

STELLUNGNAHME 09/2026
(gemäß Artikel 322 Absatz 1 AEUV)

DE

zu dem Vorschlag
2025/0240 (COD) für eine
Verordnung des
Europäischen Parlaments
und des Rates zur
Einrichtung des
Europäischen Fonds für
wirtschaftlichen, sozialen
und territorialen
Zusammenhalt,
Landwirtschaft und den
ländlichen Raum, Fischerei
und Meere, Wohlstand
und Sicherheit für den
Zeitraum 2028–2034
sowie zur Änderung der
Verordnung (EU) 2023/955
und der Verordnung (EU,
Euratom) 2024/2509

[COM(2025) 565 final/2]



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



EU-HAUSHALT
2028–2034

Inhalt

Ziffer

01 - 10 | **Einleitung**

01 - 10 | **Warum gibt der Rechnungshof diese Stellungnahme ab?**

01 - 02 | Rechtsgrundlage

03 - 10 | Kontext

11 - 49 | **Hauptaussagen**

11 - 12 | **EU-Mehrwert**

13 - 17 | **Abstimmung der Ausgabenziele auf EU-weite politische Prioritäten**

18 - 19 | **Haushaltsflexibilität**

20 - 24 | **Vereinfachung**

25 - 27 | **Tempo der Ausschöpfung von EU-Mitteln**

28 - 29 | **Leistungsrahmen**

30 - 39 | **NRP-Pläne und EU-Zahlungen an die Mitgliedstaaten**

40 - 47 | **Einhaltung der Vorschriften und Rechenschaftspflicht hinsichtlich der ausgegebenen Mittel**

48 - 49 | **Prüfungsmandat des Rechnungshofs**

50 - 142 | Besondere Bemerkungen

50 - 56 | Allgemeine Bestimmungen (Titel I)

- 50 | Gegenstand (Artikel 1)
- 51 - 53 | Zusätzlichkeit und Nichtvorliegen von Doppelfinanzierung (Artikel 7)
- 54 - 56 | Wahrung der Charta der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit (Artikel 8 und 9)

57 - 73 | Finanzrahmen (Titel II)

- 57 - 63 | Mittelausstattung (Artikel 10)
- 64 - 65 | Zusätzliche Mittel und Verwendung der Mittel (Artikel 11)
- 66 - 67 | Mittelbindungen (Artikel 14)
- 68 - 69 | Aufhebung von Mittelbindungen (Artikel 15)
- 70 - 73 | Nationale Beiträge (Artikel 20)

74 - 92 | Pläne für national-regionale Partnerschaften (Titel III)

- 78 - 79 | Herausforderungen und Ziele, die mit den Plänen angegangen werden (Artikel 22)
- 80 - 85 | Festlegung der Maßnahmen und der entsprechenden Etappenziele und Zielwerte (Artikel 22)
- 86 - 89 | Kostenschätzung (Artikel 22, 23 und 25)
- 90 - 91 | Bewertung der NRP-Pläne (Artikel 23)
- 92 | Änderung der NRP-Pläne (Artikel 24)

93 - 97 | EU-Fazilität (Titel IV)

98 - 100 | Gemeinsame Agrarpolitik (Titel V)

101 | Gebiete in äußerster Randlage (Titel VI)

102 - 114 | Governance der Pläne (Titel VII)

- 102 - 103 | Behörden des Plans (Artikel 49)
- 104 | Koordinierungsbehörde (Artikel 50)
- 105 - 106 | Verwaltungsbehörden (Artikel 51)
- 107 - 108 | Zahlstellen (Artikel 52)
- 109 - 112 | Prüfbehörde (Artikel 53)
- 113 - 114 | Überprüfung der zugrunde liegenden Kosten (Artikel 50 und 53)

115 - 132 | Verwaltungsregel und Finanzregelung (Titel VIII) Allgemeine Verwaltungsregeln (Artikel 58–64)

- 115 - 121 | Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten (Artikel 58)
- 122 - 127 | Jährliches Gewährpaket (Artikel 59)
- 128 - 130 | Ansatz der Einzigen Prüfung (Artikel 61)
- 131 - 132 | Datenerhebung und Transparenz (Artikel 63 und 64)

133 - 139 | Vorschriften für Zahlungen (Artikel 65–69)

- 133 - 134 | Einreichung und Bewertung von Zahlungsanträgen (Artikel 65)
- 135 - 139 | Unterbrechungen, Aussetzungen und Finanzkorrekturen (Artikel 66–69)

140 - 142 | Spezifische Art der Unterstützung (Titel IX)

- 140 | Finanzierungsinstrumente (Artikel 71 und 72)
- 141 | Einrichtungen, die *ex ante* als Begünstigte bewertet wurden (Artikel 73)
- 142 | Verwendung vereinfachter Unterstützungsformen zugunsten der Begünstigten (Artikel 78)

Anhänge

Anhang I – Hintergrundinformationen

Anhang II – Liste der Veröffentlichungen des Rechnungshofs, auf die in dieser Stellungnahme Bezug genommen wird

Anhang III – In Anhang I des Vorschlags für eine Verordnung über einen Leistungsrahmen festgestellte Schwachstellen

Abkürzungen

Glossar

Einleitung

Warum gibt der Rechnungshof diese Stellungnahme ab?

Rechtsgrundlage

- 01** Am 16. Juli 2025 veröffentlichte die Kommission den [Vorschlag \(2025\) 565 final](#) für eine Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Fonds. Am 18. Oktober 2025 ersuchte der Rat und am 6. November 2025 ersuchte das Europäische Parlament den Europäischen Rechnungshof um eine Stellungnahme zum dem Vorschlag der Kommission.
- 02** Im Einklang mit seinem institutionellen Mandat ([Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV](#)) gibt der Rechnungshof diese Stellungnahme ab, um das Gesetzgebungsverfahren durch Bemerkungen zur Gestaltung, zur Governance, zur finanziellen Durchführung, zum Kontrollumfeld und zu den potenziellen Risiken des vorgeschlagenen Europäischen Fonds zu unterstützen.

Kontext

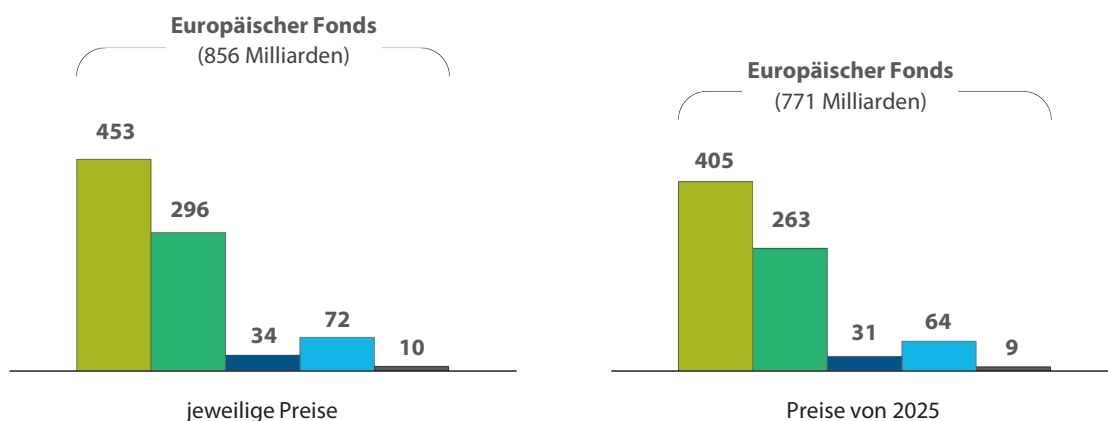
- 03** Mit dem Vorschlag für den Europäischen Fonds werden viele bisher getrennte Fonds, darunter die Fonds aus dem landwirtschaftlichen Bereich (GAP) und die kohäsionspolitischen Fonds ([Anhang I](#)), zusammengefasst. Seit vielen Jahren prüft der Rechnungshof diese Ausgaben und stellte insbesondere im Kohäsionsbereich wiederholt Mängel in der Verwaltung, eine übermäßig hohe Fehlerquote und eine zu große Komplexität fest. Der Vorschlag wirkt sich vor allem auf das Ausgabenmodell für Fonds mit geteilter Mittelverwaltung aus und umfasst eine grundlegende Umstellung von der

Erstattung getätigter Ausgaben hin zu einer Zahlung an die Mitgliedstaaten für die von ihnen erbrachten Outputs. Dieses Modell stützt sich weitgehend auf Erfahrungen aus der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), bei der der Rechnungshof auch Mängel festgestellt hat. In dieser Stellungnahme werden Frage aufgezeigt, die vor Beginn der Umsetzung des Europäischen Fonds zu klären sind. Bei großen Veränderungen wie dieser ist stets eine Anpassungsphase erforderlich, in der im Zuge der praktischen Umsetzung Erfahrungen gesammelt werden. Der Rechnungshof wird diesen Prozess unter Berücksichtigung der in dieser Stellungnahme angesprochenen Fragen von Anfang an prüfen und durch seine Empfehlungen dazu beitragen, dass das Potenzial der EU-Ausgaben voll ausgeschöpft wird.

- 04** Mit dem Vorschlag würde für den Zeitraum 2028–2034 ein gemeinsamer Programmplanungs- und Durchführungsrahmen geschaffen, der einheitliche Vorschriften für Programme unter geteilter Mittelverwaltung durch die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten umfasst, mit denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums, die Fischerei und die maritimen Angelegenheiten sowie Wohlstand und Sicherheit gefördert werden. Der Vorschlag **unterscheidet sich grundlegend von der bestehenden Architektur des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)**, in dessen Rahmen diese Politikbereiche durch separate Instrumente verwaltet wurden, die häufig jeweils eigene spezifische Ziele, Durchführungsmechanismen, Governance-Modelle und Regelungen bezüglich der Gewähr hatten. Zwar sollen die meisten Ausgaben im Rahmen der GAP weitgehend wie bisher getätigt werden, doch werden **durch die vorgeschlagene Verordnung die Planung, Zuweisung, Verwaltung und Kontrolle eines Großteils der EU-Mittel erheblich verändert**.
- 05** Die vorgeschlagenen Gesamtausgaben in Höhe von rund 865 Milliarden Euro zu jeweiligen Preisen bilden den wichtigsten Bestandteil des nächsten MFR. Dies entspricht fast 44 % des vorgeschlagenen EU-Haushalts, verglichen mit etwa 63 % im MFR 2021–2027, in dem die Mittel für vergleichbare Programme bei rund 785 Milliarden Euro lagen (*Abbildung 1*). Die Kommission schlägt außerdem vor, diese Ausgaben durch Darlehen an die Mitgliedstaaten in Höhe von bis zu 150 Milliarden Euro zu ergänzen. Ziel des Vorschlags ist es, die Ausführung des EU-Haushalts zu vereinfachen und gleichzeitig mehr Flexibilität zu schaffen, um auf unerwartete Herausforderungen und Krisen reagieren zu können.

Abbildung 1 | Mittelausstattung des Europäischen Fonds und der entsprechenden Vorgängerfonds, in jeweiligen Preisen und Preisen von 2025

(Beträge in Milliarden Euro)



Hinweis: Die MFR-Haushalte für die Zeiträume 2021–2027 und 2028–2034 umfassen NGEU-Rückzahlungen. Der dargestellte Haushalt des Europäischen Fonds enthält nicht das vorgeschlagene Darlehen in Höhe von 150 Milliarden Euro.

Die Preise von 2025 wurden durch Anwendung eines festen jährlichen Deflators von 2 % berechnet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

06 Die wichtigsten mit dem Vorschlag eingeführten Änderungen betreffen die folgenden Punkte.

- Ein Rahmenwerk, das auf **einem einzigen Plan für national-regionale Partnerschaften** (NRP-Plan) für jeden Mitgliedstaat basiert.
- Ein **neues Finanzierungs- und Umsetzungsmodell**, bei dem die meisten Zahlungen der EU an die Mitgliedstaaten von der Erreichung vordefinierter Etappenziele und Zielwerte für Reformen und Investitionen abhängig gemacht werden, anstelle der derzeitigen Erstattung der entstandenen förderfähigen Ausgaben. Dieses Umsetzungsmodell orientiert sich weitgehend an der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) – einem befristeten Instrument, das geschaffen wurde, um den durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Finanzierungsbedarf zu decken. Zwar werden in dem Vorschlag Elemente der gemeinsamen Bestimmungen für die geteilte

Mittelverwaltung beibehalten, jedoch würden die auf Etappenzielen und Zielwerten basierenden Zahlungen deren Funktionsweise erheblich verändern.

In dem Vorschlag ist außerdem vorgesehen, den Mitgliedstaaten Darlehen in Höhe von bis zu 150 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen, um zusätzliche Investitionen und Reformen zu finanzieren, die über die durch Finanzhilfen abgedeckten Maßnahmen hinausgehen.

07 Mit dieser Verordnung würden die **Anwendung des Modells der geteilten**

Mittelverwaltung und die jeweiligen Aufgaben der Kommission, des Rates, der Mitgliedstaaten und der regionalen Behörden **weitreichend neu definiert**, wie im Folgenden dargelegt.

- **Kommission und Rat:** Die NRP-Pläne würden vom Rat auf Vorschlag der Kommission genehmigt, wie dies auch bei der Aufbau- und Resilienzfazilität der Fall war, was eine Änderung gegenüber den traditionellen Regelungen für die geteilte Mittelverwaltung darstellt.
- **Kommission und Mitgliedstaaten:** Die Rolle der Kommission hinsichtlich der Verwendung von EU-Mitteln durch die Mitgliedstaaten sowie deren Überwachung würde sich ändern, da die Mitgliedstaaten mehr Verantwortung für die Entscheidung über die Mittelzuweisung, die Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Etappenziele und Zielwerte, die Berichterstattung über Fortschritte und das Bieten von Gewähr übernehmen würden.
- **Nationale und regionale Behörden:** Der Grundsatz der Partnerschaft und der Mehrebenen-Governance ist Bestandteil des Vorschlags. Im Rahmen des einzigen Plans hätten die Mitgliedstaaten die Flexibilität, die Umsetzung entsprechend ihrer institutionellen Struktur zu organisieren und die Regionen in die Planung und Umsetzung der Fonds einzubeziehen.

Die Kommission bliebe jedoch letztlich für die Ausführung des EU-Haushalts in Übereinstimmung mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht verantwortlich.

08 In diesem Zusammenhang enthält diese Stellungnahme Bemerkungen und Vorschläge, um auf Fragen der Klarheit, Kohärenz und Vollständigkeit des Vorschlags aufmerksam zu machen. Der Rechnungshof hat Bereiche identifiziert, in denen möglicherweise Verbesserungen durch die gesetzgebenden Organe erforderlich sind. Der erste Teil der Stellungnahme enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen des Rechnungshofs zu den Kernfragen, und im zweiten Teil werden die einzelnen Artikel der vorgeschlagenen Verordnung analysiert.

-
- 09** In dieser Stellungnahme beschränkt sich der Rechnungshof auf die Elemente, die allen vom Europäischen Fonds abgedeckten Maßnahmen gemeinsam sind. Sie sollte in Verbindung mit der [Stellungnahme 05/2026](#) gelesen werden, in der die allgemeinen Auswirkungen der Vorschläge der Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie die spezifischen Bestimmungen des Vorschlags zum Europäischen Fonds, die landwirtschaftliche Interventionen und Kontrollsysteme betreffen, behandelt werden. Die in dem Vorschlag dargelegten Vorschriften werden durch sektorspezifische Vorschriften ergänzt, die nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind.
- 10** Der Rechnungshof nimmt außerdem zur Kenntnis, dass infolge des Vorschlags der Kommission derzeit Gespräche zwischen der Kommission und den gesetzgebenden Organen über mögliche Änderungen geführt werden, beispielsweise über die Verwendung des vorgeschlagenen "Flexibilitätsbetrags" und die ausgewogene Verteilung zwischen verschiedenen Politikbereichen. In der vorliegenden Stellungnahme werden diese weiteren Entwicklungen nicht berücksichtigt, sondern es wird ausschließlich auf den veröffentlichten Vorschlag Bezug genommen, mit Ausnahme einer begrenzten Anzahl ausdrücklich genannter Elemente.

Hauptaussagen

Kasten 1

Hauptaussagen auf einen Blick

- **Grundlegende Änderung gegenüber dem vorherigen MFR** – Im Rahmen des Vorschlags werden die Mittel sowohl für seit Langem bestehende Politikbereiche (wie Kohäsion und Landwirtschaft) als auch für neue Prioritäten in einem einzigen nationalen Plan pro Mitgliedstaat zusammengefasst. Außerdem wird die Möglichkeit geschaffen, auf EU-Ebene in erheblichem Umfang Mittel aufzunehmen, um Darlehen an Mitgliedstaaten zu finanzieren. Mit dieser Zusammenführung soll zwar die Kohärenz verbessert werden, jedoch werden dadurch auch Politiken mit unterschiedlichen Zielen, Zeithorizonten und Umsetzungslogiken kombiniert, wodurch die Komplexität zunehmen könnte und Kompromisse zwischen den Prioritäten erforderlich werden könnten. Es sind Schutzmaßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass der Grundsatz der obligatorischen Partnerschaft und die Mehrebenen-Governance uneingeschränkt eingehalten werden.
- **Hybrides Umsetzungsmodell** – In dem Vorschlag wird ein Modell vorgestellt, das auf der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten basiert und gleichzeitig weiterhin Elemente des kostenorientierten Modells umfasst. In der Verordnung sollte präzisiert werden, wie horizontale Grundsätze, Leistungsanforderungen und Kontrollen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zusammenwirken. Die Überlastung eines einzelnen Instruments mit mehreren Ebenen von Zielen, Schutzvorkehrungen und Berichtspflichten kann zu einer erhöhten Komplexität führen, die Rechenschaftspflicht schwächen und eine wirksame Umsetzung beeinträchtigen. Zudem sollte in der Verordnung präzisiert werden, dass die Einhaltung des EU-Rechts und des nationalen Rechts verbindlich ist und dass Verstöße zu finanziellen Konsequenzen für die Mitgliedstaaten führen sollten.

- **Leistungsrahmen** – Die Verwendung von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen an sich bedeutet nicht, dass es sich um ein leistungsorientiertes Instrument handelt. Die NRP-Pläne sind im Rahmen des Leistungsrahmens umzusetzen, der durch den [Vorschlag für eine Leistungsverordnung](#) festgelegt wurde. Durch die Ausrichtung auf outputbasierte Etappenziele und Zielwerte sowie weit gefasste Interventionsbereiche und unzureichende oder fehlende Ergebnisindikatoren wird die Vergleichbarkeit beeinträchtigt, eine aussagekräftige Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit verhindert und das Risiko hinsichtlich der Gewähr erhöht, da unklare Etappenziele und Zielwerte nicht ordnungsgemäß überprüft oder geprüft werden können.
- **Ermessensspielraum bei den Ausgabenprioritäten innerhalb der Grenzen der horizontalen Bestimmungen der EU** – Die Mitgliedstaaten verfügen zwar über einen Ermessensspielraum bei der Festlegung der Prioritäten in ihren NRP-Plänen, dieser unterliegt jedoch den Beschränkungen der thematischen Zweckbindung, der politischen Zweckbindung und den Zielen auf EU-Ebene. In den NRP-Plänen müssen alle spezifischen Ziele des Fonds berücksichtigt werden. Innerhalb des verfügbaren Budgets sind ihre Möglichkeiten, alle Ziele auf EU-Ebene zufriedenstellend zu erreichen und gleichzeitig die Maßnahmen auf die regionalen und nationalen Entwicklungsbedürfnisse und langfristigen Strategien abzustimmen, jedoch möglicherweise begrenzt.
- **Vereinfachung des Rahmens zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, wobei die komplexe Verwaltungsstruktur in den Mitgliedstaaten jedoch bestehen bleiben könnte** – Ziel des Vorschlags ist es, die Finanzverwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten dadurch zu vereinfachen, dass eine Vielzahl von Programmen und Vorschriften durch einheitliche NRP-Pläne ersetzt und Kostenerstattungen durch auf Etappenzielen und Zielwerten basierende Zahlungen abgelöst werden. Insgesamt kann eine Vereinfachung vor allem zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten erreicht werden, während der Verwaltungsaufwand auf nationaler und regionaler Ebene sowie auf Ebene der Begünstigten unverändert bleiben oder sogar zunehmen könnte.
- **Zahlungen auf der Grundlage von geschätzten Kosten und der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten mit Fokus auf Ergebnissen** – Das Umsetzungsmodell beruht auf outputbasierten Etappenzielen und Zielwerten, die Zahlungen auslösen. Dies bedeutet, dass der Schwerpunkt eher auf dem Fortschritt der Umsetzung als auf den Ergebnissen liegt. Zuverlässige Kostenschätzungen sind unerlässlich, jedoch fehlen dem Vorschlag diesbezüglich angemessene Schutzvorkehrungen. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, über die öffentlichen Ausgaben pro Vorhaben Bericht zu erstatten. Etappenziele und Zielwerte müssen präzise definiert werden, um Klarheit darüber zu schaffen, wann sie als erreicht gelten können. Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Gestaltung, Ziele und Auslegung können die Vergleichbarkeit,

Gleichbehandlung und Gesamtbewertung der Leistung der EU-Ausgaben beeinträchtigen.

