aktuellen Prioritäten auszurichten, die Haushaltsführung flexibler zu gestalten und bestimmte Aspekte der Finanzvorschriften zu vereinfachen.

## **DIE HALBZEITÜBERPRÜFUNG DES MFR 2014-2020 DURCH DIE KOMMISSION**

### ***Stand der Umsetzung des laufenden MFR und neue Herausforderungen***

#### **Die Reformdebatte muss stärker evidenzbasiert sein**

7. Die von der Kommission vorgelegten Informationen über den "Stand der Umsetzung" des laufenden MFR konzentrieren sich vor allem auf die voraussichtliche Ausschöpfung der Obergrenzen und Spielräume für die Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen bis Ende 2020. Hinsichtlich folgender Punkte legt die Kommission keine ausreichenden Informationen vor:

- wirtschaftliche Lage, die die Verwendung von EU-Haushaltsmitteln durch die Mitgliedstaaten beeinflusst<sup>4</sup>, einschließlich der Angabe, ob die Gefahr besteht, dass EU-Mittel
  - a) von den Mitgliedstaaten nicht vollständig ausgeschöpft werden<sup>5</sup>;
  - b) andere Investitionen und Finanzierungsquellen verdrängen;
  - c) möglicherweise nicht ausgezahlt werden, weil ein Mitgliedstaat nicht die empfohlenen Strukturreformen vornimmt ("Konditionalität");
- geplante Ausgaben im laufenden MFR im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben des vorangegangenen MFR, um wiederkehrende Verzögerungen aufzuzeigen;

---

<sup>4</sup> Artikel 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020.

<sup>5</sup> Ziffer 2.6 und Illustration 2.6 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

- nicht verwendete Mittel, die in Finanzinstrumenten zur Verfügung stehen<sup>6</sup>;
- Bestand der Vorfinanzierungen, der noch durch Zahlungen abzuwickelnden Mittelbindungen und der sonstigen Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten<sup>7</sup>;
- Cashflow-Prognose für einen Zeitraum von sieben bis 10 Jahren, die Aufschluss gibt über die Haushaltsobergrenzen, den Zahlungsbedarf, die Kapazitätsengpässe und potenzielle Aufhebungen von Mittelbindungen<sup>8</sup>, um die Situation nach 2020 zu beleuchten;
- finanzielle Gesamtauswirkungen der Vorschläge des Halbzeitüberprüfungspakets auf den EU-Haushalt, einschließlich des Anstiegs der Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen gegenüber dem derzeitigen Stand sowie des Gesamtwerts der Reserven und der mit diesen Vorschlägen verbundenen Garantien;
- Auswirkung der Vorschläge auf die Bereiche des EU-Haushalts, in denen anhaltend hohe Fehlerquoten zu verzeichnen sind<sup>9</sup>.

8. Der Hof stellt außerdem fest, dass die Mittel aus dem EU-Haushalt in einigen Mitgliedstaaten einen erheblichen Teil der Gesamtausgaben des Staates und der Gesamtinvestitionen ausmachen<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Sonderbericht Nr. 19/2016 und Ziffer 2.31 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

<sup>7</sup> Ziffern 2.5-2.9 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

<sup>8</sup> Ziffern 2.10 und 2.47 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

<sup>9</sup> Ziffer 1.66 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2014.

<sup>10</sup> Siehe Illustration 1.1 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

9. Die genannten Informationen hätten in dieser Phase bereitgestellt werden können, um die **Herausforderungen für die Haushaltsführung zu veranschaulichen** und **Grundlagen für den interinstitutionellen Dialog** über mögliche langfristige Lösungen zu liefern.

**Es besteht die Gefahr, dass sich die Geschichte wiederholt**

10. Infolge der beträchtlichen Verzögerungen zu Beginn des MFR 2014-2020 beziehen sich die meisten bislang im laufenden MFR getätigten operativen Ausgaben auf Mittelbindungen des vorangegangenen Zeitraums. Verzögerungen bei den Ausgaben traten auch zu Beginn der vorangegangenen Zeiträume auf.

11. Im Jahr 2015, dem jüngsten Haushaltsjahr, zu dem geprüfte Zahlen vorliegen, wurden mehr als drei Viertel der operativen Ausgaben für Regelungen aufgewendet, für die die Vorschriften des vorangegangenen MFR galten<sup>11</sup>.