- **Erhöhter Druck, Mittel auszuschöpfen, in Verbindung mit krisenbedingter Flexibilität und größeren Spielräumen für die Neuverteilung von Mitteln könnte die Vorhersehbarkeit des Haushalts beeinträchtigen** – Der vorgeschlagene Finanzrahmen enthält Elemente, die die Vorhersehbarkeit für langfristige Investitionen beeinträchtigen könnten, darunter erhöhter Druck, Mittel auszuschöpfen, krisenbedingte Flexibilität und größere Spielräume für Neuverteilungen. Zwar sollen diese Elemente Flexibilität in die mehrjährige Programmplanung der EU-Fonds bringen, doch können sie auch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten und Regionen einschränken, komplexe, langfristige Investitionen zu planen und umzusetzen, und die Unsicherheit hinsichtlich der Kontinuität der Finanzierung erhöhen. Es bleibt abzuwarten, ob die Ausschöpfung von EU-Mitteln im Vergleich zum MFR und zur ARF steigen wird.
- **Rechenschaftspflicht und Gewähr** – Das vorgeschlagene Gewährpaket birgt Risiken hinsichtlich der Rechenschaftspflicht, und die Kommission, die letztlich für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich bleibt, ist möglicherweise nicht in der Lage, den Entlastungsbehörden die im Vertrag vorgeschriebene Gewähr zu bieten. Beispielsweise müsste die Kommission im Rahmen des vorgeschlagenen Systems anders als bei der ARF vor der Zahlung keine obligatorischen Kontrollen der Ordnungsmäßigkeit (Etappenziele und Zielwerte) durchführen. Insgesamt birgt der Vorschlag die Gefahr, dass die Steuerungs- und Aufsichtsfunktion der Kommission eingeschränkt wird und stattdessen verstärkt auf nationale Systeme zurückgegriffen wird, obwohl der Rechnungshof immer wieder Mängel in den Kontroll- und Prüfungssystemen der Mitgliedstaaten festgestellt hat. Die Kommission sollte wirksame Kontroll- und Prüfungsanforderungen festlegen und dabei ausdrücklich die finanziellen Folgen bei Nichteinhaltung, insbesondere in Bezug auf Finanzkorrekturen und Einziehungen, präzisieren, um den Schutz der finanziellen Interessen der EU sowie ausreichende und einheitliche Kontrollverfahren in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

EU-Mehrwert

- 11** In dem vorgeschlagenen Europäischen Fonds werden Maßnahmen zusammengefasst, die seit Langem im Mittelpunkt der europäischen Integration stehen – insbesondere die Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik –, wodurch die in den Verträgen¹ festgelegten Ziele von europäischer Bedeutung unterstützt werden. Der Schwerpunkt der Förderung liegt auf dem Abbau wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Ungleichheiten zwischen den Regionen sowie der Entwicklung eines fairen und nachhaltigen Agrarsektors,

¹ Artikel 38, 39 und 174 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#).

der zur Ernährungssicherheit und zum Umweltschutz in der gesamten EU beiträgt. In dem Vorschlag sind auch Mittel für Maßnahmen im Bereich Inneres vorgesehen, die unter eine andere Bestimmung des Vertrags² fallen, sowie Mittel für Wettbewerbsfähigkeit, Vorsorge und Sicherheit.

- 12** Im Rahmen seiner jüngsten Arbeiten hat der Rechnungshof betont³, dass das Konzept des EU-Mehrwerts in den Rechtsvorschriften klar definiert und bei der Zuweisung von EU-Mitteln für Programme und Initiativen einheitlich und systematisch angewandt werden muss und dass sicherzustellen ist, dass der europäische Mehrwert *ex post* evaluiert wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der EU-Mehrwert je nach Intervention unterschiedlich ausgelegt wird, was zu Bewertungen des EU-Mehrwerts führt, die über die verschiedenen Programme hinweg nicht vergleichbar sind. Damit der EU-Mehrwert ein aussagekräftiges Konzept darstellt, müsste die Verordnung klare und einheitlich angewandte Kriterien enthalten, die ausreichend spezifisch sind, um eine objektive Evaluierung zu ermöglichen.

Abstimmung der Ausgabenziele auf EU-weite politische Prioritäten

- 13** Der Vorschlag umfasst weitreichende Ziele, die nahezu alle Prioritäten der EU abdecken – darunter wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Sicherung der Erzeugung in Landwirtschaft und Fischerei, Umweltschutz und Bekämpfung des Klimawandels, Digitalisierung, Verkehr, Migration, Wettbewerbsfähigkeit, Verteidigung und Sicherheit. Insbesondere können die Mitgliedstaaten, da Ziele im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeit aufgenommen wurden, der Verteidigung Priorität einräumen und im Vergleich zu früheren MFR mehr Mittel für die Bewältigung geopolitischer Risiken bereitstellen. Alle diese Ziele müssen von den Mitgliedstaaten in ihren NRP-Plänen berücksichtigt werden. In der Praxis kann sich das Ausmaß, in dem sie dies tun, unterscheiden, da die Mitgliedstaaten im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung einen gewissen Ermessensspielraum erhalten, um die begrenzten nationalen und EU-Mittel den Prioritäten zuzuweisen, die sie für am wichtigsten erachten. Folglich bleibt unklar, wie die Kommission beurteilen wird, ob die verschiedenen auf EU-Ebene vereinbarten Prioritäten in den NRP-Plänen angemessen berücksichtigt werden (Ziffern **59**, **78** und **79**).
- 14** Außerdem könnte die EU-Dimension der Ausgaben gefördert werden, beispielsweise durch Investitionen in transnationale Vorhaben, einschließlich grenzüberschreitender

² Artikel 3 des [Vertrags über die Europäische Union](#), Titel V des [AEUV](#).

³ [Analyse 03/2025](#), Kasten 1.

Infrastruktur, für die die Mitgliedstaaten im Rahmen der NRP-Pläne Mittel bereitstellen können.

- 15** Der den Mitgliedstaaten bei der Mittelzuweisung eingeräumte Ermessensspielraum kann nur innerhalb der Grenzen der Anforderungen an die thematische Zuweisung und anderer Bestimmungen der EU, die die Prioritäten der EU widerspiegeln, ausgeübt werden, darunter etwa die Zweckbindung für GAP-Direktzahlungen, die Entwicklung des ländlichen Raums und weniger entwickelte Regionen, das Ziel von 14 % für soziale Ziele und das Ziel von 43 % für Ausgaben für Klima- und Umweltschutzmaßnahmen⁴ (Ziffern **58** und **63**). Allerdings kann es für Mitgliedstaaten und Regionen schwierig sein, ihre eigenen Entwicklungsprioritäten zu verfolgen und gleichzeitig zu allen Prioritäten der EU beizutragen.
- 16** Im Bereich der Kohäsionspolitik liegt der Schwerpunkt des Vorschlags stärker auf der Programmplanung auf nationaler Ebene, wobei diese enger mit den horizontalen Initiativen der EU verknüpft wird, insbesondere mit dem Europäischen Semester einschließlich seiner Empfehlungen für Reformen, der digitalen Dekade und den nationalen Energie- und Klimaplänen. Die Angleichung an die Prioritäten der EU ist zwar ein seit Langem bestehendes Ziel, jedoch wird in dem Vorschlag auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer NRP-Pläne den Anforderungen ihrer Regionen Rechnung tragen sollten. Für einige Mitgliedstaaten könnte sich die Umstellung auf ein einheitliches NRP-Konzept jedoch im Vergleich zum derzeitigen System auf die Rolle der Regionen im Entscheidungsprozess auswirken. Der Vorschlag enthält keine ausreichenden Schutzvorkehrungen, um sicherzustellen, dass nationale Agenden mit den regionalen Entwicklungsbedürfnissen vereinbar sind oder dass das verbindliche Partnerschaftsprinzip und die Mehrebenen-Governance vollständig eingehalten werden. Um wirtschaftliche, soziale und territoriale Ungleichheiten zwischen den Regionen zu beseitigen, ist eine wirksame Koordinierung in den Mitgliedstaaten erforderlich.
- 17** In dem Vorschlag werden horizontale Grundsätze wie Grundrechte, Nichtdiskriminierung, Gleichstellung der Geschlechter und Umweltschutz bekräftigt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Einhaltung dieser wichtigen Grundsätze sicherstellen. Die Einhaltung sollte auf der Ebene der NRP-Pläne erreicht werden, wobei die Verwaltungskosten für die Begünstigten so gering wie möglich gehalten und unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden werden sollten.

⁴ Artikel 4 und 6 sowie Anhang III des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#), Artikel 10 Absatz 5 des [Vorschlags für einen Europäischen Fonds](#).

Haushaltsflexibilität

- 18** Ziel der vorgeschlagenen Verordnung ist es, sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Kommission Flexibilität bei der Zuweisung von EU-Mitteln für die im Vorschlag festgelegten spezifischen Ziele und bei der Anpassung an neue oder sich ändernde politische Prioritäten während des Programmplanungszeitraums zu gewähren. Im Vergleich zum MFR-Zeitraum 2021–2027 werden mit dem Vorschlag die Zweckbindung und die thematische Konzentration auf EU-Prioritäten reduziert und Elemente wie der "Flexibilitätsbetrag" von 25 % in den NRP-Plänen (Ziffer **67**) und die von der Kommission verwaltete EU-Fazilität (Ziffern **93–97**) gestärkt. Dieser Flexibilitätsbetrag unterliegt jedoch bestimmten Rahmenbedingungen, darunter eine Zweckbindung und horizontale Ausgabenziele. Zusammengenommen schränken diese Faktoren den Spielraum für die Neuzuweisung von Ressourcen sowie die Fähigkeit ein, auf regionale und sektorspezifische Entwicklungsbedürfnisse zu reagieren. Unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen und der laufenden Verhandlungen (Ziffern **58** und **67**) könnte die im ursprünglichen Vorschlag vorgesehene Flexibilität eingeschränkt werden.
- 19** Mit dem Vorschlag wird den Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit eingeräumt, die Umsetzung ihrer NRP-Pläne durch Darlehen der EU in Höhe von bis zu 150 Milliarden Euro zu finanzieren, die von diesen Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt zurückzuzahlen sind. Ein Darlehensinstrument der EU dieser Größenordnung, das nicht als Reaktion auf eine Krisensituation geschaffen wurde, stellt eine bedeutende Neuerung dar, durch die die EU zum Schatzmeister der Mitgliedstaaten, zum Darlehensnehmer auf den Kapitalmärkten und zum Darlehensgeber für die Mitgliedstaaten wird, um reguläre politische Ziele zu verfolgen. Im Gegensatz zu früheren groß angelegten Darlehensinstrumenten der EU basiert der Vorschlag für das Darlehensinstrument nicht auf spezifischen Vertragsbestimmungen, sondern vielmehr auf einer Kombination aus sektoralen Bestimmungen und dem festgelegten Rahmen für die Mittelaufnahme. Diese Darlehen an Mitgliedstaaten werden durch den Handlungsspielraum des EU-Haushalts abgesichert, ohne dass es weitere spezifische Bestimmungen dazu gibt. Wenn der Handlungsspielraum in großem Umfang als Sicherheit für die Darlehen genutzt wird, könnte dies den Schutz des EU-Haushalts beeinträchtigen, die Vorhersehbarkeit der nationalen Beiträge zum EU-Haushalt verringern und dazu führen, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Zahlungen an den EU-Haushalt leisten müssen. Darüber hinaus wird der Rückzahlungsplan auf Vorschlag der Kommission für jeden Mitgliedstaat vom Rat genehmigt. Die Verwendung des Darlehensinstruments kann geldpolitische Auswirkungen haben, die analysiert werden sollten (Ziffern **61** und **62**).

Vereinfachung

- 20** Mit dem Vorschlag für einen einzigen Fonds und den NRP-Plänen soll für eine vereinfachte und weniger fragmentierte EU-Finanzierung gesorgt und sollen mehr Kohärenz und Synergien bei der Programmierung von Interventionen im Rahmen der verschiedenen Politikbereiche gewährleistet werden. Im Vorschlag werden verschiedene Interventionslogiken zusammengeführt, darunter strategische Maßnahmen zur territorialen Entwicklung aus der Kohäsionspolitik, die Einkommensstützung und Marktregulierung aus der Agrarpolitik sowie operative Maßnahmen im Bereich Inneres.
- 21** Die derzeitige Vielzahl von Programmen und Vorschriften wird durch einheitliche NRP-Pläne ersetzt, die gemeinsamen Vorschriften unterliegen, wodurch die Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vereinfacht werden. Im Rahmen des neuen Umsetzungsmodells sind Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten an die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten für Reformen und Investitionen geknüpft. Dadurch wird die Auszahlung von Mitteln aus dem EU-Haushalt durch die Kommission gestrafft.
- 22** Es kann jedoch sein, dass bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen im Rahmen eines einzigen Plans auf nationaler und regionaler Ebene eine stärkere Koordinierung erforderlich ist (Ziffer 75). Da die Vereinfachung nicht zulasten der Rechenschaftspflicht bei der Verwendung der Mittel gehen darf⁵, sollten wirksame Kontroll- und Prüfungsanforderungen festgelegt werden, zu denen auch die Überprüfung der zugrunde liegenden Transaktionen und Zahlungen an Begünstigte und (End-)Empfänger gehört.
- 23** Eine Vereinfachung für Begünstigte und (End-)Empfänger unterliegt möglicherweise der Einschränkung, dass die Anforderungen für die Umsetzung auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten festgelegt sind, darunter horizontale Grundsätze, sich aus der Leistungsverordnung ergebende Leistungsverpflichtungen (Berichterstattung, Überprüfung und zusätzliche Dokumentation) sowie weiterhin bestehende Anforderungen zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der EU. Im Übrigen hängt eine wirksame Vereinfachung für die Begünstigten und (End-)Empfänger in erster Linie davon ab, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten das neue Umsetzungsmodell in die Praxis umsetzen, einschließlich der verstärkten verbindlichen Verwendung vereinfachter Formen der EU-Förderung (Ziffer 142).
- 24** Insgesamt lässt sich zwar zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eine Vereinfachung erzielen, doch führt dies nicht zu einer größeren Vereinfachung auf

⁵ Analyse 04/2025, Ziffern 15 und 51.

nationaler und regionaler Ebene bzw. für die Begünstigten, für die der Verwaltungsaufwand weiterhin erheblich sein kann.

Tempo der Ausschöpfung von EU-Mitteln

- 25** Der Vorschlag umfasst mehrere Elemente, mit denen die Zahlungen an die Mitgliedstaaten beschleunigt werden sollen. Im Vergleich zu den derzeitigen Regelungen für die geteilte Mittelverwaltung könnte der Vorschlag, der auf der Verwirklichung von Etappenzielen und Zielwerten basiert, neben der vorgeschlagenen Erhöhung der Vorfinanzierung zu einer Beschleunigung der Zahlungen führen. Ein Unterschied zur ARF besteht darin, dass die Mitgliedstaaten Zahlungsanträge einreichen können, die die erreichten Etappenziele und Zielwerte widerspiegeln, anstelle von festen Tranchen für eine vordefinierte Reihe von Etappenzielen und Zielwerten. Durch diese Elemente kann die Auszahlung von EU-Mitteln möglicherweise beschleunigt und ein Abbau der noch abzuwickelnden Mittelbindungen erreicht werden⁶ (Ziffern **68** und **69**). Die mit der Umsetzung, der Qualität der öffentlichen Ausgaben oder der Erreichung von Ergebnissen verbundenen Herausforderungen werden dadurch jedoch nicht gelöst.
- 26** Gleichzeitig wird mit dem Vorschlag eine n+1-Regel für die Aufhebung von Mittelbindungen eingeführt, mit der – wie bereits erwähnt⁷ – das Risiko einer Anhäufung nicht verwendeter Mittel verringert werden könnte. Im Vergleich zu den aktuellen Bestimmungen für die Kohäsionspolitik, den Bereich Inneres und die ländliche Entwicklung, wonach die Mittel nach ihrer Bindung durch die EU zwei bzw. drei Jahre lang verwendet werden können, ohne dass der Mitgliedstaat diese Mittel verliert ("n+2"-Regel und "n+3"-Regel), stellt dies eine Verschärfung dar. Gleichzeitig werden so die Umsetzungsfristen verkürzt, wobei Maßnahmen, die schneller umgesetzt werden können, gegenüber komplexeren Maßnahmen, die potenziell eine größere Wirkung haben, bevorzugt werden (Ziffern **68** und **69**).
- 27** Der Rechnungshof betont, wie wichtig es ist, dass die Gesetzgebungsvorschläge der EU rechtzeitig angenommen und dass anschließend die NRP-Pläne verabschiedet werden, da sich die Umsetzung andernfalls verzögert und die Zahlungen an die Begünstigten verspätet erfolgen. Eine rechtzeitige Annahme der EU-Rechtsvorschriften ist auch unerlässlich, damit die Mitgliedstaaten ihre nationalen Vorschriften rechtzeitig anpassen können, um mit der Umsetzung der NRP-Pläne zu beginnen (Ziffer **76**).

⁶ [Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2024](#), Ziffern 2.26–2.31, 2.72 und 2.73.

⁷ [Analyse 05/2019 \(Schnellanalyse\)](#), Ziffern 45, 46 und 50, [Stellungnahme 02/2025](#), Ziffer 37.

Leistungsrahmen

- 28** Der vorgeschlagene Leistungsrahmen ist nicht gut genug konzipiert, um eine Leistungsbewertung und -sicherung zu ermöglichen. Im [Vorschlag der Kommission für eine Leistungsverordnung](#) ist vorgesehen, dass Maßnahmen im Rahmen der NRP-Pläne über Interventionsbereiche mit Output- und Ergebnisindikatoren verknüpft werden, wobei es sich bei den endgültigen Etappenzielen und Zielwerten um Outputindikatoren handelt. Die Interventionsbereiche sind in vielen Fällen vage definiert und bieten Spielraum für Auslegungen, sodass völlig unterschiedliche Maßnahmen mit demselben Bereich verknüpft werden können. Darüber hinaus sind die Output- und Ergebnisindikatoren oft nicht klar und konzentrieren sich auf Inputs oder Tätigkeiten, was erheblichen Spielraum für Auslegungen in Bezug auf ihren Inhalt und ihre Abdeckung lässt ([Anhang III](#)). Angesichts dieser Schwachstellen in der Gestaltung des Leistungsrahmens, die denen ähneln, die im Zusammenhang mit der ARF ermittelt wurden, wird es schwierig sein, die Leistung zu bewerten und Gewähr für die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu bieten. Weitere Informationen zum Leistungsrahmen sind der Stellungnahme 10/2026 des Rechnungshofs zu entnehmen.
- 29** In seiner [Analyse 02/2025](#) stellte der Rechnungshof ferner fest, dass die Verwendung von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen – wie etwa im Rahmen der ARF – an sich nicht bedeutet, dass es sich um ein leistungsorientiertes Instrument handelt. Der Rechnungshof hat wiederholt auf Lehren hingewiesen, die gezogen werden müssen, damit die Leistungsorientierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz künftiger Instrumente verbessert werden können.

NRP-Pläne und EU-Zahlungen an die Mitgliedstaaten

- 30** In den NRP-Plänen müssen zahlreiche Prioritäten berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sind klare Vorgaben hinsichtlich der Inhalte der Pläne der Mitgliedstaaten unerlässlich (Ziffern [13](#), [78](#) und [79](#)). Die Erfahrungen des Rechnungshofs mit der ARF zeigen, dass es für die Mitgliedstaaten mitunter schwierig sein kann, Maßnahmen zu konzipieren, die allen Prioritäten gerecht werden. Es sollte eine klare und transparente Bewertungsmethodik eingeführt werden, um sicherzustellen, dass die Kommission die NRP-Pläne einheitlich bewertet (Ziffern [90](#) und [91](#)).
- 31** Im Rahmen des vorgeschlagenen Modells sollen die Mitgliedstaaten Zahlungen für Investitionen und Reformen sowie für die damit verbundenen Etappenziele und Zielwerte erhalten, die in ihren NRP-Plänen festgelegt sind. Etappenziele und Zielwerte spielen eine

wichtige Rolle, da sie die Grundlage für die Gewährung von EU-Mitteln an einen Mitgliedstaat bilden. Diese Vorgehensweise weicht grundlegend vom derzeitigen Ansatz im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ab, bei dem in den meisten Fällen die förderfähigen Kosten, die den Begünstigten für die Durchführung förderfähiger Vorhaben entstehen, kumuliert und aus EU-Mitteln erstattet werden.