12. Obwohl der Zahlungsrückstand aus dem vorangegangenen Zeitraum nunmehr aufgeholt wurde, ist für den Fall, dass die im MFR vorgesehenen Obergrenzen für die Mittel für Verpflichtungen bis zum Ende des Zeitraums vollständig ausgeschöpft werden, in den nächsten Jahren wahrscheinlich erneut mit Zahlungsdruck zu rechnen. Dies ist zum großen Teil auf die Differenz zwischen den ursprünglich im MFR vereinbarten Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen zurückzuführen.

13. In diesem Zusammenhang trägt der Vorschlag der Kommission, die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben im Jahr 2014 gegen 2017 und nicht gegen 2018-2020 aufzurechnen, dazu bei, dass in diesen Jahren Zahlungen geleistet werden können<sup>12</sup>. Dennoch ist immer noch absehbar, dass zu Beginn des nächsten MFR umfangreiche Mittelbindungen aus dem laufenden MFR noch zu Zahlungen führen müssen, da im laufenden MFR bis 2020 weniger als 60 % der im Rahmen der europäischen Struktur-

---

<sup>11</sup> Ziffer 2.3 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

<sup>12</sup> Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/435 über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben, COM(2016) 607 final.



und Investitionsfonds verfügbaren Mittel ausgezahlt sein werden<sup>13</sup>. Dies bedeutet, dass der Zeitpunkt, zu dem die Hälfte der Ausgaben getätigt ist, im größten Bereich des Haushaltsplans nicht vor dem letzten Jahr des Zeitraums erreicht werden wird.

14. Die Verzögerungen bei der Einleitung von Programmen und der Druck auf dem Zahlungshaushalt im laufenden MFR bilden daher wahrscheinlich zwei zentrale Risiken, wenn es beim Zeitplan für die Annahme des nächsten MFR und der entsprechenden Ausgabenprogramme bleibt:

- In den nächsten Jahren wird es erneut zu einer Anhäufung von Mittelbindungen und zu Zahlungsrückständen kommen, da es einigen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bereiten wird, die verfügbaren Mittel bis 2020 - oder sogar bis 2023, wenn die Förderfähigkeit im Rahmen der Ausgabenprogramme 2014-2020 endet - in Anspruch zu nehmen. Dadurch besteht die Gefahr, dass Projekte mit geringem Kosten-Nutzen-Verhältnis finanziert werden, damit Fördermittel nicht verloren gehen<sup>14</sup>.
- Die Kommission wird wenig Gelegenheit haben, aus faktengestützten Bewertungen Lehren hinsichtlich der Ausgestaltung, Durchführung und Ergebnisse der EU-Ausgabenprogramme des MFR 2014-2020 zu ziehen, bevor sie Ende 2017 ihren Vorschlag für den MFR nach 2020 vorlegen muss. Außerdem werden viele Ex-post-Bewertungen vor dem Abschluss der Programme des MFR 2007-2013 stattfinden.

**Vor der Festlegung eines neuen langfristigen Haushalts müssen die EU-Ausgaben umfassend überprüft werden**

15. Der EU-Haushalt sollte für die EU und ihre Bürgerinnen und Bürger eindeutige und sichtbare Nutzeffekte bieten, die durch Ausgaben allein auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene nicht hätten erreicht werden können.

---

<sup>13</sup> Schätzung der Kommission in der Arbeitsunterlage SWD(2016) 299 final - Anhang 6.

<sup>14</sup> Ziffer 38 der Landscape-Analyse: "EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement".

16. In seinen Jahresberichten und Sonderberichten verweist der Hof auf Fälle, in denen bei der Planung der EU-Ausgaben stärker strategisch hätte vorgegangen werden können, sodass bessere Ergebnisse und ein höherer Mehrwert für die EU als Ganzes erzielt worden wären. In jüngsten Berichten wurde beispielsweise Folgendes hervorgehoben:

- Bei Investitionen in die ländliche Infrastruktur, die aus dem EU-Haushalt finanziert wurden, war das Kosten-Nutzen-Verhältnis gering, und in einigen Fällen wurden nationale und regionale Finanzierungen dadurch nicht ergänzt, sondern ersetzt<sup>15</sup>.
- Ein Drittel der untersuchten EU-Ausgaben für Anlagen für den Seeverkehr war unwirksam oder nicht nachhaltig, weil solche Anlagen bereits an anderer Stelle in der Nähe vorhanden waren<sup>16</sup>.
- Durch die EU-Finanzierung von Schienenverkehrsprojekten im Zeitraum 2007-2013 ist es nicht gelungen, Güter von der Straße auf die Schiene zu verlagern<sup>17</sup>.
- Das Europäische Innovations- und Technologieinstitut hat mit komplexen Rahmenbedingungen und Managementproblemen zu kämpfen<sup>18</sup>.
- Im Zeitraum 2007-2013 erwies es sich bei Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE und des ESF in der Praxis als schwierig, die Kosten/Gebühren unter Kontrolle zu halten, die verfügbaren Mittel auszugeben, privates Kapital zu mobilisieren und die finanzielle Unterstützung erneut zu verwenden<sup>19</sup>.

17. Zudem sind eine gute Leistung und ein Mehrwert, die in der Vergangenheit erzielt wurden, noch keine Garantie für eine gute Leistung und einen Mehrwert in der Zukunft.

---

<sup>15</sup> Sonderbericht Nr. 25/2015.

<sup>16</sup> Sonderbericht Nr. 23/2016.

<sup>17</sup> Sonderbericht Nr. 8/2016.

<sup>18</sup> Sonderbericht Nr. 4/2016.

<sup>19</sup> Sonderbericht Nr. 19/2016.

Daher ist es unabdingbar, dass alle großen Ausgabenprogramme und Ausgabenregelungen nicht nur - wie vorgeschrieben - regelmäßig überwacht und bewertet, sondern auch im Hinblick auf ihre Leistung und ihren Mehrwert miteinander verglichen werden.

18. Nach Ansicht des Hofes sollte eine umfassende Überprüfung der EU-Ausgaben vorgenommen werden, bevor die EU einen weiteren langfristigen Haushalt und ein neues Bündel von Ausgabenprogrammen verabschiedet. Eine umfassende Überprüfung der Ausgaben würde die Möglichkeit für Verbesserungen u. a. in folgender Hinsicht bieten:

- Leistung und Mehrwert des EU-Haushalts sowohl auf der Ebene der politischen Prioritäten (d. h. der Ebene der MFR-Rubriken) als auch auf Programmebene;
- Prozess der Umsetzung der politischen Ziele der Union in operative Ziele für ihre wichtigsten Ausgabenprogramme und Ausgabenregelungen;
- Überwachung und Bewertung der auf den einzelnen Ebenen erzielten Leistung und des geschaffenen Mehrwerts und diesbezügliche Berichterstattung.

Bei der von der Kommission vorgenommenen Halbzeitüberprüfung des MFR handelt es sich nicht um eine dringend benötigte umfassende Überprüfung der EU-Ausgaben, bei der die Leistung und der Mehrwert der verschiedenen Bereiche des EU-Haushalts und der EU-Ausgabenprogramme im Mittelpunkt stehen. Eine solche Überprüfung sollte stattfinden, bevor eine neue langfristige Finanzplanung vereinbart wird, damit die Erkenntnisse aus dem laufenden Zeitraum genutzt werden und mit den verfügbaren EU-Mitteln künftig ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt wird.

***Anmerkungen zu zentralen Vorschlägen in der Halbzeitüberprüfung der Kommission***

19. In diesem Abschnitt wird die Gliederung von Abschnitt 3 der Kommissionsmitteilung übernommen.

### **Bessere Ausrichtung auf Prioritäten und neue Herausforderungen?**

20. Die Vorschläge der Kommission zur "besseren Ausrichtung des Haushalts auf politische Prioritäten und neue Herausforderungen" zielen darauf ab, bestimmten Rubriken und Programmen zusätzliche Mittel zuzuweisen, ohne die Gesamtmittelausstattung des MFR zu erhöhen. Einzelheiten hierzu sind dem Finanzanhang der Mitteilung zu entnehmen.

21. Das Gesamtpaket in Höhe von fast 12,8 Milliarden Euro bis 2020 umfasst Folgendes:

- 1,8 Milliarden Euro im Haushaltsplan 2017 für Migration;
- 4,6 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik infolge der automatischen Anpassungen, mit denen der Inflationsrate und den Änderungen beim BNE der Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird (Teilrubrik 1b);
- 6,3 Milliarden Euro für Wachstum und Beschäftigung, Sicherheit, Migration und Flüchtlinge (Teilrubriken 1a und 1b sowie Rubriken 3 und 4);
- keine Vorschläge für eine Änderung der Mittel für Agrarausgaben (Rubrik 2) und Verwaltung (Rubrik 5).

22. Die zusätzlichen 6,3 Milliarden Euro entsprechen etwa 1 % der insgesamt bis zum Ende des Zeitraums verfügbaren Mittel für Verpflichtungen. Die Gesamtverteilung der Mittel auf die einzelnen Rubriken wird dadurch nicht wesentlich verändert, allerdings erhöht sich die Mittelausstattung im Bereich Sicherheit und Unionsbürgerschaft (Rubrik 3) um 23 %.