- 32** Etappenziele und Zielwerte müssen daher präzise definiert werden, um Klarheit darüber zu schaffen, wann sie als erreicht gelten können, und um eine objektive Überprüfung und damit Rechtssicherheit zu ermöglichen. Gemäß dem Vorschlag müssen die Zielwerte, sofern nicht hinreichend begründet, aus einer Liste standardisierter Outputindikatoren ausgewählt werden, die in Anhang I des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#) festgelegt sind. Dadurch wird die Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten im Einklang mit den früheren Empfehlungen des Rechnungshofs zur RRF (Ziffern [80–85](#)) unterstützt.
- 33** Die in Anhang I des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#) vorgeschlagenen Indikatoren sind jedoch nicht immer ausreichend klar und weisen einige Mängel auf, die bereits bei der ARF festgestellt wurden⁸. Anhang I enthält insbesondere eine Reihe von schwach definierten Outputindikatoren, die es ermöglichen, sehr unterschiedliche Arten von Maßnahmen, Dauer und Intensität der Unterstützung unter demselben Indikator und Interventionsbereich anzugeben, z. B. "Zahl der Teilnehmer", "Zahl der Lernenden" oder "Zahl der unterstützten Personen oder Unternehmen", und die sich hinsichtlich ihrer Zielsetzung erheblich unterscheiden können ([Anhang III](#)). Darüber hinaus kann die Verwendung standardisierter Outputindikatoren zwar die Vergleichbarkeit und Harmonisierung fördern, sie sollte jedoch nicht zu einem reinen Top-Down-Ansatz führen. Insbesondere bei länderspezifischen Reformen und Investitionen müssen die Outputs und Ergebnisse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Gegebenheiten, der Ausgangsbedingungen und des erwarteten Beitrags zu den politischen Zielen definiert und vereinbart werden.
- 34** Im Sinne der Transparenz, der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten und einer objektiven Überprüfung sollten Methoden für die Festlegung der Etappenziele und Zielwerte sowie für die Ermittlung ihrer Auszahlungsbeträge definiert werden. Insbesondere sollten die Reformen auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze bewertet werden. Überdies sollte der Vorschlag klare und fristgerechte Leitlinien zur Festlegung der Auszahlungsbeträge enthalten, da unklar ist, ob diese Beträge die relative Bedeutung der einzelnen Etappenziele oder Zielwerte widerspiegeln und proportional zu den für deren Erreichung erforderlichen Finanzmitteln sind oder ob ein anderer Ansatz verfolgt wird. Es sollte auch

⁸ [Analyse 02/2025](#), Ziffern 11, 27 und 30.

festgelegt werden, wie die "für Reformen reservierten Beträge" zu bestimmen sind (Ziffern [80–84](#)).

- 35** Ferner sollten die in Anhang VIII des Vorschlags festgelegten Kriterien für die Bewertung der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte verbessert werden, um sicherzustellen, dass die Zahlungsbeschlüsse ausreichend objektiv sind (Ziffer [134](#)).
- 36** Im Rahmen des vorgeschlagenen Umsetzungsmodells werden Ex-ante-Kostenschätzungen eine zentrale Rolle bei der Festlegung der Höhe der EU-Unterstützung spielen, die für die Erreichung der vereinbarten Etappenziele und Zielwerte gezahlt wird, und die Zahlungen an die Mitgliedstaaten werden nicht angepasst (verringert oder erhöht), um den tatsächlich entstandenen Kosten Rechnung zu tragen. Daher sind zuverlässige Kostenschätzungen im Voraus und während des gesamten Zeitraums erforderlich, jedoch fehlen im Vorschlag diesbezüglich angemessene Schutzvorkehrungen. Er enthält nur wenige Hinweise darauf, wie diese Schätzungen erstellt, belegt und bewertet werden sollten. Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Annahmen zugrunde legen, was zu uneinheitlichen Bewertungen ähnlicher Maßnahmen führen könnte. Dies könnte die Vergleichbarkeit beeinträchtigen und zu überhöhten oder unzureichend begründeten Kostenschätzungen führen. In dem Vorschlag wird gefordert, dass die Kostenschätzungen während der gesamten Umsetzung plausibel und vertretbar sind und in der Mitte der Laufzeit überprüft werden, einschließlich einer "Überprüfung der geschätzten Gesamtkosten der Maßnahmen"⁹, die gegebenenfalls zu einer Aktualisierung der Kostenschätzungen der Maßnahmen im Rahmen der NRP-Pläne führen würde. In den Bestimmungen sollte jedoch präzisiert werden, wie diese Anforderung in die Praxis umgesetzt werden soll und wie die Kommission sie bewerten und überprüfen wird (Ziffern [86–89](#)).
- 37** In der vorgeschlagenen Verordnung werden auch wichtige Aspekte wie Anforderungen an die thematische Zweckbindung (Ziffern [58](#) und [63](#)) und nationale Beitragssätze (Ziffern [70](#) und [73](#)) auf der Grundlage von Ex-ante-Kostenschätzungen festgelegt. Grundsätzlich sind Kostenschätzungen niemals ganz genau, da sie entweder zu hoch oder zu niedrig angesetzt sein können. Daher besteht das Risiko, dass diese wichtigen Faktoren erheblich von den Erwartungen abweichen, was nur durch solide Kostenschätzungen gemindert werden kann (Ziffern [86–89](#)). Gewissheit hinsichtlich der einheitlichen Anwendung dieser zentralen Elemente könnte letztendlich nur erreicht werden, wenn diese auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten der Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Pläne festgelegt würden.

⁹ Artikel 25 Absatz 2 des [Vorschlags](#).

- 38** In Bezug auf die GAP enthält der Vorschlag auch die Möglichkeit, Zahlungen an die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von sogenannten "Outputs"¹⁰ (z. B. flächen- und tierbezogene Zahlungen) statt auf der Grundlage von Etappenzielen und Zielwerten zu leisten. Dadurch wird sichergestellt, dass die derzeitigen Regelungen fortgeführt werden, da die meisten Zahlungen bereits auf nicht mit Kosten verknüpften Ansprüchen oder – für bestimmte Investitionen – auf vereinfachten Kostenoptionen basieren. In der Verordnung sollte klar festgelegt werden, welche GAP-Maßnahmen outputbasiert sein sollten und welche auf Etappenzielen und Zielwerten basieren sollten, da es wichtig ist, zwischen den verschiedenen Umsetzungsverfahren innerhalb desselben Rahmens klar zu unterscheiden. Andernfalls würde Unsicherheit entstehen und es könnte zu einer uneinheitlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten kommen (Ziffer **85**).
- 39** Schließlich ist in dem Vorschlag vorgesehen, dass die Zahlungen der Kommission an einen Mitgliedstaat insgesamt nicht den Gesamtbetrag, den der Mitgliedstaat den Begünstigten bei der Durchführung seines NRP-Plans gezahlt hat, übersteigen dürfen. Da es sich bei den Begünstigten um öffentliche Einrichtungen wie Ministerien oder Behörden handeln kann, verhindert diese Bestimmung nicht, dass die aus dem EU-Haushalt erhaltenen Zahlungen insgesamt die Beträge übersteigen, die diese Einrichtungen für die Durchführung der Maßnahmen zur Erreichung der Etappenziele und Zielwerte aufgewendet haben (Ziffer **127**).

Einhaltung der Vorschriften und Rechenschaftspflicht hinsichtlich der ausgegebenen Mittel

- 40** Beim neuen Umsetzungsmodell wird großer Wert auf die Qualität und Zuverlässigkeit der in den Plänen der Mitgliedstaaten enthaltenen Daten sowie auf deren Berichterstattung über die erreichten Etappenziele und Zielwerte gelegt. Ohne klare, harmonisierte und einheitlich angewandte Methoden zur Bewertung von Plänen, Zahlungsanträgen und gemeldeten Leistungen während der gesamten Umsetzung besteht die Gefahr, dass es zu unterschiedlichen Auslegungen, uneinheitlicher Anwendung und ungleicher Behandlung der Mitgliedstaaten kommt. Um die Tragfähigkeit des Umsetzungsrahmens zu gewährleisten, bedarf es einer klareren Anwendung von Konzepten wie der Doppelfinanzierung (Ziffern **52** und **53**).

¹⁰ Ebd., Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c.

- 41** Darüber hinaus ist in dem Vorschlag vorgesehen, dass die Kommission auf der Grundlage der Erklärungen der Mitgliedstaaten, dass Etappenziele und Zielwerte erreicht wurden, Zahlungen leistet, ohne dass sie zuvor verbindliche Kontrollen durchgeführt hätte. Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union sollte die Kommission gemäß der Verordnung verpflichtet sein, vor der Zahlung anhand von Belegen die Erfüllung der Etappenziele und Zielwerte zu überprüfen. Darüber hinaus sollten die Zahlungsbedingungen auf klar definierten Kriterien basieren, und es sollte kein Ermessensspielraum für das Akzeptieren einer teilweisen oder abweichenden Erfüllung bestehen (Ziffern **133** und **134**). Die Erklärungen der Mitgliedstaaten sollen durch ein jährliches Gewährpaket ergänzt werden (Ziffern **122–127**). Um eine Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen zu erhalten, wird die Kommission auch eigene Überprüfungen der jährlichen Gewährpakete durchführen müssen, da der Rechnungshof im Zuge seiner Arbeiten zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung wiederholt Mängel in den Systemen der Mitgliedstaaten festgestellt hat und im Zuge seiner Prüfungsarbeiten zur ARF festgestellt hat, dass die Mitgliedstaaten in einigen Fällen Etappenziele und Zielwerte gemeldet hatten, die nicht zufriedenstellend erreicht waren¹¹.
- 42** Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung beruht die von der Kommission erteilte Gewähr weitgehend auf den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Angaben, die durch Prüfungen der Kommission ergänzt werden. Es ist unerlässlich, dass in dem Vorschlag wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Gewähr geklärt werden, darunter die Einhaltung des geltenden Rechts (einschließlich der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und über staatliche Beihilfen) sowie die Prüfungs- und Kontrollanforderungen (Ziffern **105** und **106**, **109–112** und **115–121**). In diesem Zusammenhang sollte im Vorschlag dargelegt werden, wie die Einhaltung der geltenden nationalen und EU-Rechtsvorschriften – einschließlich der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Beihilfen und anderer horizontaler Anforderungen – bei den zugrunde liegenden Vorhaben bewertet und sichergestellt werden soll. In der Verordnung sollte präzisiert werden, dass die Einhaltung des nationalen und des EU-Rechts verbindlich ist und dass Verstöße finanzielle Konsequenzen für den jeweiligen Mitgliedstaat nach sich ziehen sollten. Da die Kommission letztendlich die Verantwortung trägt, sollte sie wirksame Kontroll- und Prüfungsanforderungen festlegen. Ohne eine ausdrückliche Angabe der Konsequenzen bei Nichteinhaltung, insbesondere in Bezug auf Finanzkorrekturen und Einziehungen (Ziffer **136**), besteht das Risiko, dass die Zuverlässigkeitsgewähr der Kommission keine ausreichende Grundlage für die Bestätigung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der EU-Ausgaben bietet.

¹¹ [Jahresbericht 2024](#), Ziffern 11.14 und 11.15, [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 11.20, [Jahresbericht 2022](#), Ziffern 11.22 und 11.23.

- 43** Insgesamt birgt der vorgeschlagene Rahmen für die Zuverlässigkeitsgewähr Risiken hinsichtlich der Rechenschaftspflicht. Die Grundlage für die Zuverlässigkeitsgewähr der Kommission könnte sich als unzureichend erweisen, wenn der Umfang der von der Verwaltungsbehörde durchgeführten Verwaltungsüberprüfungen nicht klar ist, keine obligatorischen Kontrollen der Kommission hinsichtlich der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten vorgesehen sind und der Umfang, der Zeitplan und die Konsequenzen der Arbeit der Prüfbehörden nicht festgelegt sind. In diesem Zusammenhang würde die Anwendung des Ansatzes der "Einzigigen Prüfung" möglicherweise zu einer übermäßigen Abhängigkeit von nationalen Kontrollen und Prüfungen führen. Dies könnte dazu führen, dass die Kommission den Entlastungsbehörden nicht die im [Vertrag](#) geforderte Gewähr bieten kann (Ziffern [128–130](#)). Des Weiteren hat der Rechnungshof bereits zuvor über Mängel in der Arbeit der Prüfbehörden im Bereich der Kohäsionspolitik berichtet, die dazu führen, dass sich die Kommission nur in begrenztem Umfang darauf verlassen kann¹².
- 44** Die Mitgliedstaaten werden neue Verwaltungs- und Kontrollsysteme entwickeln müssen, einschließlich IT-Instrumenten und Prüfmethode, da weder die ARF noch das bestehende System der geteilten Mittelverwaltung ohne Anpassungen wiederverwendet werden können. Der Vorschlag stützt sich jedoch weitgehend darauf, dass die für die NRP-Pläne zuständigen Behörden sowie das Verwaltungs- und Kontrollsystem unverändert fortbestehen, wodurch der Umfang der Anpassungen möglicherweise unterschätzt wird. Insbesondere angesichts der neuen zentralen Anforderungen in Anhang IV des Vorschlags (Ziffern [102](#) und [103](#)) sollte eine frühzeitige Überprüfung der bestehenden Systeme vorgeschrieben werden, um die Fähigkeit der Kommission zu stärken, die erforderliche Gewähr zu bieten.
- 45** Zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit und als Grundlage für die Rechenschaftspflicht der Kommission und der Mitgliedstaaten muss den Mitgliedstaaten ein vollständiger Prüfpfad für EU-Zahlungen zur Verfügung stehen, der bis auf die Ebene der Begünstigten und (End-)Empfänger im Rahmen der finanzierten Maßnahmen reicht (Ziffern [131](#) und [132](#)).
- 46** Der Rechnungshof stellt jedoch fest, dass mehrere der im Rahmen der ARF festgestellten Mängel¹³ mit dem Vorschlag nicht behoben werden. Beispielsweise besteht weiterhin ein großer Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Verwirklichung von Etappenzielen und Zielwerten, was zu unterschiedlichen Auslegungen führen könnte (Ziffer [134](#)). Des Weiteren entstehen dem Mitgliedstaat keine finanziellen Konsequenzen, wenn seine Ausgaben nicht den nationalen und den EU-Vorschriften entsprechen (Ziffer [136](#)). Hinzu

¹² [Analyse 03/2024](#), Ziffern 56–64.

¹³ [Jahresbericht 2024](#), Ziffer XXXVII.

kommt, dass bestehende Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten, etwa unzuverlässige Angaben in den Verwaltungserklärungen, fortbestehen können¹⁴.

- 47** Unabhängig davon, welches Umsetzungsmodell letztendlich zum Einsatz kommt, unterstreicht der Rechnungshof, wie wichtig ein zufriedenstellendes Maß an Einhaltung, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Rückverfolgbarkeit sowie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sind.

Prüfungsmandat des Rechnungshofs

- 48** In dem Vorschlag wird das in den Verträgen festgelegte Prüfungsmandat¹⁵ des Rechnungshofs ohne Einschränkungen anerkannt. Um eine unabhängige externe Prüfung und Rechenschaftspflicht sicherzustellen, sollte in der Verordnung ausdrücklich das Recht des Rechnungshofs anerkannt werden, sowohl von der Kommission als auch von den nationalen Behörden alle für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Leistungsfähigkeit der Unionsausgaben erforderlichen Unterlagen und Daten zu erhalten, insbesondere den zeitnahen und uneingeschränkten Zugang zu Informationssystemen. Zur vollständigen Rückverfolgbarkeit gehören auch Informationen über den Mittelfluss zu den Begünstigten, (End-)Empfängern und Auftragnehmern, die auf Ersuchen des externen Prüfers der EU zur Verfügung gestellt werden.
- 49** Das vorgeschlagene Modell wirkt sich erheblich auf die Prüfung und Aufsicht auf EU-Ebene aus. Die Anwendung eines Umsetzungsmodells, das auf der Verwirklichung von Etappenzielen und Zielwerten basiert, setzt voraus, dass sowohl der Ansatz des Rechnungshofs im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung als auch seine Prüfungsmethodik und der Prüfungsumfang entsprechend angepasst werden. Solche Anpassungen dürfen jedoch nicht als Abkehr von der Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge verstanden werden. Zwar werden bei den Prüfungen möglicherweise zunehmend die Planung, Verwirklichung und Überprüfung von Etappenzielen und Zielwerten untersucht werden, doch entfällt dadurch nicht die Notwendigkeit, die Einhaltung der geltenden nationalen und EU-Vorschriften zu bewerten. Das in der Verordnung festgelegte System sollte die Erlangung ausreichender und angemessener Prüfungsnachweise ermöglichen, da dies eine entscheidende Voraussetzung für die Grundlage des vom Rechnungshof erstellten Prüfungsurteils darstellt.

¹⁴ Analyse 02/2025, Ziffern 64–68.

¹⁵ Artikel 287 Absatz 3 TFEU.

Besondere Bemerkungen

In diesem Abschnitt werden die Bemerkungen und Vorschläge des Rechnungshofs entsprechend der Struktur der Artikel des Verordnungsvorschlags dargelegt.

Allgemeine Bestimmungen (Titel I)

Gegenstand (Artikel 1)

- 50** Die Zusammenfassung mehrerer Programme (*Anhang I*) in einem einzigen Fonds entspricht Bedenken hinsichtlich der zunehmenden Fragmentierung der EU-Mittel, die der Rechnungshof bereits seit geraumer Zeit äußert. Durch die Zusammenfassung könnten Kohärenz und Sichtbarkeit der EU-Maßnahmen verbessert werden¹⁶. Durch die Einbindung des Klima-Sozialfonds in die NRP-Pläne wird diese Kohärenz gefördert¹⁷. Im Gegensatz dazu wird der **Modernisierungsfonds nicht in den Europäischen Fonds und den EU-Haushalt aufgenommen, obwohl der Rechnungshof empfohlen hat, ihn in den EU-Haushalt zu integrieren¹⁸, was auch den Ergebnissen der Folgenabschätzung der Kommission entspricht, die eine Integration befürwortet¹⁹.**

¹⁶ Analyse 04/2025, Kasten 1, Stellungnahme 06/2018, Ziffer 41, Sonderbericht 05/2023, Empfehlung 4.

¹⁷ Stellungnahme 08/2022, Ziffer 11.

¹⁸ Sonderbericht 05/2023, Empfehlung 3.

¹⁹ SWD(2025) 565, Option 3.

Zusätzlichkeit und Nichtvorliegen von Doppelfinanzierung (Artikel 7)

- 51** In dem Vorschlag wird der Grundsatz festgelegt, dass die Unterstützung aus dem Europäischen Fonds **die nationale öffentliche Förderung ergänzt**²⁰. Während jedoch für die Kohäsionspolitik (bis 2020) und die ARF klare Regeln vorgesehen waren, wonach die EU-Unterstützung keine wiederkehrenden nationalen Ausgaben ersetzen durfte, fehlen im Vorschlag entsprechende Bestimmungen. In diesem Zusammenhang und angesichts des neuen Umsetzungsmodells **wäre es wichtig, die Bedeutung dieser Anforderung zu präzisieren und anzugeben, wie sie in der Praxis anzuwenden ist und überprüft werden soll.**
- 52** Nach dieser Verordnung kann ein Vorhaben im Rahmen eines NRP-Plans sowohl aus dem Fonds als auch aus anderen EU-Finanzierungsquellen unterstützt werden, sofern die "Unterstützung sowie die Etappenziele und die Zielwerte, für die Zahlungen erfolgen, nicht dieselben Kosten abdecken"²¹. Beispielsweise kommen Maßnahmen im Bereich der militärischen Mobilität auch für eine Finanzierung im Rahmen anderer EU-Instrumente in Betracht, darunter die vorgeschlagene Fazilität "Connecting Europe" und der vorgeschlagene Europäische Fonds für Wettbewerbsfähigkeit. Das Risiko einer Doppelfinanzierung ist in den Jahren, in denen sich die Zeiträume 2021–2027 und 2028–2034 überschneiden, sogar noch höher, da Maßnahmen dann aus beiden Quellen finanziert werden könnten.
- 53** Die kostenbasierte Definition der **Doppelfinanzierung** spiegelt nicht das Umsetzungsmodell des Fonds wider, bei dem Zahlungen aus dem EU-Haushalt an die Mitgliedstaaten vom Erreichen von Etappenzielen und Zielwerten abhängen und nicht von der Erstattung der entstandenen Kosten. In diesem Fall besteht das Risiko einer Doppelfinanzierung, wenn derselbe Output zweimal geltend gemacht und finanziert wird²². **Die Bestimmung zur Doppelfinanzierung sollte angepasst werden, um sowohl output- als auch kostenbasierte Überschneidungen abzudecken. Es sollten wirksame Kontrollmechanismen vorhanden sein, um Doppelfinanzierungen zu verhindern, aufzudecken und zu korrigieren**²³.