23. Ob diese zusätzlichen Investitionen getätigt werden können, hängt von der Zustimmung des EP und des Rates ab, dass Finanzmittel aus "besonderen Instrumenten" nicht auf die Obergrenzen für Verpflichtungen und Zahlungen des Zeitraums 2014-2020 angerechnet werden. Generell sollten Prioritäten und neue Herausforderungen aus dem EU-Haushalt finanziert werden und nicht aus "besonderen Instrumenten" außerhalb des EU-Haushalts. Bei den "besonderen Instrumenten" handelt es sich um Reserven, die im Fall nicht vorhersehbarer Ereignisse in Anspruch genommen werden können.

24. Von den 6,3 Milliarden Euro sind 2,4 Milliarden Euro für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und eine Reihe von Programmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmt, die direkt oder indirekt von der Kommission verwaltet werden. Der Hof stellt fest, dass die zusätzlichen Investitionen im Rahmen dieser Programme vorgeschlagen werden, noch ehe die Ausgaben des laufenden Zeitraums bewertet wurden. Der Hof wird Anfang 2017 einen Prüfungsbericht über die Umsetzung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in den Mitgliedstaaten veröffentlichen.

25. Ein Teil der 6,3 Milliarden Euro ist auch dafür bestimmt, die Garantien für Investitionsfonds außerhalb des Haushaltsplans aufzustocken. Die Dotierung des EFSI-Garantiefonds wird um 150 Millionen Euro erhöht, um die vorgeschlagene Ausweitung der Darlehenskapazität des EFSI zu unterstützen. Zudem sollen 250 Millionen Euro eingesetzt werden, um einen ähnlichen Garantiefonds für den neuen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) einzurichten. Der Hof stellt fest, dass der EFSD über ein breiteres Spektrum von Partnern verfügen wird als der EFSI. Daher ist auch sein Risikoprofil anders. Um die Bareinlagen zur Deckung in Anspruch genommener Garantien aus dem EU-Haushalt möglichst gering zu halten, schlägt die Kommission einen "gemeinsamen Dotierungsfonds" vor. Dadurch werden die Garantiefonds für den EFSI, den EFSD und die Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen abgedeckt.

26. Des Weiteren schlägt die Kommission vor, neue Treuhandfonds für interne Politikbereiche einzurichten, mit denen zusätzliche Mittel der Mitgliedstaaten und aus anderen Quellen herangezogen werden sollen, um in der EU Maßnahmen in den Bereichen Migration und Flüchtlinge zu finanzieren.

Nach Ansicht des Hofes würde sich die Verteilung der Mittel auf die einzelnen MFR-Rubriken bis 2020 durch diese Vorschläge nicht wesentlich verändern. Die Tatsache, dass die vorgeschlagenen neuen Ausgaben für aktuelle Prioritäten nicht auf einer Umschichtung von Mitteln basieren, veranschaulicht die haushaltsmäßigen, programmplanungsbezogenen und politischen Sachzwänge (siehe Ziffer 7), denen der EU-Haushalt derzeit unterliegt, und damit auch den Reformbedarf. Zudem ist es angesichts des zunehmenden Einsatzes von Finanzinstrumenten, Treuhandfonds und Investitionsfonds, die durch den EU-Haushalt

garantiert werden, von entscheidender Bedeutung, das Risikomanagement bezüglich der steigenden Eventualverbindlichkeiten der EU und die diesbezügliche Berichterstattung zu verstärken.

### **Mehr Flexibilität und Dynamik bei der Mobilisierung und Bereitstellung von Finanzmitteln?**

27. Die Kommission schlägt eine Reihe von Maßnahmen vor, die es erleichtern sollen, innerhalb der bestehenden Obergrenzen des laufenden MFR zusätzliche Mittel für neue Herausforderungen verfügbar zu machen. Dazu zählt Folgendes:

- Maßnahmen zur Lockerung des jährlichen Haushalts für Verpflichtungen und Zahlungen durch maximale Nutzung der Spielräume und Übertragungsmöglichkeiten;
- weitere Erhöhung der Reservekapazitäten im Haushaltsplan und in den "besonderen Instrumenten", einschließlich einer neuen Krisenreserve der Europäischen Union ("die Krisenreserve").

28. Mit diesen Vorschlägen zu Spielräumen und zur Übertragung von Mitteln soll eine höchstmögliche Ausschöpfung der Mittel für Verpflichtungen und der Mittel für Zahlungen unter Einhaltung der für den Zeitraum geltenden Obergrenzen sichergestellt werden. Mit anderen Worten würde dies bedeuten, dass die Differenz zwischen den MFR-Obergrenzen und den jährlichen Haushaltsplänen de facto verschwinden würde, da die Obergrenzen in einem bestimmten Jahr überschritten werden könnten, sofern die Gesamtobergrenzen für den Zeitraum insgesamt eingehalten werden.

29. Hinsichtlich der Haushaltsreserven schlägt die Kommission die Einrichtung eines "Flexibilitätspolsters" in Höhe von 10 % der Mittelausstattung von drei Instrumenten des auswärtigen Handelns vor<sup>20</sup>. Zusätzlich schlägt sie vor, zwei "besondere Instrumente", das Flexibilitätsinstrument und die Soforthilfereserve, aufzustocken und eine Krisenreserve einzurichten.

---

<sup>20</sup> Instrument für Heranführungshilfe (IPA II), Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) und Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI).

30. Die Krisenreserve soll die EU in die Lage versetzen, rasch auf Krisen und Ereignisse mit gravierenden humanitären oder sicherheitspolitischen Folgen zu reagieren. Sie würde aus frei gewordenen Mitteln aus dem Jahr n-2 gebildet. Die Kommission geht davon aus, dass sich diese frei gewordenen Mittel auf etwa 3 bis 4 Milliarden Euro pro Jahr belaufen würden. Da nicht genutzte Reservebeträge einmal auf das nächste Jahr übertragen werden könnten, würde der Fonds eine Kapazität in Höhe der frei gewordenen Mittel von bis zu zwei Jahren haben.

Nach Ansicht des Hofes würden diese Vorschläge die haushaltspolitische Flexibilität und die Reserven erhöhen. Allerdings besteht die Gefahr, dass sie zu einem noch komplexeren System führen, die Jährlichkeit, Spezialität und Transparenz des EU-Haushalts untergraben und die Überprüfung des EU-Finanzmanagements noch schwieriger machen. Außerdem sollte genauer erläutert werden, wie viele zusätzliche Ausgaben durch die Vorschläge ermöglicht würden und wie groß die Gesamtkapazität aller Reserven und Spielräume wäre.

### **Einfachere Vorschriften und stärkere Leistungsorientierung?**

31. Die Kommission schlägt vor, die allgemeinen Finanzvorschriften für die Ausführung des EU-Haushaltsplans umfassend zu überarbeiten und gleichzeitig die Finanzvorschriften der einzelnen Bereiche zu ändern. Wie in der Einleitung bereits erwähnt, wird der Hof seinen Standpunkt zu den spezifischen Aspekten dieser Änderungen in einer gesonderten Stellungnahme darlegen. Zum jetzigen Zeitpunkt möchte er jedoch im Zusammenhang mit den Kommissionsvorschlägen die folgenden Punkte hervorheben.

32. Die Kommission ist im Wesentlichen darum bemüht, das für die Ausgabenprogramme zur Verfügung stehende Instrumentarium zu aktualisieren und zu erweitern und einen kombinierten Einsatz der verschiedenen Instrumente zu fördern. Es wird einen gewissen Spielraum geben, die neuen Vorschriften auf die Ausgabenprogramme 2014-2020 anzuwenden, um für stärkere Leistungsorientierung und geringere Risikoanfälligkeit zu sorgen. Dieser Spielraum wird sich bei den Programmen und Regelungen des nächsten Zeitraums erhöhen. Finanzkorrekturen und die Wiedereinziehung vorschriftswidrig ausgegebener Mittel gehören zwar zu den unabdingbaren Merkmalen eines guten EU-

Finanzmanagements, der Hof bleibt jedoch bei seiner im Jahresbericht dargelegten Auffassung, dass es besser ist, Ausgabenprogramme von Anfang an so zu konzipieren, dass sie weniger fehleranfällig sind.

33. Es werden viele unterschiedliche Arten von "Vereinfachungen" vorgeschlagen. Die meisten Maßnahmen zielen darauf ab, die Verwaltung der EU-Ausgabenprogramme und -regelungen und den Erhalt von Mitteln zu erleichtern. Andere sollen dazu beitragen, dass nicht auf Finanzhilfen basierende Instrumente wie Treuhandfonds, Finanzinstrumente und finanzielle Unterstützung kohärenter eingesetzt werden. Zudem sind einige Maßnahmen darauf ausgerichtet, Situationen zu regeln, in denen mehrere - auf Finanzhilfen basierende und nicht auf Finanzhilfen basierende Instrumente - miteinander kombiniert werden können, um dieselben Ziele zu erreichen.