²⁰ Artikel 7 Absatz 4 des [Vorschlags](#).

²¹ Ebd., Artikel 7 Absatz 5.

²² [Jahresbericht 2024](#), Kasten 11.3.

²³ [Sonderbericht 22/2024](#), Ziffer 103 und Empfehlung 1.

Wahrung der Charta der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit (Artikel 8 und 9)

- 54** Mit dem Vorschlag werden die Bestimmungen zur Einhaltung der [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) (im Folgenden "Charta") und der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten gestärkt²⁴. Außerdem sind in dem Vorschlag zwei separate, klare und zeitlich begrenzte Verfahren (die "bereichsübergreifende Bedingung 'Charta'" und die "bereichsübergreifende Bedingung 'Rechtsstaatlichkeit'") vorgesehen, die zu einem endgültigen Verlust der EU-Finanzmittel für die Mitgliedstaaten führen können²⁵. Durch eines dieser beiden Verfahren verlorene Finanzmittel können von der Kommission durch Maßnahmen in direkter oder indirekter Mittelverwaltung²⁶ zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger der EU wieder eingesetzt werden. Damit wird teilweise auf zuvor vom Rechnungshof geäußerte Bedenken eingegangen²⁷.
- 55** Die Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, bis zu 30 % der Beträge aus Maßnahmen, bei denen die Zahlungen aufgrund von Verstößen gegen die Charta ausgesetzt wurden, auf neue EU-Prioritäten im Falle "erheblicher Änderungen bei den Prioritäten der Union"²⁸ umzuverteilen. Durch diese Bestimmung werden die finanziellen Folgen einer Nichteinhaltung verringert und könnte die Durchsetzung der bereichsübergreifenden Bedingung "Charta" durch die Kommission beeinträchtigt werden. **Sollte ein Mechanismus zur Neuzuweisung beibehalten werden, so sollte ein klarer Zusammenhang zwischen der Nichteinhaltung und den verhältnismäßigen finanziellen Konsequenzen gewahrt bleiben.**
- 56** Der Rechnungshof stellt außerdem fest, dass der Vorschlag verfahrenstechnische Unterschiede hinsichtlich der bereichsübergreifenden Bedingungen "Charta" und "Rechtsstaatlichkeit" enthält:
- Die Kommission kann bei Verstößen gegen die Charta Schutzmaßnahmen beschließen, während Verstöße gegen die bereichsübergreifende Bedingung "Rechtsstaatlichkeit"²⁹ – einschließlich Fällen, in denen ein Verstoß gegen die Charta auch einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit darstellt – in die Zuständigkeit des

²⁴ Artikel 7 Absatz 1, Artikel 8 und Artikel 9 des [Vorschlags](#).

²⁵ Ebd., Artikel 8 und 9.

²⁶ Ebd., Artikel 15 Absatz 4.

²⁷ [Sonderbericht 03/2024](#), Ziffer 33.

²⁸ Artikel 24 Absatz 9 Buchstabe b des [Vorschlags](#).

²⁹ Ebd., Artikel 8 Absatz 8.

Rates fallen würden, wie dies derzeit bei Verfahren im Rahmen der [Konditionalitätsverordnung](#) der Fall ist.

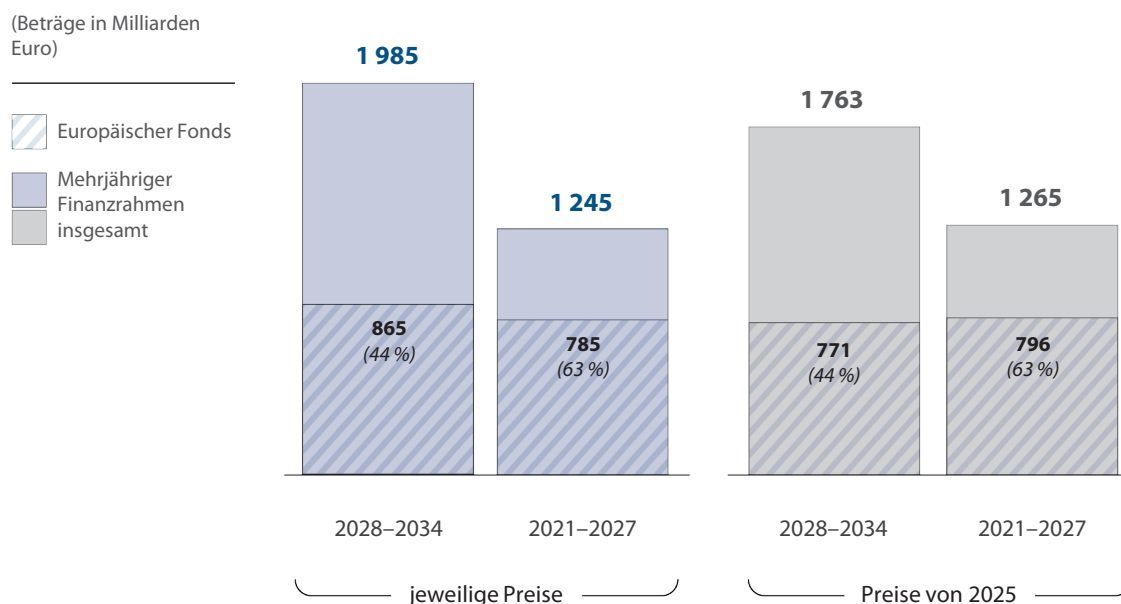
- Zwar ist die Kommission gemäß der Verordnung verpflichtet, das Europäische Parlament über Verfahren im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit zu informieren, doch gilt dies nicht für Verstöße gegen die bereichsübergreifende Bedingung "Charta", bei denen die wichtigsten Dokumente weder veröffentlicht noch dem Europäischen Parlament auf andere Weise übermittelt werden.

Finanzrahmen (Titel II)

Mittelausstattung (Artikel 10)

- 57** In dem Vorschlag werden spezifische Mittelausstattungen für die NRP-Pläne, die Interreg-Pläne und die EU-Fazilität festgelegt, wie in [Abbildung 2](#) dargestellt.

Abbildung 2 | Vorschlag für die Mittelausstattung des Europäischen Fonds zu jeweiligen Preisen und zu Preisen von 2025



Die Preise für 2025 wurden durch Anwendung eines festen jährlichen Deflators von 2 % berechnet. Der dargestellte Haushalt des Europäischen Fonds enthält nicht das vorgeschlagene Darlehen in Höhe von 150 Milliarden Euro.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

- 58** Die **Haushaltsstruktur** wird von einem System mit spezifischen Mitteln für jeden Fonds mit geteilter Mittelverwaltung, bei dem die Mittel zwingend auf bestimmte thematische Prioritäten ausgerichtet sind, zu einem System mit Mittelausstattungen für die NRP-Pläne

umgestellt. Im Rahmen dieser neuen Architektur werden nur der größte Teil der GAP-Maßnahmen, bestimmte Maßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) und Maßnahmen im Bereich Inneres ([Asyl, Migration und Integration](#), [Grenzmanagement und Visa](#), [Inneres](#)) separat definiert ("Zweckbindung"). Der Rest wird einer umfassenden Mittelausstattung für wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt einschließlich Fischerei sowie ländliche Gemeinden und Tourismus zugewiesen, die die Mitgliedstaaten flexibler als bisher programmieren können, vorbehaltlich einer Mindestzuweisung für weniger entwickelte Regionen und Mindestzielen für sozial-, umwelt- und klimapolitische Ziele. Zusätzlich zu dieser anfänglichen Zweckbindung wurde nach dem Treffen der Präsidentin des Parlaments, der Kommissionspräsidentin und des Ratsvorsitzes im November 2025 der Vorschlag unterbreitet, ein Ziel von 10 % für den ländlichen Raum einzuführen³⁰, ausgedrückt als Mindestanteil der NRP-Pläne, über die für die GAP und die GFP vorgesehenen Beträge hinaus.

- 59** Durch die Bündelung der Ressourcen in einer einzigen Mittelausstattung wird die Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der Mittelzuweisung erhöht, jedoch werden die vorherige Sichtbarkeit und Transparenz der Zuweisungen für die verschiedenen Politikbereiche verringert, auch da 25 % der Mittel (der "Flexibilitätsbetrag") bei der Vorlage der NRP-Pläne noch nicht programmiert sein werden. Infolgedessen **wird es schwieriger sein, zu bestimmen, welche Ziele die EU mit dem Fonds gemeinsam erreichen will.**
- 60** **In Bezug auf die Anforderungen an die Zweckbindung muss präzisiert werden, wie die Einhaltung³¹ sichergestellt und überprüft werden soll.** Dies gilt insbesondere für die Frage, wie Maßnahmen, bei denen die regionale Aufschlüsselung nicht im Voraus bekannt ist, auf den zweckgebundenen Betrag für weniger entwickelte Regionen angerechnet werden. Darüber hinaus enthält der Vorschlag keine Einzelheiten dazu, wie die Einhaltung der Zweckbindung während dieses Zeitraums überprüft werden soll, da der Flexibilitätsbetrag³² erst zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt wird.
- 61** Gemäß der Verordnung können die Mitgliedstaaten **Darlehen** in Höhe von bis zu 150 Milliarden Euro für die Umsetzung ihrer NRP-Pläne beantragen³³, die durch die Mittelaufnahme durch die EU finanziert werden und somit zu entsprechenden Eventualverbindlichkeiten für den EU-Haushalt führen. EU-Darlehensinstrumente in dieser Größenordnung wurden bisher nur als Reaktion auf Ausnahmesituationen wie die

³⁰ [Stellungnahme 05/2026](#), Ziffer 19.

³¹ Artikel 10 Absatz 2 des [Vorschlags](#).

³² Ebd., Artikel 14 Absatz 2.

³³ Ebd., Artikel 10 Absatz 4, Artikel 18 und Artikel 19.

COVID-19-Pandemie und den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine eingerichtet. Der Vorschlag begrenzt den Anteil am gesamten Darlehensportfolio für drei beliebige Mitgliedstaaten auf 60 %, wie dies auch bei den Instrumenten [SURE](#) und [SAFE](#) der Fall ist. Bei der ARF entfielen 84 % aller Darlehen auf drei Mitgliedstaaten. **Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Verordnung detaillierte, bedarfsorientierte Kriterien für die Vergabe von Darlehen enthalten sollte.**

- 62** In seiner [Stellungnahme zu den Eigenmitteln](#)³⁴ und in seinem [Jahresbericht 2024](#)³⁵ weist der Rechnungshof auf die Risiken für den EU-Haushalt hin, die mit der Garantie der Rückzahlung unter Verwendung der Marge des EU-Haushalts, dem sogenannten "Spielraum", verbunden sind, was zusätzliche nationale Zahlungen in den EU-Haushalt erforderlich machen könnte.
- 63** Im Rahmen des NRP-Plans sollten mindestens 43 % der Finanzausstattung für **klima- und umweltpolitische Ziele**³⁶ und 14 % für **soziale Ziele**³⁷ bestimmt sein. Diese Mindestziele gelten für jeden Plan und werden auf der Grundlage vordefinierter Koeffizienten berechnet, die auf die geschätzten Kosten nach Interventionscode angewendet werden. Diese Vorgehensweise ist im Hinblick auf soziale Ziele neu und unterscheidet sich grundlegend von den bisherigen Regeln für die Mittelzuweisung und thematische Konzentration des Europäischen Sozialfonds Plus. Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit berichtet, dass die Ausgabenverfolgung auf der Grundlage von Koeffizienten mit einem hohen Maß an Annäherung verbunden ist, was dazu führen kann, dass Werte zu hoch angesetzt werden³⁸. **Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass einige der vorgeschlagenen Koeffizienten erneut zu hoch angesetzt sind**³⁹.

Zusätzliche Mittel und Verwendung der Mittel (Artikel 11)

- 64** Gemäß dem Vorschlag können die Mitgliedstaaten Beiträge zu anderen EU-Programmen oder -Instrumenten in ihre NRP-Pläne aufnehmen, darunter Garantien, Finanzierungsinstrumente oder Mischfinanzierungen im Rahmen des ECF-InvestEU-

³⁴ [Stellungnahme 04/2026](#), Ziffer 15.

³⁵ [Jahresbericht 2024](#), Ziffern 2.38–2.40.

³⁶ Anhang III des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#).

³⁷ Artikel 10 Absatz 5 des [Vorschlags](#).

³⁸ [Sonderbericht 14/2024](#), Ziffern IV und 15–24.

³⁹ [Stellungnahme 10/2026](#), Ziffer 33.

Instruments⁴⁰. Durch diese Möglichkeit könnten zwar Synergien mit anderen EU-Instrumenten gefördert werden, jedoch bleibt unklar, wie dies funktionieren soll, und es besteht die Gefahr von Überschneidungen, Doppelfinanzierung oder doppelter Berichterstattung über erzielte Outputs und Ergebnisse. **Es sollten klare Regeln für die Überwachung und Berichterstattung festgelegt werden, um diese Risiken zu mindern. Darüber hinaus enthält der Vorschlag keine quantitativen Beschränkungen hinsichtlich der Höhe der Mittel, die für andere Instrumente bereitgestellt werden können, um die Erreichung spezifischer Ziele eines NRP-Plans aufrechtzuerhalten.**

- 65** Die Verordnung wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, bei der Einreichung ihres ursprünglichen Plans oder während der Umsetzung Beträge zwischen den drei Mittelausstattungen für den Bereich Inneres (AMIF, BMVI und ISF) umzuverteilen, ohne dies begründen zu müssen⁴¹. Dadurch wird zwar die Flexibilität erhöht, es besteht jedoch das Risiko, dass Umverteilungen nicht auf objektiven Umständen basieren. **In der Verordnung sollte festgelegt werden, dass die Neuzuweisung zwischen den drei Mittelausstattungen im Bereich Inneres von den Mitgliedstaaten begründet und von der Kommission anhand objektiver Kriterien überprüft werden muss.**

Mittelbindungen (Artikel 14)

- 66** In dem Vorschlag sind jährliche **Mittelbindungen** vorgesehen, die im Hinblick auf die Pläne für national-regionale Partnerschaften⁴² einen rückläufigen Trend aufweisen, der in den ersten fünf Jahren des MFR nur leicht und in den letzten beiden Jahren stärker degressiv ist. Dies spiegelt das Bestreben wider, die Ausgaben im Vergleich zu früheren Programmplanungszeiträumen zu beschleunigen. Die Entwicklung der Mittel für Verpflichtungen unterscheidet sich jedoch je nach Haushaltslinie⁴³. Die fehlenden Mittel für Verpflichtungen für Interreg im ersten Jahr könnten zu Verzögerungen bei der Genehmigung und Umsetzung der Programme führen, wobei die Planung und Umsetzung grenzüberschreitender Projekte ohnehin schon länger dauert als die Umsetzung nationaler Projekte.

⁴⁰ Artikel 11 Absatz 2 des [Vorschlags](#).

⁴¹ Ebd., Artikel 11 Absatz 3.

⁴² Ebd., Artikel 14 Absatz 1 und [Stellungnahme 03/2026](#), Ziffer 11.

⁴³ Ebd., [Finanz- und Digitalbogen zu Rechtsakten](#), Tabelle 3.2.1.1

67 Der **Flexibilitätsbetrag von 25 %**⁴⁴ innerhalb jedes NRP-Plans ermöglicht es den Mitgliedstaaten, während des Programmplanungszeitraums Mittel für Krisensituationen, zum Zeitpunkt der Halbzeitüberprüfung für neue Prioritäten oder für zusätzliche Mittel für bestehende Maßnahmen bereitzustellen. Dies steht im Einklang mit der Notwendigkeit eines politischen Rahmens, in dem Vorhersehbarkeit mit Anpassungsfähigkeit und Flexibilität kombiniert wird⁴⁵. Der Rechnungshof stellt fest, dass die Kommission den Mitgliedstaaten im Rahmen des Abkommens zwischen der EU und dem Mercosur eine Option für einen frühzeitigen Zugriff auf Mittel vorgeschlagen hat. Bei der Vorlage ihrer ersten NRP-Pläne könnten die Mitgliedstaaten bereits einen Teil des Flexibilitätsbetrags, der normalerweise für die Halbzeitüberprüfung verfügbar ist (rund 45 Milliarden Euro), verwenden⁴⁶. Damit soll sichergestellt werden, dass ab 2028 zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen, um den Bedürfnissen von Landwirten und ländlichen Gemeinschaften gerecht zu werden. Wie der Rechnungshof in seiner [Stellungnahme 03/2026](#) feststellte, beeinträchtigt die Verwendung von Flexibilitätsbeträgen für politische Entscheidungen bereits vor der Einigung über den MFR die beabsichtigte Flexibilität des Haushalts⁴⁷.

Aufhebung von Mittelbindungen (Artikel 15)

68 Mit dem Vorschlag wird die Regel für die Aufhebung von Mittelbindungen von n+3 oder n+2 für frühere Fonds mit geteilter Mittelverwaltung auf n+1 verschärft. Durch strengere Regeln für die Aufhebung von Mittelbindungen können eine schnellere Mittelausschöpfung gefördert, die Haushaltsdisziplin verbessert und noch abzuwickelnde Mittelbindungen reduziert werden, während gleichzeitig eine bessere Abstimmung zwischen Förderfähigkeits- und Programmplanungszeiträumen gewährleistet wird⁴⁸. Der Rechnungshof stellt ferner fest, dass einige Elemente des neuen Umsetzungsmodells das Potenzial haben, schnellere Zahlungen zu ermöglichen, und zwar durch

- eine höhere Vorfinanzierung als in früheren Zeiträumen,

⁴⁴ Ebd., Artikel 14 Absatz 2.

⁴⁵ [Analyse 04/2025](#), Kasten 2 und Ziffern 38–49, [Sonderbericht 02/2023](#), Ziffer 94 und [Sonderbericht 05/2025](#), Ziffern 79 und 80.

⁴⁶ [Abschlussdokument der Tagung der EU-Landwirtschaftsminister vom 7. Januar 2026](#), S. 2.

⁴⁷ [Stellungnahme 03/2026](#), Ziffer 12.

⁴⁸ [Analyse 05/2019](#), Ziffern 34–69, [Analyse 01/2023](#), Ziffer 23 und [Stellungnahme 02/2025](#), Ziffern 36 und 37.

- die volle Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, welche Etappenziele und Zielwerte in die Zahlungsanträge aufgenommen werden sollen, anstatt des im Rahmen der ARF bestehenden Ansatzes auf der Grundlage von Tranchen,
- die Möglichkeit, frühe Etappenziele aufzunehmen, die mit dem Beginn von Projekten verknüpft sind (z. B. Genehmigung der Auswahlkriterien, Unterzeichnung von Verträgen und Umsetzung von Reformen), sodass Zahlungen vor Abschluss der Umsetzung erfolgen können – mit dem Schutzmechanismus, dass gezahlte Beträge zurückgefordert werden können, wenn das endgültige Etappenziel oder das Ziel der Maßnahme nicht erreicht wird (Ziffer [138](#)),
- Flexibilität bei der Änderung der NRP-Pläne, wenn Schwierigkeiten bei der Umsetzung auftreten,
- die Anwendung der Regel für die Aufhebung von Mittelbindungen auf Ebene des Plans (und nicht auf Ebene der Kapitel des NRP-Plans), wodurch den Mitgliedstaaten mehr Möglichkeiten eingeräumt werden, auch zwischen den Kapiteln des NRP-Plans und den Maßnahmen für einen Ausgleich zu sorgen.

Da sich das neue Umsetzungsmodell jedoch erheblich vom vorherigen Modell unterscheidet, lässt sich nur schwer abschätzen, wie schnell es in der Praxis umgesetzt werden kann, einschließlich der Auswirkungen der vorgeschlagenen n+1-Regel auf die Beträge, bei denen die Gefahr einer Aufhebung der Mittelbindung besteht.

- 69** Da die Umsetzung in der Regel verspätet beginnt⁴⁹ und die Mitgliedstaaten aufgrund des neuen Umsetzungsmodells ihre Prozesse und Systeme anpassen müssen, könnten diese verschärften Vorschriften für die Aufhebung von Mittelbindungen in den ersten Jahren des Zeitraums außerdem eine besondere Herausforderung darstellen. Die Kombination aus hohen Mittelbindungen in den ersten Jahren und verschärften Vorschriften für die Aufhebung von Mittelbindungen könnte den Druck auf die Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten weiter erhöhen.

Nationale Beiträge (Artikel 20)

- 70** Nationale Beiträge sind wichtig, um die Wirkung der EU-Finanzierung zu verstärken, die Eigenverantwortung zu fördern und Anreize für eine effiziente und wirksame Mittelverwendung zu schaffen⁵⁰. Im Vorschlag wird an dem Grundsatz festgehalten, dass der Satz der verpflichtenden nationalen Beteiligung je nach regionalem Entwicklungsstand

⁴⁹ Sonderbericht 01/2023, Ziffern 45 und 46, Sonderbericht 17/2018, Ziffern 14–18 und 83.

⁵⁰ Analyse 04/2025, Ziffer 58.

differenziert werden sollte, mit Ausnahme der aus zweckgebundenen Mitteln finanzierten GAP-Interventionen zur Einkommensstützung. Die nationalen Beiträge werden auf der Grundlage der vorläufigen Kostenschätzungen festgelegt; eine nachträgliche Überprüfung der Genauigkeit dieser Schätzungen findet nicht statt, was bedeutet, dass der tatsächliche nationale Kofinanzierungssatz in der Umsetzungsphase nicht überprüft wird. Dies birgt das Risiko, dass überhöhte Kostenschätzungen zu einem geringeren tatsächlichen nationalen Beitrag führen könnten, ohne dass dies während der Umsetzung bemerkt wird. Ob der erforderliche nationale Beitrag geleistet wird, hängt daher vollständig von der Solidität der Kostenschätzungen ab, insbesondere davon, dass diese nicht wesentlich zu hoch angesetzt sind. **Das Verfahren zur Kostenschätzung sollte daher verbessert werden, um zuverlässige Schätzungen sicherzustellen** (Ziffern 86–89).

- 71** Für GAP-Interventionen, bei denen ein nationaler Beitrag erforderlich ist, gelten unterschiedliche Regeln, je nachdem, ob die Finanzierung aus dem zweckgebundenen oder dem nicht zweckgebundenen Betrag der GAP stammt. Im ersten Fall wird der nationale Beitrag als Anteil der öffentlichen Ausgaben berechnet, im zweiten Fall basiert er hingegen auf geschätzten Kosten, wodurch die Komplexität erhöht wird⁵¹.
- 72** Bei Maßnahmen, bei denen die regionale Aufschlüsselung nicht im Voraus bekannt ist, wird der anwendbare nationale Satz anhand eines gewogenen Bevölkerungsdurchschnitts ermittelt. Dies ist zwar ein pragmatischer Ansatz, birgt jedoch die Gefahr, dass ungenaue geografische Zuweisungen vorgenommen werden, um günstigere Durchschnittssätze zu erzielen, was möglicherweise zu einer Einschränkung der Vorteile für weniger entwickelte Regionen oder Regionen im Wandel führen könnte.
- 73** Insbesondere bei Maßnahmen im Bereich Inneres, bei denen viele Projekte mehrere Regionen umfassen, aber von nationalem Interesse sind, sorgt der Vorschlag im Vergleich zu den Standardkofinanzierungssätzen für den Zeitraum 2021–2027 (z. B. 75 % oder bis zu 100 % für Notfälle)⁵² für zusätzliche Komplexität. Die Berechnung des Bevölkerungsdurchschnitts könnte zu Verwirrung führen, die Verwaltungskosten erhöhen und Ungenauigkeiten verursachen. **Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Anwendung eines einheitlichen nationalen Beitragssatzes die Komplexität verringern würde.**

⁵¹ Artikel 20 Absatz 4 und Artikel 35 des [Vorschlags](#).

⁵² Artikel 15 der [AMIF-Verordnung \(EU\) 2021/1147](#), Artikel 12 der [BMVI-Verordnung \(EU\) 2021/1148](#), Artikel 12 der [ISF-Verordnung \(EU\) 2021/1149](#).

Pläne für national-regionale Partnerschaften (Titel III)

- 74** Die Bestimmungen zur Ausarbeitung und zum Aufbau der NRP-Pläne entsprechen denen, die für die GAP-Strategiepläne 2023–2027 und die Aufbau- und Resilienzpläne gelten. Für die Kohäsionspolitik und Maßnahmen im Bereich Inneres stellt dieser Ansatz jedoch eine Neuerung dar. NRP-Pläne oder geänderte Pläne sollen auf Ratsebene nach positiver Bewertung durch die Kommission angenommen werden, was für Fonds mit geteilter Mittelverwaltung neu ist.
- 75** Im Rahmen einer Struktur mit einem einzigen Plan hängt die Gewährleistung einer effizienten und wirksamen Umsetzung unter anderem von einer klaren Aufgabenteilung und einer soliden Koordinierung zwischen den für die Umsetzung des NRP-Plans zuständigen nationalen und regionalen Behörden ab, einschließlich einer genauen Abgrenzung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Maßnahmen. Dies kann erst nach der Aufstellung der NRP-Pläne vollständig bewertet werden.
- 76** Die Mitgliedstaaten sollen ihre endgültigen Pläne und Darlehensanträge bis Januar 2028⁵³ einreichen, um sich für die Vorfinanzierungszahlung 2028⁵⁴ zu qualifizieren. Dieser Zeitplan könnte sich als problematisch erweisen, da er parallel zur Verabschiedung der vorgeschlagenen Verordnung ein hohes Maß an Arbeit und Koordinierung innerhalb der Mitgliedstaaten und mit der Kommission erfordert. Für das neue Umsetzungsmodell sind zudem erhebliche administrative Anpassungen auf nationaler und regionaler Ebene erforderlich. **Dieser Herausforderung könnte durch einen frühzeitigen informellen Programmdialog, klare und zeitnahe Leitlinien, auch zum Grundsatz der "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen"⁵⁵, und die umgehende Vorlage der erforderlichen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte begegnet werden.**
- 77** Maßnahmen mit Durchführungsbeginn ab dem 1. Januar 2028 kommen für eine Finanzierung infrage⁵⁶. Wie bereits erwähnt, sollte zur **Vermeidung von Unklarheiten der "Beginn" einer Maßnahme, einschließlich der zugrunde liegenden Vorgänge, als das Datum der ersten rechtlichen Verpflichtung definiert werden⁵⁷**. Im Hinblick auf Reformen

⁵³ Erwägungsgrund 29 und Artikel 18 Absatz 3 des [Vorschlags](#).

⁵⁴ Ebd., Artikel 17.

⁵⁵ Erwägungsgrund 5 des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#).

⁵⁶ Artikel 21 Absatz 3 des [Vorschlags](#).

⁵⁷ [Jahresbericht 2024](#), Ziffer 11.25, [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 11.22.

muss in der Verordnung auch klargestellt werden, was den Beginn einer Maßnahme darstellt.

Herausforderungen und Ziele, die mit den Plänen angegangen werden (Artikel 22)

- 78** Die NRP-Pläne müssen eine Vielzahl von Prioritäten und EU-Strategien und -Empfehlungen abdecken, darunter das Europäische Semester, die digitale Dekade sowie nationale Energie- und Klimapläne. Die Erfahrungen des Rechnungshofs mit der ARF zeigen, dass es für die Mitgliedstaaten mitunter schwierig sein kann, Maßnahmen zu konzipieren, die allen Prioritäten gerecht werden⁵⁸.
- 79** Klare Vorgaben dazu, was die Mitgliedstaaten in ihre NRP-Pläne aufnehmen müssen, sind aus Gründen der Einheitlichkeit unerlässlich, um eine ausreichende Detailgenauigkeit bei gleichzeitiger Vermeidung unnötiger Komplexität zu gewährleisten und die Programmplanung zu optimieren. Es muss nachgewiesen werden, dass die NRP-Pläne "angemessen" zu spezifischen Politikbereichen beitragen, Projekte von europäischem Interesse unterstützen und Mittel für alle Regionenkategorien bereitstellen⁵⁹. In dem Vorschlag werden zwar allgemeine Verpflichtungen festgelegt, jedoch werden wichtige Begriffe (wie "angemessener Beitrag", "wesentlicher Teil" und "Konzentration der Mittel") nicht definiert. Diese sind jedoch nötig, um zu ermitteln, wie hoch die Ambitionen sein müssen – d. h., um festzustellen, welchen Umfang an zuzuweisenden Ressourcen die Kommission für die betreffenden Politikbereiche als angemessen oder ausreichend erachten würde. Ebenso wenig enthält der Vorschlag Bewertungskriterien der Kommission. Die Erfahrungen mit der ARF haben gezeigt, dass die Definition dessen, was ein "wesentlicher Teil" ist, teilweise subjektiv bleibt⁶⁰. **Um Unsicherheiten zu verringern und eine einheitliche Behandlung der Mitgliedstaaten sicherzustellen, sollten klare Definitionen, Leitlinien und transparente Bewertungskriterien für die NRP-Pläne festgelegt werden.**

⁵⁸ Analyse 02/2025, Ziffern 97–102.

⁵⁹ Artikel 22 Absatz 2 des Vorschlags.

⁶⁰ Sonderbericht 21/2022, Ziffern 45–53 und 116.

Festlegung der Maßnahmen und der entsprechenden Etappenziele und Zielwerte (Artikel 22)

- 80** In den NRP-Plänen müssen alle Investitions- und Reformmaßnahmen nach Kapiteln gegliedert beschrieben werden, einschließlich des indikativen Zeitplans, der Zielgruppen, der territorialen Dimension (NUTS-2 oder NUTS-3) und der geografischen Abdeckung⁶¹. Die vorherige Festlegung einer detaillierten territorialen Abdeckung kann schwierig sein und daher für nationale Maßnahmen lediglich indikativen Charakter haben. Jede Maßnahme muss Etappenziele und Zielwerte mit einem indikativen Zeitplan, Auszahlungsbeträgen, territorialer Abdeckung und jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden umfassen. **Da Etappenziele und Zielwerte Zahlungen auslösen, müssen sie klar definiert sein, um Rechtssicherheit zu gewährleisten⁶². Die Kommission sollte außerdem sicherstellen, dass die in den NRP-Plänen enthaltenen Reformen in den Zuständigkeitsbereich der Union gemäß den Verträgen fallen.**
- 81** Die Zielwerte sollen auf den in Anhang I des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#) aufgeführten Outputindikatoren basieren, sofern nicht mit Zustimmung der Kommission⁶³ eine Ausnahme gerechtfertigt ist. Dies stellt einen positiven Schritt in Richtung einer besseren Vergleichbarkeit und Harmonisierung im Vergleich zu den bestehenden Regelungen in der ARF dar⁶⁴. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Verwendung von Indikatoren außerhalb von Anhang I auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß beschränkt werden sollte⁶⁵. Allerdings hat der Rechnungshof bei einer Reihe von in Anhang I festgelegten Output- und Ergebnisindikatoren Mängel festgestellt ([Anhang III](#)). Insbesondere sind einige Indikatoren unklar, sodass hinsichtlich ihres Umfangs und Inhalts erheblicher Spielraum hinsichtlich der Auslegung besteht. Hinzu kommt, dass einige Indikatoren eher auf Verfahrens- oder Verwaltungsschritte ausgerichtet sind als auf die Erzielung konkreter Outputs oder Ergebnisse – ein Mangel, den der Rechnungshof bereits in seiner Arbeit zur ARF festgestellt hat. **Die Liste der standardisierten Outputindikatoren sollte ausreichend präzise und umfassend sein, um die Vielzahl der auf nationaler und regionaler Ebene umzusetzenden Maßnahmen angemessen abzudecken. In der Verordnung sollte vorgesehen werden, dass Ergebnisindikatoren aus demselben Anhang gegebenenfalls als Zielwerte verwendet werden können. Es könnte auch sinnvoll sein, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten standardisierte Etappenziele festzulegen.**

⁶¹ Artikel 22 des [Vorschlags](#).

⁶² [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffer 82, [Analyse 02/2025](#), Ziffer 27, [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 11.27.

⁶³ Artikel 22 Absatz 2 des [Vorschlags](#).

⁶⁴ [Sonderbericht 21/2022](#), Ziffer 90, [Analyse 02/2025](#), Ziffer 30.

⁶⁵ [Stellungnahme 10/2026](#), Ziffer 15.

- 82** Es bestehen Unstimmigkeiten zwischen dem Vorschlag für den Europäischen Fonds und dem [Vorschlag für die Leistungsverordnung](#), die behoben werden müssen. Im Vorschlag für eine Leistungsverordnung wird vorgeschrieben, dass einer der Outputindikatoren aus Anhang I als endgültiges Etappenziel oder als Zielwert einer Maßnahme definiert wird, während im Vorschlag für einen Europäischen Fonds vorgesehen ist, dass Outputindikatoren zur Festlegung von Zielwerten, jedoch nicht von Etappenzielen verwendet werden. **In den Verordnungen sollte präzisiert werden, ob für eine Maßnahme mehrere Outputindikatoren ausgewählt werden können, ob diese den gesamten oder nur den endgültigen Zielwert abdecken sollten und ob Outputindikatoren zur Festlegung endgültiger Etappenziele verwendet werden können.**
- 83** Jedem Etappenziel und jedem Zielwert wird im Voraus ein "Auszahlungsbetrag"⁶⁶ zugewiesen, jedoch ist unklar, ob diese Beträge die relative Bedeutung der einzelnen Etappenziele oder Zielwerte widerspiegeln, in einem angemessenen Verhältnis zu den für ihre Erreichung veranschlagten Kosten stehen oder einem anderen Ansatz folgen sollen. Der Bedarf an Klarheit ist besonders groß bei Etappenzielen, für deren Verwirklichung keine erheblichen Kosten anfallen (z. B. vorbereitende Schritte wie die Veröffentlichung einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen), sowie bei Reformen. **Es bedarf einer klaren und zeitnahen Anleitung dazu, wie "Auszahlungsbeträge" und "für Reformen reservierte Beträge"⁶⁷ berechnet werden sollen.**
- 84** Im Falle von Reformen und mangels eines harmonisierten Rahmens und gemeinsamer Bewertungskriterien können ähnliche Reformen möglicherweise Förderung in unterschiedlicher Höhe erhalten, oder Reformen mit unterschiedlichem Ambitionsniveau können ähnliche Mittel erhalten. **Mit der Verordnung sollte sichergestellt werden, dass die Bewertung von Reformen auf der Grundlage gemeinsamer Grundsätze erfolgt, wodurch ein gleichberechtigter Umgang mit den Mitgliedstaaten gewährleistet wird.**
- 85** Zahlungen im Zusammenhang mit GAP-Interventionen können auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse geleistet werden, damit die Kontinuität mit der aktuellen GAP sichergestellt wird. Bei flächenbezogenen Zahlungen bedeutet dies beispielsweise, dass die Zahlungen an die Mitgliedstaaten anhand der Zahl der Hektar, die von der Intervention betroffen sind (tatsächliches Ergebnis) und nicht anhand der im Plan festgelegten spezifischen Hektarzahl (Etappenziel oder Zielwert) berechnet werden. Im Vorschlag wird jedoch nicht definiert, welche GAP-Interventionen outputbasiert sein sollten und welche auf der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten basieren sollten. **Dies sollte klargestellt werden, indem festgelegt wird, dass zumindest flächen- und tierbezogene**

⁶⁶ Artikel 4 Nummer 13 des [Vorschlags](#).

⁶⁷ Ebd.

Interventionen sowie solche, die auf Outputeinheiten⁶⁸ basieren, als outputbasiert zu betrachten sind.

Kostenschätzung (Artikel 22, 23 und 25)

Berechnung der Kosten bei Genehmigung des NRP-Plans

- 86** Die EU-Unterstützung hängt von den geschätzten Kosten und nicht von den tatsächlich angefallenen förderfähigen Kosten ab, weshalb die Qualität der Schätzungen von entscheidender Bedeutung ist. Bei der Prüfung der ARF durch den Rechnungshof wurden Mängel bei der Berechnung der Kosten festgestellt, darunter unzureichende Belege für die Kostenberechnungen und uneinheitliche Methoden bei deren Erstellung⁶⁹. Der Rechnungshof ermittelte auch einige Fälle, in denen die geschätzten Kosten über den tatsächlich angefallenen Kosten lagen⁷⁰, selbst in einem Umfeld hoher Inflation.
- 87** Gemäß dem Vorschlag müssen die Kostenschätzungen plausibel, vertretbar und mit der Kosteneffizienz, der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und den erwarteten Auswirkungen vereinbar sein⁷¹. In dem Muster für den NRP-Plan⁷² wird jedoch lediglich eine Begründung für die Plausibilität und Vertretbarkeit der Schätzungen verlangt, was die Gefahr birgt, dass die Mitgliedstaaten unzureichende Informationen vorlegen und die Bewertung durch die Kommission daher unvollständig ausfällt. **Kohärente, evidenzbasierte Kostenberechnungen, die durch überprüfbare Unterlagen (Prüfpfad) gestützt werden, sollten eine Voraussetzung sein. Es sollten klare Bewertungskriterien einheitlich festgelegt werden (Verordnung und ihre Anhänge), und es sollten, soweit möglich, standardisierte Methoden oder Einheitskosten verwendet werden.**

⁶⁸ Ebd., Artikel 35 Absatz 1 Buchstaben a bis g und o bis r.

⁶⁹ Sonderbericht 21/2022, Ziffer 69.

⁷⁰ Sonderbericht 13/2025, Ziffer 47.

⁷¹ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d des Vorschlags.

⁷² Ebd., Anhang V Nummer 7.

Kostenberechnung während der gesamten Durchführung

- 88** Gemäß dem Vorschlag müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Kostenschätzungen während der gesamten Durchführung in vertretbarem und plausiblen Rahmen bleiben und gegebenenfalls Änderungen beantragen, wenn Aktualisierungen erforderlich sind⁷³. Außerdem ist vorgesehen, dass im Rahmen der Halbzeitüberprüfung auch die geschätzten Gesamtkosten der im Plan enthaltenen Maßnahmen überprüft werden müssen⁷⁴.
- 89** Im Vorschlag wird jedoch nicht konkretisiert, was von den Mitgliedstaaten in der Praxis erwartet wird, beispielsweise wie oft die Kosten überprüft werden sollten, welche Informationen aktualisiert werden sollten oder welche Maßnahmen zur Überwachung und Berichterstattung getroffen werden sollten. Dies erschwert die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften. Unklar ist auch, in welchem Umfang die Halbzeitüberprüfung der Kosten durchgeführt werden soll, insbesondere ob die Kostenschätzungen für alle Maßnahmen neu bewertet werden müssen oder nur für diejenigen, für die Änderungen vorgeschlagen werden. **Um kohärente und zuverlässige Kostenschätzungen sicherzustellen, sollten die Häufigkeit und der Umfang der Überprüfung der Kosten sowie die erforderlichen Berichtsmodalitäten klar festgelegt werden.**

Bewertung der NRP-Pläne (Artikel 23)

- 90** Die Kommission wird verpflichtet, jeden von den Mitgliedstaaten vorgelegten ursprünglichen oder geänderten Plan zu bewerten⁷⁵, jedoch enthält der Vorschlag keinen strukturierten Bewertungsrahmen mit vordefinierten Kriterien oder einem Bewertungsraster. Diese Elemente wurden in der ARF-Verordnung festgelegt. Gleichzeitig hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Bewertungen im Rahmen der ARF nicht durchgängig nachvollziehbar waren und nicht einheitlich durchgeführt oder dokumentiert wurden⁷⁶. Ausgehend von den Erfahrungen mit der ARF und den Empfehlungen des Rechnungshofs sollte die **Verordnung eine klare Bewertungsmethodik für NRP-Pläne enthalten, um Gleichbehandlung und eine objektive Entscheidung bei der Genehmigung zu gewährleisten. Die Verfahren (und deren Dokumentation) sollten standardisiert**

⁷³ Ebd., Artikel 24 Absatz 7.

⁷⁴ Ebd., Artikel 25 Absätze 2 und 3.

⁷⁵ Ebd., Artikel 23 Absatz 1.

⁷⁶ Sonderbericht 21/2022, Ziffer 113.

werden, um eine ausreichende Kohärenz und Transparenz bei den Bewertungen der Kommission zu gewährleisten.