Nach Ansicht des Hofes muss bei den vorgeschlagenen Änderungen darauf geachtet werden, dass die Finanzierungsregelungen durch die Erweiterung der Möglichkeiten für einen kombinierten Einsatz verschiedener Arten von Instrumenten nicht unnötig komplex werden.

### ***Auf dem Weg zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen***

34. Die Kommission kündigt an, dass sie für den nächsten MFR weitreichendere Änderungen plant, und nennt einige Probleme, die angegangen werden müssen. In den folgenden Ziffern nimmt der Hof zu den von der Kommission zur Sprache gebrachten Problemen Stellung und geht zudem auf ein zentrales Problem ein, das in der Halbzeitüberprüfung nicht behandelt wird - die zunehmende Komplexität der Regelungen für die Finanzierung der EU-Politiken.

### **Von der Kommission zur Sprache gebrachte Probleme**

#### Reform der Eigenmittel

35. Die Kommission beabsichtigt, den Ergebnissen der hochrangigen Gruppe "Eigenmittel" Rechnung zu tragen. Der Hof ist bereit, seine Bemerkungen zu etwaigen sich daraus ergebenden Legislativvorschlägen vorzulegen. Er vertritt die Auffassung, dass die



Regelungen im Bereich der Eigenmittel verbessert werden könnten, und empfiehlt, die Ergebnisse von Überlegungen zur Einnahmenseite des Haushalts zusammen mit den Ergebnissen einer Ausgabenüberprüfung zu betrachten.

#### Laufzeit des Rahmens

36. Die Kommission stellt fest, dass die siebenjährige Laufzeit des derzeitigen MFR nicht gut an die Fünfjahresmandate des Europäischen Parlaments und der Kommission angepasst ist.

37. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass sich der vollständige MFR-Zyklus tatsächlich über mehr als 13 Jahre erstreckt, da die ersten Vorschläge zwei Jahre vor dem nächsten Zeitraum vorgelegt werden, die Förderfähigkeit von Programmausgaben noch drei Jahre über den Programmplanungszeitraum hinaus weiterläuft ("n+3") und die Programme erst anderthalb Jahre nach dem Ende dieses Förderfähigkeitszeitraums abgeschlossen werden. Sollte der laufende MFR (ohne weitere erhebliche Änderungen) von einem neuen fünfjährigen MFR abgelöst werden, so würde sich ein Großteil der während des neuen Zeitraums getätigten Ausgaben auf die Programme 2014-2020 beziehen.

38. Überdies hat der Hof in seinen letzten Jahresberichten<sup>21</sup> darauf hingewiesen, dass der Prozess, in dem die Ausgaben zulasten des EU-Haushalts mit den strategischen Prioritäten der Union abgestimmt werden, verbessert werden könnte. Insbesondere wurde Folgendes festgestellt:

- Der zehnjährige Zyklus der strategischen Planung und der siebenjährige EU-Haushaltszyklus fallen nicht zusammen.

---

<sup>21</sup> Siehe Kapitel 3 der Jahresberichte über die Ausführung des Haushaltsplans zu den Haushaltsjahren 2014 und 2015.

- Die derzeitigen Haushaltsregelungen machen es nicht leicht, politische Zielsetzungen (Strategie Europa 2020/die 10 politischen Prioritäten der Kommission) in zweckmäßige operative Ziele für die Ausgabenprogramme und Ausgabenregelungen zu übertragen<sup>22</sup>.

39. Insofern ist es jetzt nötig und auch möglich, die langfristige Strategie und Politik mit dem Haushaltszyklus in Einklang zu bringen. Zudem ist es nach Ansicht des Hofes an der Zeit, auch andere Optionen zu sondieren, beispielsweise:

- eine fortlaufende Haushaltsplanung mit einem mittelfristigen Planungshorizont und einem fortlaufenden Bewertungsprogramm;
- Bestimmung der Dauer von Programmen und Regelungen auf der Grundlage politischer Erfordernisse und nicht auf der Grundlage der Länge des Finanzplanungszeitraums;
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Kommission, vor der Entscheidung über Ausgaben stichhaltig zu begründen, warum EU-Finanzmittel benötigt werden und welche Ergebnisse damit erzielt werden sollen.

40. Außerdem würde es zu einem effizienten Finanzmanagements und zur Transparenz beitragen, wenn die politischen Entscheidungsträger, die Rechtsetzungsbehörden und die Haushaltsbehörde der EU vor der Festlegung der nächsten langfristigen Finanzplanung Überlegungen dazu anstellen, für welche Politikbereiche die EU-Haushaltsmittel aufgewendet werden sollten.