91 Die Verordnung ermöglicht es der Kommission, in ordnungsgemäß begründeten Fällen Pläne zu genehmigen, die Maßnahmen enthalten, die nicht vollständig den Bestimmungen entsprechen⁷⁷. Die Mitgliedstaaten können solche Maßnahmen in Zahlungsanträge aufnehmen, jedoch sind die Zahlungen zurückzuhalten, bis etwaige Mängel behoben sind⁷⁸. Der Vorschlag baut nicht auf den bewährten Verfahren bei der Umsetzung der ARF auf, bei der horizontale Etappenziele angewendet wurden, durch die alle Zahlungen blockiert werden konnten, wenn schwerwiegende Verstöße im Zusammenhang mit der Verwaltung und Kontrolle festgestellt wurden. **Die Verwendung solcher Etappenziele für die Verwaltung und Kontrolle würde insbesondere angesichts der Änderungen der wichtigsten Anforderungen an Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Zuverlässigkeitsgewähr erhöhen, indem die Mitgliedstaaten dazu angeregt würden, dafür zu sorgen, dass ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren und sie ihren Verpflichtungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU nachkommen.**

Änderung der NRP-Pläne (Artikel 24)

92 Der siebenjährige Programmplanungszeitraum mit seinen detaillierten Investitionen und Reformen wird im Laufe der Zeit zwangsläufig angepasst werden müssen. Gemäß dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten ihre Pläne ändern⁷⁹, und es wird ein vereinfachtes Verfahren für redaktionelle Korrekturen und einmalige "geringfügige" Anpassungen von weniger als 5 % eines Ziels eingeführt⁸⁰. Solche Änderungen müssen mit aktualisierten Kostenschätzungen einhergehen, was eine Verbesserung gegenüber der ARF darstellt. Dadurch wird die Flexibilität erhöht und der Verwaltungsaufwand reduziert. Bei Änderungen sollte ein transparenter Vergleich zwischen den ursprünglichen und den überarbeiteten Verpflichtungen vorgelegt werden, der von der Kommission überprüft wird. Sollte das Ziel einer Maßnahme nach unten korrigiert werden, müssten die Auszahlungsbeträge grundsätzlich entsprechend angepasst werden. **Die Kommission sollte überwachen und systematisch überprüfen, ob aufeinanderfolgende Anpassungen nicht insgesamt zu einer Schwächung der Gesamtziele des Plans führen.**

⁷⁷ Artikel 23 Absatz 5 des [Vorschlags](#).

⁷⁸ Ebd., Artikel 23 Absatz 8.

⁷⁹ Ebd., Artikel 24 Absatz 1.

⁸⁰ Ebd., Artikel 24 Absatz 6.

EU-Fazilität (Titel IV)

- 93** Mit einer Mittelausstattung von insgesamt fast 72 Milliarden Euro umfasst die vorgeschlagene EU-Fazilität ein "Haushaltspolster"⁸¹ in Höhe von 8,7 Milliarden Euro, damit die Kommission auf neue Herausforderungen und Prioritäten der EU reagieren kann, sowie eine Mittelausstattung von 63,2 Milliarden Euro zur Finanzierung von 14 verschiedenen EU-Maßnahmen⁸² in mehreren Politikbereichen. Diese Maßnahmen sind bereits im aktuellen Rechtsrahmen in verschiedenen politischen Instrumenten vorgesehen und mit entsprechenden Haushaltsmitteln ausgestattet. Dazu gehört das derzeitige [Instrument für technische Unterstützung](#), mit dem die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung nationaler Reformen unterstützt werden.
- 94** Die neuen Elemente ergeben sich aus der Zusammenführung dieser Maßnahmen in einem einzigen Instrument. Die Kommission verfügt über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Zuweisung von Mitteln für Maßnahmen im Rahmen der EU-Fazilität⁸³ über das jährliche Haushaltsverfahren hinaus. Eine vorläufige Mittelzuweisung⁸⁴ für den Zeitraum nach 2027 ist nur für drei Maßnahmen vorgesehen, wie in [Abbildung 3](#) dargestellt. Durch diese Zuweisung würden sich die derzeit für die "Thematische Fazilität" für Inneres (AMIF, BMVI, ISF) verfügbaren Mittel auf 25 Milliarden Euro fast verdreifachen und die Mittel für den derzeitigen Solidaritätsfonds der EU (im Rahmen der EU-Fazilität als Solidaritätsmaßnahmen der EU bezeichnet) und die "Agrarreserve" für die GAP 2023–2027 (im Rahmen der EU-Fazilität als "einheitliches Sicherheitsnetz" bezeichnet) verdoppeln. Trotz der Forderung nach einer "ausgewogenen Verteilung"⁸⁵ der Mittel stellt der Rechnungshof fest, dass die Mittel für die drei Maßnahmen 82 % der für alle 14 Maßnahmen vorgeschlagenen Gesamtmittelausstattung ausmachen.

⁸¹ Ebd., Artikel 26 und 33.

⁸² Ebd., Anhang XV.

⁸³ Ebd., Artikel 31 Absatz 1.

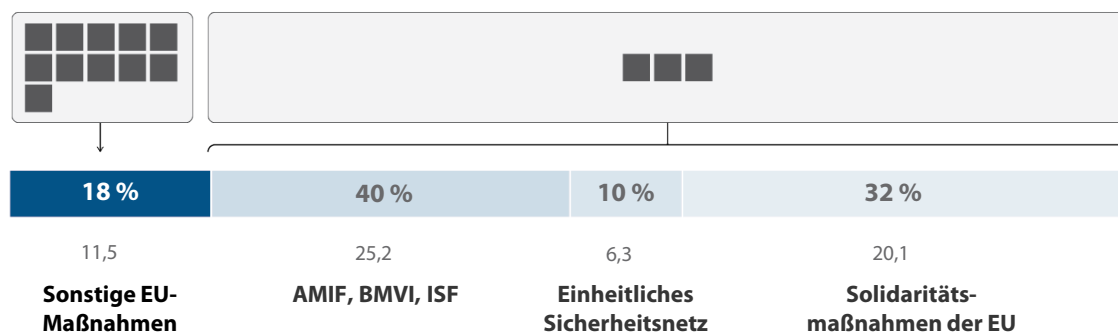
⁸⁴ Ebd., [Finanz- und Digitalbogen zu Rechtsakten](#), Tabelle 3.2.1.1.

⁸⁵ Ebd., Artikel 31 Absatz 1.

Abbildung 3 | Indikative Mittelausstattung für 14 Maßnahmen der EU-Fazilität gemäß Anhang XV des Vorschlags

(Beträge in Milliarden Euro)

■ 1 Quadrat = 1 Maßnahme



Quelle: Analyse von Kommissionsdaten durch den Rechnungshof.

- 95** Die Kommission könnte – wie im Rahmen der derzeitigen Thematischen Fazilität für Inneres – frei über die Art der Durchführung (direkte, indirekte oder geteilte Verwaltung)⁸⁶ sowie über die Form der Unterstützung (Finanzhilfen, Auftragsvergabe, Finanzierungsinstrumente, Mischfinanzierung oder Haushaltsgarantien) entscheiden, die den spezifischen Erfordernissen am besten entspricht⁸⁷.
- 96** Um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Hinblick auf Nicht-EU-Länder sicherzustellen und die finanziellen Interessen der EU zu wahren, enthält der Vorschlag verbindliche Bestimmungen für Assoziierungsabkommen mit Drittländern⁸⁸, darunter die Gewährleistung des erforderlichen Zugangs gemäß der [Haushaltsordnung](#) und der [OLAF-Verordnung](#) sowie die Sicherstellung der direkten Durchsetzung des EU-Rechts⁸⁹ und der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union⁹⁰. Der Rechnungshof weist jedoch auch darauf hin, dass Rechtsträger in nicht assoziierten Drittländern gemäß dem Vorschlag für Maßnahmen im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung in Betracht kommen können⁹¹. Solche Rechtsträger sind mit einem höheren Risiko der vorschriftswidrigen Verwendung von Mitteln verbunden, wenn das betreffende Drittland nicht an ein Assoziierungsabkommen gebunden ist, da es keine verbindlichen

⁸⁶ Ebd., Artikel 26 Absatz 2.

⁸⁷ Ebd., Artikel 26 Absatz 3.

⁸⁸ Ebd., Artikel 28 Absatz 2.

⁸⁹ Artikel 299 AEUV.

⁹⁰ Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe d des [Vorschlags](#).

⁹¹ Ebd., Artikel 30.

Vereinbarungen über die Durchsetzung des EU-Rechts und den Zugang zu Informationen und Dokumenten gibt.

97 Eine weitere in dem Vorschlag vorgesehene Schutzvorkehrung besteht darin, dass Gewährungsverfahren, die sich auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung auswirken, insbesondere in Bezug auf strategische Vermögenswerte und Interessen der Union oder ihrer Mitgliedstaaten, "beschränkt" werden sollten⁹². **Die Bestimmungen müssen jedoch weiter präzisiert werden, wobei Folgendes anzugeben ist:**

- **Bezieht sich der Begriff "Gewährungsverfahren" auf öffentliche Aufträge oder auf Finanzhilfen im Rahmen der EU-Fazilität oder auf beides?**
- **Um welche Art von "Beschränkung" handelt es sich – um einen Ausschluss von der Teilnahme oder um etwas anderes?**
- **Wie ist der Begriff "strategische Vermögenswerte und Interessen" definiert?**
- **Besteht lediglich die Möglichkeit, Gewährungsverfahren zu beschränken, oder ist dies zwingend erforderlich⁹³?**

Gemeinsame Agrarpolitik (Titel V)

98 Mit diesem Vorschlag wird eine grundlegende strukturelle Änderung der Finanzierung der GAP angestrebt. Die derzeitige "Zwei-Säulen-Struktur", unter der Direktzahlungen an Landwirte und Marktmaßnahmen (Säule 1 – EGFL) von der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Säule 2 – ELER) unterschieden werden, wird abgeschafft. Die meisten Interventionen im Agrarbereich würden aus dem "zweckgebundenen" Betrag⁹⁴ finanziert, der den Großteil der derzeit unter den beiden Säulen der GAP fallenden Instrumente umfasst, während einige Interventionen, beispielsweise Initiativen zur territorialen und lokalen Zusammenarbeit sowie die Unterstützung für Wissensaustausch und Innovation, aus dem nicht zweckgebundenen Betrag finanziert würden.

99 In dem Vorschlag wird die vollständige EU-Finanzierung für vier Arten von Interventionen beibehalten, darunter einige flächen- und tierbezogene Einkommensstützungen⁹⁵. Für alle anderen zweckgebundenen Ausgaben, die hauptsächlich die ländliche Entwicklung und

⁹² Ebd., Artikel 30 Absatz 3.

⁹³ Artikel 136 der [Haushaltsordnung](#).

⁹⁴ Artikel 10 Absatz 2 Ziffer ii und Artikel 35 Absatz 3 des [Vorschlags](#).

⁹⁵ Ebd., Artikel 20 Absatz 4.

sektorale Interventionen umfassen, ist ein nationaler Mindestbeitrag von 30 % der förderfähigen öffentlichen Gesamtausgaben erforderlich. Der Satz der nationalen Beiträge für die nicht zweckgebundenen Ausgaben wird auf der Grundlage der Stufe der regionalen Entwicklung (Ziffern 70–72) festgelegt, mit Ausnahme von Schulprogrammen, für die ein nationaler Mindestbeitrag von 30 % gilt. In Bezug auf die Unterstützungssätze (die Höhe der öffentlichen Ausgaben, die zu einer Maßnahme beitragen) werden im Vorschlag im Vergleich zur GAP 2023–2027 engere Grenzen festgelegt. Höhere Unterstützungssätze sind für Investitionen, die auf junge Landwirte abzielen, verpflichtend, während sie für Maßnahmen wie den Generationswechsel sowie Forschung und Innovation⁹⁶ optional sind.

100 In dem Vorschlag sind relativ wenige Änderungen an den Arten von GAP-Interventionen vorgesehen, die den Mitgliedstaaten derzeit zur Verfügung stehen. Es wurde lediglich eine völlig neue Art von Maßnahme hinzugefügt (Vertretungsdienste für landwirtschaftliche Betriebe), und eine Reihe von Maßnahmen wurde zusammengelegt. In ihren Plänen müssen die Mitgliedstaaten jede von ihnen durchgeführte Maßnahme beschreiben, einschließlich der Fördervoraussetzungen, die sie anwenden werden. In der [Stellungnahme des Rechnungshofs zu den GAP-Vorschlägen](#) werden die GAP-Interventionen und die spezifischen Bestimmungen für die GAP-Kontrollsysteme bewertet.

Gebiete in äußerster Randlage (Titel VI)

101 In dem Vorschlag werden Bestimmungen für die Gebiete in äußerster Randlage in den Bereichen Kohäsions-, Agrar- und Fischereipolitik zusammengefasst, jedoch werden keine gesonderten Mittel für die Unterstützung dieser Gebiete mehr bereitgestellt. Folglich müssen die Mitgliedstaaten Mittel aus den nicht zweckgebundenen Zuweisungen ihrer NRP-Pläne bereitstellen. Alternativ können Gebiete in äußerster Randlage in den Genuss von Maßnahmen kommen, die aus den zweckgebundenen Mitteln für weniger entwickelte Regionen, den Bereich Inneres oder Interventionen der GAP und der GFP finanziert werden. In seiner [Stellungnahme 05/2026](#) erläutert der Rechnungshof die wichtigsten Änderungen für die Landwirtschaft⁹⁷. Gemäß der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen in ihre Pläne aufnehmen, um den ständigen strukturbedingten Zwängen der Gebiete in äußerster Randlage der Union abzuwehren, können jedoch selbst entscheiden, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Ziele ergreifen, um ihren spezifischen Bedürfnissen und Herausforderungen gerecht zu werden.

⁹⁶ Ebd., Artikel 35 Absätze 4 und 8.

⁹⁷ [Stellungnahme 05/2026](#), Kasten 3.

Governance der Pläne (Titel VII)

Behörden des Plans (Artikel 49)

- 102** Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Verwaltung der NRP-Pläne durch die Einrichtung einer oder mehrerer Verwaltungsbehörden, Zahlstellen und Prüfbehörden zu regeln⁹⁸. Auf diese Weise können sie die Umsetzung ihrer NRP-Pläne entsprechend ihren eigenen Verwaltungsstrukturen organisieren. Da in jedem NRP-Plan verschiedene Politikbereiche kombiniert werden, **müssen die jeweiligen Zuständigkeiten der Behörden des Plans, auch auf nationaler und regionaler Ebene, klar definiert sein.**
- 103** Der Übergang von der Erstattung tatsächlich angefallener Kosten zu Zahlungen auf der Grundlage der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten würde Änderungen an den Verwaltungs- und Kontrollsystemen erfordern, entsprechend den grundlegend unterschiedlichen Kernanforderungen⁹⁹ (Ziffer **118**). In dem Vorschlag wird möglicherweise der Umfang der von den Behörden verlangten Anpassungen unterschätzt, wenn von der Kontinuität der derzeitigen Systeme ausgegangen wird. Es wären somit nur Systemprüfungen für neue Verwaltungsbehörden erforderlich¹⁰⁰. **Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die bisher bestehenden Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen ebenfalls einer Systemprüfung durch die Prüfbehörde unterzogen werden sollten, bevor die Kommission Zahlungen freigibt.**

Koordinierungsbehörde (Artikel 50)

- 104** Falls ein Mitgliedstaat mehr als eine Verwaltungsbehörde für die Umsetzung des NRP-Plans benennen sollte, ist gemäß der Verordnung die Einrichtung einer Koordinierungsbehörde erforderlich¹⁰¹. **Die jeweiligen Aufgaben der Koordinierungs- und Verwaltungsbehörden sollten präzisiert werden**, einschließlich der Funktionen, die von der Koordinierungsbehörde delegiert werden können. Da die Koordinierungsbehörde als zentrale Stelle auf der Ebene der Pläne ohne Aufsichtsfunktion fungieren würde, ist der Rechnungshof der Auffassung, **dass das von ihr vorzulegende Gewährpaket¹⁰² nicht nur – wie im Vorschlag vorgesehen – eine einzige Verwaltungserklärung pro Mitgliedstaat,**

⁹⁸ Artikel 49 Absatz 1 des [Vorschlags](#).

⁹⁹ Ebd., Anhang IV.

¹⁰⁰ Ebd., Artikel 49 Absatz 2 und Artikel 53 Absatz 3.

¹⁰¹ Ebd., Artikel 49 Absatz 3 und Artikel 50.

¹⁰² Ebd., Artikel 50 Buchstaben e und f, Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe k und Anhang XII.

sondern Verwaltungserklärungen aller Verwaltungsbehörden, die Zahlungen beantragen, umfassen muss.

Verwaltungsbehörden (Artikel 51)

- 105** Die Verwaltungsbehörden bleiben für die Auswahl der Vorhaben und die Durchführung der Verwaltungsüberprüfungen zuständig¹⁰³. Diese Überprüfungen sollten sowohl die Verwirklichung von Etappenzielen und Zielwerten als auch die Verwendung der Mittel in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften durch Verwaltungsüberprüfungen der Zahlungsanträge der Begünstigten und Vor-Ort-Überprüfungen umfassen. **Der Vorschlag enthält jedoch keine Angaben zum Umfang der Überprüfungen, was zu unzureichenden und uneinheitlichen Kontrollpraktiken in den Mitgliedstaaten führen könnte.**
- 106** In dem Vorschlag ist eine risikobasierte Verwaltungsüberprüfung vorgesehen¹⁰⁴, jedoch ist nicht ausreichend klar, ob diese Überprüfungen zur Bestätigung der Verwirklichung von Etappenzielen und Zielwerten, der Einhaltung geltender Rechtsvorschriften bei den zugrunde liegenden Tätigkeiten oder beidem durchgeführt werden sollen. In der Verordnung sollte klargestellt werden, **dass die Verwaltungsbehörden die Verwirklichung aller Etappenziele und Zielwerte in ihrem Zuständigkeitsbereich überprüfen sollten, während risikobasierte Verwaltungsüberprüfungen nur auf der Ebene der zugrunde liegenden Vorhaben, die zu diesen Etappenzielen und Zielwerten beitragen, durchgeführt werden dürfen.**

Zahlstellen (Artikel 52)

- 107** Bei den GAP-Interventionen hätte die Verwaltungsbehörde weniger Zuständigkeiten als bei anderen unter den Vorschlag fallenden Politikbereichen, da nahezu alle Aufgaben von den Zahlstellen wahrgenommen werden, die damit weitgehend ihre derzeitigen Zuständigkeiten als GAP-Zahlstellen behalten würden. Die Verwaltungsbehörde würde lediglich die zu finanzierenden Vorhaben auswählen, die Durchführung und etwaige zwischengeschaltete Stellen überwachen und der Koordinierungsbehörde Informationen über die Fortschritte bei der Durchführung übermitteln.

¹⁰³ Ebd., Artikel 51 Absatz 1 Buchstaben a bis c und Artikel 51 Absatz 3, Anhang IV – Kernanforderungen 3 und 4.

¹⁰⁴ Ebd., Artikel 51 Absatz 2.

108 In dem Vorschlag werden die Bestimmungen beibehalten, wonach die Zahlstellen ausreichende Garantien dafür bieten müssen, dass die Zahlungen rechtmäßig und ordnungsmäßig sind und ordnungsgemäß ausgewiesen werden. **Es sollte jedoch in der Verordnung klargestellt werden, dass es sich bei den "Zahlungen" um diejenigen handelt, die von der Zahlstelle an die Begünstigten, beispielsweise Landwirte, geleistet werden, und dass sie in den Buchführungssystemen der Zahlstellen nachvollziehbar sein sollten.** Die Anforderung, dass Zahlstellen zugelassen sein müssen¹⁰⁵, stellt ein wesentliches Merkmal des Verwaltungs- und Kontrollsystems dar, das für die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der GAP von entscheidender Bedeutung ist. In dem Vorschlag wird jedoch **weder festgelegt, welche Behörde für die Zulassung der Zahlstelle zuständig sein wird, noch ist vorgesehen, dass die Kommission Vorschriften für die Zulassung erlässt**, wie sie in der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2022/127 der Kommission](#) für die GAP 2023–2027 festgelegt sind.

Prüfbehörde (Artikel 53)

109 Die der Kommission von den Prüfbehörden gelieferte Gewähr ist ein wesentlicher Bestandteil des Assurance-Modells (Modell zur Erlangung von Prüfungssicherheit) im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung. Der Vorschlag sieht im Vergleich zu früheren Programmplanungszeiträumen erhebliche Änderungen am Modell zur Erlangung von Prüfungssicherheit vor. Die Prüfbehörden müssen die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte prüfen und Systemprüfungen zur wirksamen Funktionsweise der Systeme durchführen, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Transaktionen und den Schutz der finanziellen Interessen der EU sicherzustellen¹⁰⁶.

110 Um eine vergleichbare Zuverlässigkeit zu gewährleisten, muss die Arbeit der Prüfbehörden Mindeststandards entsprechen. **Die Kommission sollte dies durch Systemprüfungen sicherstellen. Werden erhebliche Mängel festgestellt, sollte sich die Kommission nicht auf die Arbeit der betreffenden Prüfbehörde stützen.**

¹⁰⁵ Ebd., Artikel 49 Absatz 7.

¹⁰⁶ Ebd., Artikel 53 Absatz 1.