### Flexibilität

41. Die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung vorgenommene Vorabzuweisung von Haushaltsmitteln an die Mitgliedstaaten ist nach Ansicht der Kommission der Hauptgrund für die eingeschränkte Anpassungsfähigkeit des Haushalts an neue Bedürfnisse. Zudem schlägt die Kommission vor, die Einrichtung von Reserven, die rasch in Anspruch genommen werden können, erneut zu prüfen.

---

<sup>22</sup> Ziffern 3.86 und 3.87 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015.

42. Auch der Hof hat die Vorabzuweisung als Grund für mangelnde Flexibilität ausgemacht. Dieses Problem sollte jedoch im Rahmen eines auf hoher Ebene geführten Reflexionsprozesses (siehe auch Ziffer 40) über die Frage, was über welchen Zeitraum aus dem EU-Haushalt finanziert werden sollte, behandelt werden.

#### Einbeziehung des EEF in den Haushaltsplan

43. Der Hof stimmt zu, dass die Rechtsetzungsbehörden und die Haushaltsbehörde in Erwägung ziehen sollten, den EEF aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Dies sollte seiner Ansicht nach im größeren Kontext einer Initiative erörtert werden, die darauf abzielt, mehr Ordnung in die zunehmend komplexer werdenden Regelungen für die Finanzierung der EU-Politiken zu bringen.

#### Aufbau auf den Neuerungen des laufenden MFR

44. Die Kommission hat vor, auf den Maßnahmen für Konditionalität, Hebelwirkung und Vereinfachungen aufzubauen, die im laufenden MFR eingeführt und in den Vorschlägen der Halbzeitüberprüfung weiterentwickelt wurden.

45. Hinsichtlich der Konditionalität stimmt der Hof zu, dass vor einem weiteren Ausbau dieses Aspekts bewertet werden sollte, wie er sich im laufenden MFR bewährt hat.

46. Ähnlich sollten auch die Bemühungen, die Hebelwirkung durch Finanzinstrumente, den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und Treuhandfonds im laufenden Zeitraum zu verdoppeln, genau bewertet werden, damit sichergestellt ist, dass sie zu einer optimalen Mittelverwendung führen, bei der das Risiko vertretbar ist und Transparenz herrscht. Die Prüfungen des Hofes haben beispielsweise gezeigt, dass frühere Schätzungen der Hebelwirkung auf uneinheitlichen Methoden basierten und im Allgemeinen zu optimistisch waren<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ziffern 62-91 des Sonderberichts Nr. 19/2016.

47. Was weitere Vereinfachung angeht, stimmt der Hof zu, dass die Programme unter geteilter Mittelverwaltung angesichts der erneuten Verzögerungen bei ihrer Durchführung überprüft werden müssen. Den Programmen unter direkter und indirekter Mittelverwaltung sollte ähnliche Aufmerksamkeit gewidmet werden. Diese Probleme könnten im Rahmen einer allgemeinen Überprüfung der Ausgaben behandelt werden (siehe Ziffer 18).

### **Allgemeine Finanzierungsregelungen**

48. Zusätzlich zu den vorstehend behandelten Problemen muss nach Ansicht des Hofes umfassend darüber nachgedacht werden, wie die allgemeinen Regelungen für die Finanzierung der EU-Politiken so klar, einfach und kohärent gestaltet werden können wie nur möglich.

49. Der Hof vertritt die Auffassung, dass eine wirksame Verwaltung, Prüfung und Überprüfung bereits bei den derzeitigen Regelungen schwierig und kostspielig ist. Die Kommissionsvorschläge zur Einrichtung neuer EU-Fonds und zur Förderung der Finanzierung aus mehreren Quellen könnten die ohnehin schon überfrachtete und komplexe EU-Finanzlandschaft noch komplizierter machen.

50. Zu dieser Finanzlandschaft gehören nun Programme, Strukturfonds, Treuhandfonds, Fonds für strategische Investitionen, Garantiefonds, Fazilitäten, Finanzinstrumente, Instrumente der Makrofinanzhilfe, verschiedene Reserven und eine Reihe von Rückstellungen.

51. Die Terminologie ist ebenfalls ein Problem. Begriffe wie "Mittelbindung", "Instrument", "Fonds", "Reserve" und "Rückstellung" haben oft je nach Politikbereich unterschiedliche Bedeutungen<sup>24</sup>. Eine klare diesbezügliche Kommunikation mit den Interessenträgern wird dadurch unnötig erschwert.