111 Überdies sollten **in der Verordnung die Kohärenz und Klarheit hinsichtlich des Umfangs und des Zeitpunkts der durchzuführenden Prüfungen verbessert werden**. Darunter fällt insbesondere Folgendes:

- Die Kernanforderungen in Anhang IV spiegeln nicht die Zuständigkeiten der Prüfbehörde wider, wie sie im Hauptteil des Vorschlags festgelegt sind.
- Der Vorschlag enthält keine Schutzvorkehrungen dafür, dass die Prüfungstätigkeit die Überprüfung von Etappenzielen und Zielwerten sowie die Zuverlässigkeit der Daten angemessen abdeckt.
- Der Vorschlag enthält keine Angaben dazu, ob die Prüfbehörde die Gewähr hinsichtlich der Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften anhand der Prüfung der zugrunde liegenden Transaktionen, der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten oder ausschließlich anhand von Systemprüfungen erlangen wird.
- In dem Vorschlag werden weder die wesentlichen Elemente einer wirksamen Prüfstrategie definiert noch die Verwendung statistisch repräsentativer Stichproben vorgeschrieben.

112 Darüber hinaus enthält der Vorschlag keine Angaben zu Koordinierungsvorkehrungen für Mitgliedstaaten mit mehr als einer Prüfbehörde¹⁰⁷. Es ist daher unklar, wie die Mitgliedstaaten einen einheitlichen, konsolidierten Bestätigungsvermerk zum gesamten NRP-Plan abgeben sollen. **Die Prüfbehörden sollten in der Verordnung verpflichtet werden, für jede Verwaltungsbehörde und jede Verwaltungserklärung einen Bestätigungsvermerk abzugeben.**

Überprüfung der zugrunde liegenden Kosten (Artikel 50 und 53)

113 In dem Vorschlag werden weiterhin bisherige Begriffe wie "zugrunde liegende Kosten" und "zugrunde liegende Transaktionen" verwendet. In einem Umsetzungsmodell, das auf der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten basiert, sollte die **genaue Bedeutung dieser Begriffe geklärt werden**.

¹⁰⁷ Ebd., Artikel 49 Absatz 5.

114 In dem Vorschlag ist vorgesehen, dass von den Verwaltungs- und Prüfbehörden nicht erwartet wird, dass sie die zugrunde liegenden Kosten der Vorhaben überprüfen¹⁰⁸. Es ist unklar, was unter "zugrunde liegenden Kosten" zu verstehen ist. Zudem umfassen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten in der Regel auch Kontrollen der den Begünstigten entstandenen Kosten. Die Überprüfung der zugrunde liegenden Kosten kann weiterhin erforderlich sein, um die nationalen und EU-Rechtsvorschriften einzuhalten. **Die Kommission, die Verwaltungsbehörden und die Prüfbehörden sollten die angefallenen zugrunde liegenden Kosten überprüfen, um die Einhaltung des EU-Rechts und des nationalen Rechts sicherzustellen, insbesondere in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe, staatliche Beihilfen und die Vermeidung von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierungen.**

Verwaltungsregel und Finanzregelung (Titel VIII)

Allgemeine Verwaltungsregeln (Artikel 58–64)

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten (Artikel 58)

115 Mit dem Vorschlag wird ein auf Grundsätzen basierender Rahmen für Gewährpakete eingeführt, der den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme einräumt. **Eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden innerhalb der Mitgliedstaaten ist daher unerlässlich, um das Risiko einer Fragmentierung und von Lücken in der Gewährkette zu minimieren.**

116 Zusätzlich zur Erreichung der Etappenziele und Zielwerte verpflichtet der Vorschlag die Mitgliedstaaten, die finanziellen Interessen der EU zu schützen, einschließlich der Einhaltung des anwendbaren Rechts, definiert als das Unionsrecht und die nationalen Rechtsvorschriften im "direkten Hinblick" auf dessen Anwendung. **In der Verordnung sollte wie in der Dachverordnung auf das "anwendbare Recht" Bezug genommen werden, ohne dass eine Einzelfallprüfung erforderlich ist, die das Risiko unterschiedlicher Auslegungen mit sich bringt.**

¹⁰⁸ Ebd., Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 53 Absatz 4.

- 117** Darüber hinaus wird in diesem Vorschlag eine Unregelmäßigkeit als jeder Verstoß gegen das anwendbare Recht definiert, der mit der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zusammenhängt¹⁰⁹. Dies steht nicht im Einklang mit der Verordnung des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der EU, in der eine Unregelmäßigkeit weiter gefasst definiert wird, und zwar als jeglicher Verstoß gegen Unionsrecht durch einen Wirtschaftsteilnehmer, der einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Union bewirkt hat oder bewirken könnte¹¹⁰. In seinem Sonderbericht über Finanzkorrekturen¹¹¹ hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Definition des Begriffs "Unregelmäßigkeit" in der [Dachverordnung](#) Mängel aufweist, da nur Wirtschaftsteilnehmer Unregelmäßigkeiten verursachen können, nicht jedoch nationale Behörden. Die Verordnung des Rates und die Dachverordnung sind in dieser Hinsicht identisch. Die Definition von Unregelmäßigkeiten im Vorschlag impliziert jedoch, dass nur nationale Behörden Unregelmäßigkeiten verursachen können, nicht jedoch Wirtschaftsteilnehmer (Ziffer [136](#)). **Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Definition von Unregelmäßigkeiten alle Verstöße gegen Unionsrecht und nationales Recht umfassen sollte, nicht nur solche, die mit der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zusammenhängen, sondern auch Rechtsverstöße, die sowohl von nationalen Behörden als auch von Wirtschaftsteilnehmern verursacht werden.**
- 118** Die Mitgliedstaaten müssen Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten, die den grundlegenden Anforderungen entsprechen¹¹². Diese Anforderungen wurden entsprechend dem Umsetzungsmodell neu gestaltet und auf die Wirksamkeit des Gesamtsystems ausgerichtet. Im Gegensatz zum entsprechenden Anhang XI der [Dachverordnung](#) wird in Anhang IV des Vorschlags jedoch nicht angegeben, welche nationale Behörde für die Einhaltung der einzelnen Kernanforderungen zuständig ist. **In der Verordnung sollten den verschiedenen Behörden des Plans Aufgaben für die Erfüllung der spezifischen Kernanforderungen zugewiesen werden.**
- 119** Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle Fälle von Betrug, Korruption und Unregelmäßigkeiten im Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) der Kommission zu melden¹¹³. Anders als in der [Dachverordnung](#) sind in dem Vorschlag keine Mindestanforderungen für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung, Meldung und Korrektur von Betrugsfällen festgelegt. Da die Kommission befugt ist, in

¹⁰⁹ Ebd., Artikel 4 Nummer 35.

¹¹⁰ Artikel 1 Absatz 2 der [Verordnung \(EG, Euratom\) Nr. 2988/95 des Rates](#).

¹¹¹ [Sonderbericht 22/2025](#), Ziffern 26 und 53.

¹¹² Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe a und Anhang IV des [Vorschlags](#).

¹¹³ Ebd., Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe g, Anhang IV – Kernanforderung 13.

diesem Zusammenhang delegierte Rechtsakte zu erlassen, **sollte sie zu Beginn des Zeitraums Mindestanforderungen für die Mitgliedstaaten festlegen.**

- 120** Darüber hinaus würde die enger gefasste Definition des Begriffs "Unregelmäßigkeit" in diesem Vorschlag (Ziffern **117** und **136**) zu einer unvollständigen Berichterstattung und einer unvollständigen Weiterverfolgung von Fällen im IMS führen. **In der Verordnung sollte klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten alle Fälle der Nichteinhaltung geltender Rechtsvorschriften melden müssen, unabhängig davon, ob sie die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten beeinträchtigen oder nicht.**
- 121** Wie in der **Dachverordnung** sollten **in der Verordnung die Elemente festgelegt werden, die einen vollständigen Prüfpfad bis hinunter zur Ebene der Begünstigten und (End-)Empfänger im Rahmen der finanzierten Vorhaben bilden.** Dadurch wird sichergestellt, dass alle Belege, die sowohl die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten als auch die Einhaltung anwendbarer Gesetze dokumentieren, aufbewahrt werden und als Schutzvorkehrung vor dem Risiko von Lücken in der Kette der Belege dienen.

Jährliches Gewährpaket (Artikel 59)

- 122** Das vorgeschlagene jährliche Gewährpaket spiegelt die Umstellung von der Erstattung förderfähiger Kosten auf die Zahlung für die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten wider. Es enthält keine von den Prüfbehörden berechnete Restfehlerquote und keinen Verweis auf die Wesentlichkeitsschwelle von 2 % mehr. Dadurch würden die Transparenz verringert und das Entlastungsverfahren beeinträchtigt, da die Kommission und die Entlastungsbehörden weniger Informationen über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten erhalten würden.
- 123** Das Gewährpaket soll einen Bericht über den Fortschritt bei der Durchführung der Maßnahmen in den NRP-Plänen umfassen, einschließlich Schätzungen des Fortschritts, wenn keine Quantifizierung verfügbar ist. In diesem Bericht werden die bis zum 31. Oktober eingereichten Zahlungsanträge aufgeführt¹¹⁴, während die Informationen zum Fortschritt der Etappenziele und Zielwerte die Durchführung bis zum Ende des Kalenderjahres abdecken. In Anbetracht der Tatsache, dass
- i) die Mitgliedstaaten bis zum 31. Oktober Zahlungsanträge einreichen können und
 - ii) ihr Bericht über die Fortschritte bei der Durchführung das gesamte Kalenderjahr bis zum 31. Dezember abdecken muss,

¹¹⁴ Ebd., Artikel 65 Absatz 4.

- iii) das jährliche Gewährpaket der Kommission bis zum 15. Februar vorgelegt werden muss,

verfügt eine Prüfbehörde nur über dreieinhalb Monate (Zahlungsanträge) bzw. eineinhalb Monate (Bericht über den Fortschritt der Durchführung), um ihre Prüfung abzuschließen und das Gewährpaket zu erstellen. Angesichts dieses sehr engen Zeitplans und des Fehlens klarer Anforderungen für die Prüfung und Erprobung des Gewährpakets durch die Kommission besteht möglicherweise ein hohes Risiko, dass die Gewähr für den EU-Haushalt unzureichend ist. **Es ist wichtig, den Prüfbehörden und der Kommission ausreichend Zeit für die Durchführung der Prüfungen einzuräumen, damit sie die erforderliche Gewähr für die Ausführung des EU-Haushalts bieten können.**

124 Im Rahmen des Gewährpakets müssen die Mitgliedstaaten auch eine **Verwaltungserklärung** vorlegen. Der Rechnungshof stellt mehrere Abweichungen zwischen dem Wortlaut des Vorschlags und dem Muster der Verwaltungserklärung fest, beispielsweise hinsichtlich des Umfangs der Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel¹¹⁵, der Einhaltung aller anwendbaren Rechtsvorschriften¹¹⁶, des Prüfpfads¹¹⁷ und der Ergreifung von Korrekturmaßnahmen¹¹⁸. Da diese Unstimmigkeiten zu Unsicherheiten hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten zu erteilenden Gewähr führen, **empfiehlt der Rechnungshof, die Bestimmungen zur Verwaltungserklärung im Hauptteil der Verordnung an das Muster in Anhang XII anzupassen.**

125 Für jede Maßnahme in ihren NRP-Plänen müssen die Mitgliedstaaten vorab festgelegte **Output- und Ergebnisindikatoren**¹¹⁹ angeben. Allerdings werden nur die als Ziele verwendeten Outputindikatoren von der Gewähr hinsichtlich der Vollständigkeit, Sachlichkeit und Verlässlichkeit der Daten in den Zahlungsanträgen abgedeckt. Die Mitgliedstaaten müssen keine Gewähr mehr für die Qualität der Daten für die anderen Leistungsindikatoren bieten. Um die Glaubwürdigkeit der aggregierten Überwachung und Berichterstattung der EU über die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele sicherstellen zu können, **sollte in der Verordnung festgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten für die Qualität und Verlässlichkeit der Daten zu den Leistungsindikatoren verantwortlich sind.**

¹¹⁵ Ebd., Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe b und Anhang XII Nummer 1.

¹¹⁶ Ebd., Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iii und Anhang XII Nummer 3.

¹¹⁷ Ebd., Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer i und Anhang XII Nummer 2.

¹¹⁸ Ebd., Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d und Anhang XII Nummer 3.

¹¹⁹ Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe e Ziffer xiii des [Vorschlags](#), Artikel 14 und Anhang I des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#).

126 Bei der Berichterstattung über die Fortschritte bei der Durchführung der outputbasierten GAP-Zahlungen geben die Mitgliedstaaten den Wert der erzielten Fortschritte an. **Der Rechnungshof empfiehlt, zu präzisieren, dass dies den tatsächlichen Zahlungen an die Begünstigten für die während des Zeitraums erzielten Ergebnisse entsprechen sollte.** Durch die Verwendung von geschätzten Einheitswerten zur Berechnung der Erstattungen an die Mitgliedstaaten würde dem Prozess ein weiterer Schritt hinzugefügt werden.

127 Im Rahmen des **endgültigen Gewährpakets** müssen die Mitgliedstaaten bestätigen, dass die Zahlungen der Kommission insgesamt nicht den Gesamtbetrag, den der Mitgliedstaat den Begünstigten bei der Durchführung des Plans gezahlt hat, übersteigen¹²⁰. Dies stellt am Ende des Zeitraums eine Schutzvorkehrung dahin gehend dar, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr EU-Mittel erhalten haben, als sie insgesamt an Begünstigte weitergeleitet haben. Damit diese Schutzvorkehrung wirksam ist, ist Folgendes erforderlich:

- zuverlässige Daten über die gemeldeten Gesamtzahlungen an die Begünstigten, die durch angemessene Überprüfungen durch die Mitgliedstaaten und die Kommission sichergestellt werden müssen,
- ausreichende Klarheit darüber, wie der nationale Beitrag zu berücksichtigen ist (Ziffer **70**),
- eine Präzisierung der Abhilfemaßnahmen im Falle der Nichteinhaltung dieser Bestimmung.

Da es sich bei den Begünstigten um öffentliche Einrichtungen¹²¹ wie Ministerien oder Behörden handeln kann, verhindert diese Bestimmung nicht, dass die aus dem EU-Haushalt erhaltenen Zahlungen insgesamt die Beträge übersteigen, die diese Einrichtungen für die Durchführung der Maßnahmen zur Erreichung der Etappenziele und Zielwerte aufgewendet haben. Aus Gründen der Rückverfolgbarkeit und zur Erleichterung einer späteren Bewertung **empfiehlt der Rechnungshof, die Datenerhebung über die Verwendung von EU-Mitteln in den Mitgliedstaaten auf die Ebene derjenigen auszuweiten, die die Vorhaben in der Praxis durchführen** (Ziffer **132**).

¹²⁰ Artikel 59 Absatz 3 des **Vorschlags**.

¹²¹ Ebd., Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a.

Ansatz der Einzigigen Prüfung (Artikel 61)

- 128** In dem Vorschlag ist vorgesehen, dass der Ansatz der Einzigigen Prüfung zwischen der Kommission und den Prüfbehörden fortgesetzt wird. Wenn die Kommission zu dem Schluss kommt, dass die Bestätigungsvermerke verlässlich sind und die Mitgliedstaaten an der verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft teilnehmen, sollen sich die Prüfungen der Kommission auf die Prüfung der Tätigkeit der Prüfbehörden beschränken. Bei den Prüfungen der Kommission muss bestätigt werden, dass die Prüfbehörden wirksam arbeiten, damit sich die Kommission auf ihre Bestätigungsvermerke stützen kann (Ziffern [109–112](#)). Der Rechnungshof hat jedoch wiederholt festgestellt, dass der Rahmen der Gewährpakete noch nicht vollumfänglich wirksam ist und dass Mängel in der Arbeit der Prüfbehörden das Vertrauen der Kommission in diesen Rahmen beeinträchtigen ¹²².
- 129** Als externer Prüfer ist der Rechnungshof weiterhin nicht in den Ansatz der Einzigigen Prüfung eingebunden. Gemäß dem Vorschlag können die Kommission und die Prüfbehörden beschließen, Etappenziele und Zielwerte in einem Jahr, in dem diese bereits durch den Rechnungshof geprüft wurden, nicht erneut zu prüfen ¹²³. **In der Verordnung sollte präzisiert werden, dass Gewähr nur aus Prüfungen des Rechnungshofs zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung abgeleitet werden sollte, die denselben Umfang und dasselbe Ziel haben.**
- 130** Das vorgeschlagene Modell zur Erlangung von Prüfungssicherheit beruht auf einem Ansatz der Einzigigen Prüfung, bei dem sich die Kommission auf die Gewähr stützt, die aus den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten abgeleitet wird. Hierzu gehören risikobasierte Überprüfungen durch die Verwaltungsbehörden und die Arbeit der Prüfbehörden, die voraussichtlich ebenfalls auf Stichproben basieren werden. Auf Stichproben basierende Überprüfungen und Prüfungen bedeuten, dass nicht alle Etappenziele und Zielwerte von den Mitgliedstaaten überprüft werden. **Ohne genauere Angaben zur Art und Weise, wie diese Verfahren anzuwenden sind, und mangels Bestimmungen über die Überprüfung von Etappenzielen und Zielwerten durch die Kommission besteht die Gefahr, dass sich die Kommission nicht auf nationale Bestätigungsvermerke verlassen kann. In diesem Fall sollte die Kommission erhebliche ergänzende Prüfungen durchführen, um den Entlastungsbehörden ausreichende Gewähr zu bieten.**

¹²² Analyse 03/2024, Ziffern 50–64.

¹²³ Artikel 61 Absatz 4 des [Vorschlags](#).

Datenerhebung und Transparenz (Artikel 63 und 64)

131 Mit der Erhebung eines einzigen Datensatzes für die Prüfung und Kontrolle sowie für Transparenz, Leistungsüberwachung und -bewertung¹²⁴ werden die Anforderungen an die Mitgliedstaaten vereinfacht. Gemäß dem Vorschlag sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Daten zu erheben und über den Beitrag jeder Maßnahme zu den Output- und Ergebnisindikatoren aus dem [Vorschlag für eine Leistungsverordnung](#)¹²⁵ Bericht zu erstatten. Die Informationen, die über einen Zeitraum von zwei Jahren auf den Websites der Mitgliedstaaten und dem zentralen Portal der Kommission veröffentlicht werden sollen, umfassen Daten zu den Begünstigten, wirtschaftlichen Eigentümern, Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und (End-)Empfängern sowie zu den Fortschritten hinsichtlich der einzelnen Leistungsindikatoren, zu denen das Vorhaben beiträgt¹²⁶. Zwar müssen die Mitgliedstaaten in jedem Fall alle einschlägigen Informationen und Unterlagen zum Prüfpfad für einen Zeitraum von zehn Jahren nach der letzten Zahlung der Kommission¹²⁷ aufbewahren, doch **ist der Rechnungshof der Auffassung, dass die Daten unter Einhaltung der Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten für einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren öffentlich zugänglich bleiben sollten.**

132 In Bezug auf die für Vorhaben gezahlten Beträge werden die Mitgliedstaaten gemäß dem Vorschlag dazu verpflichtet, Daten über die Begünstigten¹²⁸ zu erheben, was im Vergleich zur ARF zu mehr Transparenz führen wird. Da es sich bei den Begünstigten jedoch um öffentliche Stellen¹²⁹ wie Ministerien oder Behörden handeln kann (Ziffer **127**), **können diese Daten keine vollständige Rückverfolgbarkeit der Verwendung von EU-Mitteln innerhalb der Mitgliedstaaten bis hin zu denjenigen gewährleisten, die die Vorhaben in der Praxis durchführen.**

¹²⁴ Ebd., Artikel 63 Absatz 1.

¹²⁵ Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe e Ziffer xiii des [Vorschlags](#), Artikel 14 Absatz 5 und Anhang I des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#).

¹²⁶ Artikel 63 Absätze 1, 2 und 4 des [Vorschlags](#).

¹²⁷ Ebd., Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe i.

¹²⁸ Ebd., Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe e Ziffer vi.

¹²⁹ Ebd., Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe a.

Vorschriften für Zahlungen (Artikel 65–69)

Einreichung und Bewertung von Zahlungsanträgen (Artikel 65)

133 Die Zahlungen sollen auf der Grundlage von Erklärungen der Mitgliedstaaten, dass die Etappenziele und Zielwerte erreicht wurden, erfolgen. Die entsprechenden Belege werden nicht an die Kommission übermittelt, die – anders als im Rahmen der ARF – die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte vor der Auszahlung nicht bewertet. Zur Wahrung der finanziellen Interessen der EU zum Zeitpunkt der Zahlung **sollte die Kommission gemäß der Verordnung verpflichtet sein, anhand ausreichender Belege die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu überprüfen, bevor sie Mittel freigibt.** Dies würde der Kommission auch dabei helfen, ihre Systemprüfungen gezielter durchzuführen.