---

<sup>24</sup> Ziffer 2.5 und Illustration 2.1 des Jahresberichts über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2015 enthalten Beispiele für Mittelbindungen in den einzelnen MFR-Rubriken.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND VORSCHLÄGE

52. Das Haushaltssystem der EU bedarf einer evidenzbasierten Reform, damit Folgendes erreicht wird:

- mehr **Dynamik** des Systems im Sinne eines schnellen und flexiblen Einsatzes der begrenzten Mittel in den Bereichen, wo sie den größten Mehrwert erbringen;
- mehr **Wirtschaftlichkeit** bei der Bereitstellung von Finanzmitteln und beim Erzielen von Ergebnissen mit vertretbarem Risiko;
- mehr **Transparenz** dahin gehend, wie Politiken finanziert werden und zu welchen Ergebnissen dies führt.

53. Die Kommission hat Vorschläge vorgelegt, die dazu beitragen werden, dass mehr Mittel auf die aktuellen Prioritäten ausgerichtet werden, die Haushaltsführung flexibler wird und bestimmte Aspekte der Finanzvorschriften vereinfacht werden. Es ist nicht Aufgabe des Prüfers, den Umfang, die Gliederung oder die Zuweisung des EU-Haushalts zu kommentieren. Dagegen gehört es zu seinen Aufgaben, darauf hinzuweisen, dass eine optimale Mittelverwendung gefährdet ist, wenn Finanzierungsentscheidungen getroffen werden, ohne dass zuvor über künftige Prioritäten und bisherige Leistungen reflektiert wurde. Wegen Verzögerungen bei der Durchführung von Programmen im Rahmen des laufenden MFR und Verzögerungen beim Abschluss vorangegangener Programme sind die Vorschläge nicht auf der Grundlage von Bewertungen der Ausgaben des laufenden Zeitraums erstellt worden. Außerdem wird es bis Ende 2017, dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission den nächsten MFR vorstellen muss, kaum Gelegenheit für eine Leistungsbewertung geben. Überdies ist es nun dringend erforderlich, die wachsende Komplexität der Regelungen für die Finanzierung der EU-Politiken, die durch einige Vorschläge der Halbzeitüberprüfung noch verschärft werden könnte, anzugehen. Zur Bewältigung dieser Probleme legt der Hof vier Vorschläge vor.

### **Vorschlag 1: Eine Änderung des Zeitplans für die Ausarbeitung des nächsten MFR in Erwägung ziehen**

54. Der Hof schlägt vor, eine Änderung des Zeitplans für die Ausarbeitung des nächsten MFR und der damit einhergehenden Ausgabenprogramme in Erwägung zu ziehen, damit genügend Zeit dafür eingeräumt werden kann, zunächst den künftigen Finanzierungsbedarf und künftige Finanzierungsprioritäten zu erörtern, die Ausgaben des laufenden Zeitraums zu überprüfen und die Finanzierungsregelungen zu verbessern.

### **Vorschlag 2: Durchführung einer umfassenden Überprüfung der EU-Ausgaben**

55. Der Hof schlägt vor, eine Überprüfung der EU-Ausgaben vorzunehmen, bevor ein neuer MFR und ein neues Bündel von Ausgabenprogrammen vorgeschlagen werden. Bei der Überprüfung der Ausgaben sollte bewertet werden, inwieweit

- die Zuweisung von Mitteln im Haushaltsplan der EU den strategischen Prioritäten der EU entspricht und Möglichkeiten zur Schaffung eines Mehrwerts bietet;
- die EU-Programme und -Regelungen zum Erreichen strategischer Prioritäten beitragen, eine optimale Mittelverwendung gewährleisten und dem Risiko von Unregelmäßigkeiten vorbeugen.

### **Vorschlag 3: Ausarbeitung klarerer, einfacherer und kohärenterer Finanzierungsregelungen**

56. Der Hof fordert die Kommission auf, Maßnahmen für klarere, einfachere und kohärentere EU-Finanzierungsregelungen vorzuschlagen, welche besser geeignet sind, ausreichende Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten und es für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu machen, wie EU-Politiken finanziert werden und welcher Nutzen damit verbunden ist.

**Vorschlag 4: Erörterung der EU-Haushaltsprioritäten in einer hochrangigen Debatte**

57. Der Hof schlägt vor, dass die politischen Entscheidungsträger der EU so bald wie möglich einen Reflexionsprozess einleiten sollten, um die Frage zu erörtern, inwieweit die verschiedenen EU-Politiken aus dem EU-Haushalt finanziert werden sollten. Dabei sollten mögliche Entwicklungen im Bereich der EU-Politiken und der EU-Mitgliedschaft berücksichtigt werden.