134 Es ist wichtig, dass die Zahlungsbedingungen klar definiert und anhand objektiv überprüfbarer Kriterien bewertet werden, um das Risiko unterschiedlicher Auslegungen und Ermessensbeurteilungen rechtlicher Anforderungen zu verringern¹³⁰. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Toleranz von 5 % für die Erreichung der Ziele im Rahmen der ARF nicht wiederholt wird. **Die Bewertungskriterien für Etappenziele und Zielwerte¹³¹ sollten klarer definiert werden, um sicherzustellen, dass Zahlungsentscheidungen ausreichend begründet sind:**

- Der Umfang dessen, was "berücksichtigt wird", sollte über die Überprüfung der für die Etappenziele und Zielwerte festgelegten Anforderungen hinausgehen und deren "Zweck", die ursprünglich erwarteten Ergebnisse und Wirkungen, den breiteren Kontext und sogar nicht näher bezeichnete "andere Daten oder Informationsquellen" umfassen.
- Die Möglichkeit, von den im Plan festgelegten "Methoden oder Verfahren" abzuweichen, sollte eingeschränkt, ordnungsgemäß begründet und im Voraus mit der Kommission abgestimmt werden.
- Die Kriterien, nach denen Abweichungen vom Wortlaut der Etappenziele und Zielwerte zulässig sind, sind weit gefasst und könnten eine nachträgliche Auslegung ermöglichen.

¹³⁰ Analyse 02/2025.

¹³¹ Anhang VIII des Vorschlags.

Unterbrechungen, Aussetzungen und Finanzkorrekturen (Artikel 66–69)

- 135** In dem Vorschlag ist die Möglichkeit vorgesehen, dass die Kommission Zahlungsfristen unterbricht, Zahlungen aussetzt und Finanzkorrekturen vornimmt. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Korrekturmaßnahmen bei Verstößen gegen anwendbares Recht zu ergreifen¹³². **Die Verordnung sollte Vorschriften zu den von den Mitgliedstaaten vorzunehmenden Finanzkorrekturen enthalten, einschließlich der Einziehung unrechtmäßig gezahlter Beträge**, wie dies in der [Dachverordnung](#) der Fall ist. In Ermangelung solcher Vorschriften besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten Finanzkorrekturen nicht einheitlich anwenden.
- 136** Positiv zu bewerten ist, dass der Begriff "Unregelmäßigkeit" nunmehr auch Programmbehörden umfasst¹³³. Es besteht jedoch nach wie vor Rechtsunsicherheit. Erstens könnte die Formulierung "durch nicht gerechtfertigte Erstattungen aus dem genannten Haushalt basierend auf Etappenzielen, Zielwerten und Outputs" so verstanden werden, dass nur Mitgliedstaaten, nicht aber Begünstigte, (End-)Empfänger oder Teilnehmer Unregelmäßigkeiten verursachen können. Zweitens wirft der Verweis auf "anwendbares Recht"¹³⁴ (Ziffer [116](#)) die Frage auf, ob nationale Rechtsvorschriften möglicherweise nicht ausreichend direkt anwendbar sind und verletzt werden können, ohne eine Unregelmäßigkeit zu verursachen. Drittens sind die Schlüsselbegriffe "gravierender Mangel" und "schwerwiegender Verstoß" nicht definiert, was einen zu großen Ermessensspielraum bei der Beantwortung der Frage lässt, ob eine dieser Situationen vorliegt. **In der Verordnung sollten die Definitionen von Unregelmäßigkeiten und anwendbarem Recht präzisiert und "schwerwiegende Verstöße" gegen das Gesetz näher bestimmt werden. Außerdem sollten die finanziellen Konsequenzen festgelegt werden, insbesondere hinsichtlich Finanzkorrekturen für Mitgliedstaaten im Falle von Unregelmäßigkeiten und schwerwiegenden Verstößen, selbst wenn die betreffenden Etappenziele oder Zielwerte erreicht wurden.**
- 137** In dem Vorschlag ist vorgesehen, dass im Falle einer Gefährdung der wirksamen Durchführung der Vorhaben¹³⁵ sowie bei "schwerwiegenden Verstößen" gegen anwendbares Recht auf operativer Ebene **Aussetzungen** zum Tragen kommen können. Gemäß dem Vorschlag können die Kommission und die Mitgliedstaaten einvernehmlich

¹³² Ebd., Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d.

¹³³ [Sonderbericht 22/2025](#), Ziffer 26.

¹³⁴ Artikel 4 Absatz 2 des [Vorschlags](#).

¹³⁵ Ebd., Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe d.

eine Verlängerung des Verfahrens vereinbaren¹³⁶, wodurch die Anwendung von Finanzkorrekturen verzögert werden kann.

- 138** Der Vorschlag enthält zwei wesentliche Verbesserungen im Vergleich zur ARF. Erstens ermöglicht er die **Einziehung von Beträgen**, die zuvor für Zwischenschritte gezahlt wurden, wenn das endgültige Etappenziel oder der endgültige Zielwert einer bestimmten Maßnahme nicht erreicht wird¹³⁷. Zweitens wird die Kommission auch über die Mittel verfügen, um im Falle einer **Rückgängigmachung** eines Etappenziels oder eines Zielwerts bis zu fünf Jahre nach dem Datum der entsprechenden Zahlung durch die Kommission Maßnahmen zu ergreifen¹³⁸. Mit diesen beiden Verbesserungen werden die im Rahmen der ARF festgestellten Mängel¹³⁹ wirksam behoben.
- 139** Eine wesentliche Änderung gegenüber der **Dachverordnung** und der ARF besteht darin, dass eine endgültige Kürzung des Finanzbeitrags der Union aufgrund einer **Finanzkorrektur durch die Kommission** nur dann vorgesehen ist, wenn ein Mitgliedstaat das Problem bis zur Vorlage des letzten Gewährpakets nicht behoben hat¹⁴⁰. Daher wird die Kürzung des Finanzbeitrags erst im Februar 2036 endgültig. Dadurch wird die abschreckende Wirkung von Finanzkorrekturen geschwächt. Überdies ist in dem Vorschlag nicht angegeben, ob, wann und wie hochgerechnete Finanzkorrekturen angewendet werden, obwohl deren Einsatz vorgesehen ist¹⁴¹.

Spezifische Art der Unterstützung (Titel IX)

Finanzierungsinstrumente (Artikel 71 und 72)

- 140** Im Gegensatz zu früher enthält der Vorschlag keine Einzelheiten zum Inhalt der "Fördervereinbarungen" zwischen den Verwaltungsbehörden und den Stellen, die die Finanzierungsinstrumente umsetzen. Es fehlen auch Anforderungen an die Transparenz und die Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Auswahl der Endempfänger. Des Weiteren enthält der Vorschlag eine Unstimmigkeit hinsichtlich der durchzuführenden Prüfungen, da Prüfungen auf der "Ebene der das Finanzierungsinstrument einsetzenden

¹³⁶ Ebd., Artikel 67 Absatz 2.

¹³⁷ Ebd., Artikel 68 Absatz 2.

¹³⁸ Ebd., Artikel 69.

¹³⁹ [Analyse 02/2025](#), Ziffern 55, 56 und 88.

¹⁴⁰ Artikel 68 Absätze 1 und 4 des [Vorschlags](#).

¹⁴¹ Ebd., Artikel 68 Absatz 2 und Anhang XIV.

Stelle"¹⁴² vorgeschrieben sind, jedoch Systemprüfungen "auf Ebene eines einzelnen Finanzierungsinstrumentvorhabens" ausdrücklich untersagt sind¹⁴³.

Einrichtungen, die *ex ante* als Begünstigte bewertet wurden (Artikel 73)

141 Wird der Haushalt im Wege der indirekten Mittelverwaltung ausgeführt und nach einer von der Kommission durchgeführten Ex-ante-Bewertung auf Basis von Säulen an Einrichtungen in Drittländern und internationale Organisationen delegiert¹⁴⁴, so dürfen sich die Verwaltungsbehörden und die Prüfbehörden gemäß dem Vorschlag auf die von diesen Einrichtungen durchgeführten Verwaltungsüberprüfungen und Prüfungen verlassen. Der Rechnungshof stellte jedoch wiederkehrende Fehler bei Transaktionen fest, die von internationalen Organisationen verwaltet wurden, die einer Säulenbewertung unterzogen wurden, und sah sich beim Zugang zu Dokumenten und Informationen mit Einschränkungen konfrontiert¹⁴⁵. **Daher sollte in der Verordnung festgelegt werden, dass Einrichtungen, die einer Säulenbewertung unterzogen wurden, dem Rechnungshof, den Verwaltungs- und den Prüfbehörden vollständigen und zeitnahen Zugang zu sachdienlichen Daten und Informationen gewähren müssen. Darüber hinaus sollte in der Verordnung klargestellt werden, dass die Verwaltungs- und Prüfbehörden dazu in der Lage sein müssen, ihre Aufgaben auf der Ebene der (End-)Empfänger wahrzunehmen.**

¹⁴² Ebd., Artikel 53 und Artikel 72 Absatz 2.

¹⁴³ Ebd., Artikel 72 Absatz 7.

¹⁴⁴ Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c der [Haushaltsordnung](#).

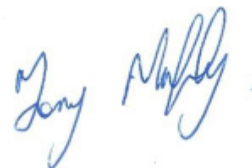
¹⁴⁵ [Jahresbericht 2024](#), Ziffer 8.13 und Empfehlung 8.1, [Jahresbericht 2024 über die Tätigkeiten im Rahmen des neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds \(EEF\)](#), Ziffern 25 und 26, [Jahresbericht 2023 über die Tätigkeiten im Rahmen des neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds \(EEF\)](#), Ziffern 25 und 29.

Verwendung vereinfachter Unterstützungsformen zugunsten der Begünstigten (Artikel 78)

142 Die Mitgliedstaaten müssen vereinfachte Kostenoptionen oder eine nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierung einsetzen, um Begünstigte im Rahmen von Vorhaben mit einem geschätzten Wert von höchstens 400 000 Euro (100 000 Euro für die GAP) zu finanzieren, es sei denn, die Unterstützung stellt eine staatliche Beihilfe dar. Dadurch wird der bisherige Schwellenwert verdoppelt, was sowohl für die Verwaltungen als auch für die Begünstigten eine weitere Vereinfachung bedeuten könnte¹⁴⁶. Allerdings sind diese vereinfachten Formen der Unterstützung möglicherweise nicht immer angemessen, insbesondere bei komplexen oder innovativen Vorhaben. Der Rechnungshof stellt fest, dass diese Bestimmungen für "Begünstigte" und nicht für (End-)Empfänger gelten und dass die Kommission vereinfachte Kostenoptionen oder Finanzierungen, die nicht mit den von den nationalen Behörden verwendeten Kostenregelungen verknüpft sind, nicht mehr prüfen und genehmigen würde. Die Mitgliedstaaten sollten über eine solide Grundlage für die Einführung vereinfachter Unterstützungsformen verfügen, die den [Leitlinien der Kommission](#) für den vorangegangenen Zeitraum entsprechen.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 12. Februar 2026 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

¹⁴⁶ Analyse 04/2025, Kasten 3.

Anhänge

Anhang I – Hintergrundinformationen

Mit dem Vorschlag für einen Europäischen Fonds werden die auf nationaler Ebene vorab zugewiesenen Mittel¹ zur Umsetzung der wichtigsten Prioritäten der EU in den Mitgliedstaaten und Regionen für den Zeitraum 2028–2034 in einem einzigen Fonds zusammengefasst.

In den Europäischen Fonds sind folgende Fonds eingegliedert:

- der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL),
- der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER),
- der Europäische Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF),
- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- der Kohäsionsfonds,
- der Europäische Sozialfonds + (ESF+),
- der Fonds für einen gerechten Übergang,
- der Klima-Sozialfonds,
- Interreg,

¹ Begründung zu dem [Vorschlag](#), erster Absatz.

- der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF),
- das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI),
- der Fonds für die innere Sicherheit (ISF),
- die Europäische Solidaritätsreserve.

Mit dem Europäischen Fonds sollen die folgenden Ziele des Vertrags erreicht werden:

- die Ziele der Kohäsionspolitik, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu stärken und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen zu verringern;
- die Ziele der GAP und der Fischereipolitik, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen sowie die Meeresschätze zu erhalten;
- die Ziele bezüglich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf der Grundlage einer gemeinsamen Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, eines hohen Maßes an Sicherheit und des Verzichts auf Personenkontrollen an den Binnengrenzen.

Mit Mitteln aus der Kohäsionspolitik werden die Integration und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie die harmonische Entwicklung der EU insgesamt gefördert, einschließlich zwischen städtischen, ländlichen, Küsten- oder dünn besiedelten Gebieten sowie zwischen dem europäischen Festland und Regionen in äußerster Randlage und Inseln.

Mit den gemeinsamen Bestimmungen für die Finanzierung der GAP wird für gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Mitgliedstaaten und die Landwirte im Binnenmarkt sowie für die Ernährungssicherheit in der gesamten EU gesorgt. Zudem wird die Attraktivität des Sektors für Junglandwirte und Neueinsteiger erhöht und es werden dabei grenzübergreifende und globale Herausforderungen angegangen. Überdies fällt der Schutz der Meeresressourcen in die ausschließliche Zuständigkeit der EU und erfordert eine kontinuierliche Unterstützung, um für fakten gesicherte Grundlagen für Bestandserhaltungsmaßnahmen und die Bestandsbewirtschaftung zu sorgen.

Im Bereich Inneres trägt die EU-Finanzierung dazu bei, einen gemeinsamen Ansatz bei der Umsetzung des EU-Besitzstands und der EU-Standards zu gewährleisten und gleichzeitig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu fördern.

Anhang II – Liste der Veröffentlichungen des Rechnungshofs, auf die in dieser Stellungnahme Bezug genommen wird

Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2022

Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2023

Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024

Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2024

Sonderbericht 17/2018: Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007–2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert

Sonderbericht 21/2022: Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen

Sonderbericht 02/2023: Anpassung der Vorschriften für die Kohäsionspolitik zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

Sonderbericht 05/2023: Die Finanzlandschaft der EU: ein Flickwerk, das weitere Vereinfachung und mehr Rechenschaftspflicht erfordert

Sonderbericht 26/2023: Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus

Sonderbericht 03/2024: Rechtsstaatlichkeit in der EU: Ein verbesserter Rahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU, doch bestehen nach wie vor Risiken

Sonderbericht 14/2024: Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar

Sonderbericht 22/2024: Doppelfinanzierung aus dem EU-Haushalt: Den Kontrollsystemen fehlen entscheidende Elemente zur Minderung des erhöhten Risikos, das sich aus dem ARF-Modell einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung ergibt

Sonderbericht 05/2025: Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa: Mehr Flexibilität, doch wird die künftige Bewertung der Wirksamkeit durch unzureichende Daten erschwert

Sonderbericht 13/2025: Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität für den digitalen Wandel in den EU-Mitgliedstaaten: Eine verpasste Chance, die Mittel strategisch auf die Deckung des Digitalisierungsbedarfs auszurichten

Sonderbericht 22/2025: Finanzkorrekturen in der Kohäsionspolitik: Ein komplexer Rahmen und bisher erst ein von der Kommission angenommener Beschluss

Stellungnahme 06/2018 zu dem Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Zeitraum 2021–2027

Stellungnahme 08/2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds in der durch den Rat geänderten Fassung

Stellungnahme 02/2025 zu den Vorschlägen für die Halbzeitüberprüfung der Kohäsionspolitik

Stellungnahme 03/2026 zu dem Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2028–2034

Stellungnahme 04/2026 zu dem Vorschlag für ein Eigenmittelsystem der Europäischen Union

Stellungnahme 05/2026 zu den Vorschlägen zur GAP für den Zeitraum 2028–2034

Stellungnahme 10/2026 zu dem Vorschlag für einen Leistungsrahmen für den Zeitraum 2028–2034

Schnellanalyse 05/2019: Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung (*Rapid Case Review*)

Analyse 01/2023: EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung

Analyse 03/2024: Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben

Analyse 02/2025: Leistungsorientierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz: Lehren aus den Schwachstellen der ARF

Analyse 03/2025: Chancen für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027

Analyse 04/2025: Die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik

Anhang III — In Anhang I des **Vorschlags für eine Verordnung über einen Leistungsrahmen festgestellte Schwachstellen**

Bei der Analyse von Anhang I des [Vorschlags für eine Leistungsverordnung](#) hat der Rechnungshof eine Reihe von Mängeln festgestellt. Beispiele:

- Die Indikatoren für den Interventionsbereich "Lernmobilität" im Politikbereich "Bildung" (Nummer 120) veranschaulichen die wichtigsten Mängel des derzeitigen Leistungsrahmens. Bei den Outputindikatoren wird hauptsächlich die Teilnahme (Lernende, Mitarbeiter, Teilnehmer) gezählt, während die Ergebnisindikatoren hauptsächlich wahrnehmungsbasiert sind und selbst gemeldet werden. In Kombination bestätigen sie, dass die Tätigkeiten stattgefunden haben und die Teilnehmenden sich positiv dazu geäußert haben. Jedoch lassen sie keine Rückschlüsse darauf zu, ob sich die Lernergebnisse verbessert haben, ob die Maßnahme wirksam war oder ob die Ressourcen effizient eingesetzt wurden, sodass sich die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis nur schwer beurteilen lassen.
- Anhang I enthält Outputindikatoren wie "Zahl der Teilnehmer", "Zahl der Lernenden" oder "Zahl der [...] Personen" oder "Zahl der unterstützten Unternehmen", die es ermöglichen, sehr unterschiedliche Arten von Maßnahmen, Dauer und Intensität der Unterstützung unter demselben Indikator und Interventionsbereich auszuweisen. Darüber hinaus beziehen sich mehrere Outputindikatoren in erster Linie auf Verfahrens- oder Verwaltungsschritte, wie beispielsweise die "Zahl der verabschiedeten oder in Kraft getretenen Gesetze", die "Zahl der endgültigen Annahmen der Strategie oder des Rahmens" oder die "Zahl der abgeschlossenen Konsultationen mit Interessenträgern", die zwar den Fortschritt der Durchführung belegen, jedoch keine Aussagen über Outputs oder Ergebnisse zulassen. Solche Indikatoren lassen einen erheblichen Spielraum für Auslegungen, beeinträchtigen die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten und schränken die Aussagekraft der Leistungsdaten für die Bewertung der Wirksamkeit und des Nutzen-Kosten-Verhältnisses ein.

In der nachstehenden Tabelle sind weitere Beispiele aufgeführt, wie sie in Anhang I des Vorschlags für eine Verordnung über einen Leistungsrahmen formuliert sind.

Tabelle 1 | Beispiele für Mängel in Anhang I eines Vorschlags für eine Leistungsverordnung

| Interventionsbereich | Outputindikatoren | Ergebnisindikatoren | Wichtigster Mangel |
|--|--|--|--|
| Verbesserung des Bildungszugangs marginalisierter Bevölkerungsgruppen, wie etwa der Roma (117) | <ul style="list-style-type: none"> Zahl der Teilnehmer – nach Geschlecht und Alter | <ul style="list-style-type: none"> Zahl der Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine schulische/berufliche Bildung absolvieren – nach Geschlecht | <p>Bei den Outputs liegt der Schwerpunkt auf der Teilnahme, ohne dass diese mit der Art (z. B. formale allgemeine und berufliche Bildung, nichtformale Bildung, Sprach- oder Integrationskurse), dem Inhalt (z. B. Programm, das zu einem Zertifikat oder einer nationalen Qualifikation führt) oder der Dauer (Minstdauer, z. B. Anzahl der Teilnehmer, die ein Programm von mindestens X Stunden, Tagen oder Monaten absolvieren) des geförderten Vorhabens in Verbindung gebracht wird.</p> <p>Mit dem Ergebnisindikator wird die Teilnahme an Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen gemessen, jedoch werden keine Lernergebnisse erfasst (z. B. abgeschlossene Prüfungen, Zertifikate, Diplome).</p> |
| Digitalpolitik und Rechtsrahmen (108) | <ul style="list-style-type: none"> Zahl der verabschiedeten oder in Kraft getretenen Gesetze Zahl der abgeschlossenen politischen Vorbereitungen oder Evaluierungen Zahl der abgeschlossenen Konsultationen mit Interessenträgern | | <p>Die Outputindikatoren konzentrieren sich auf die Verabschiedung rechtlicher oder strategischer Rahmenbedingungen und die Erledigung formaler Schritte, ohne dass erfasst wird, ob diese Rahmenbedingungen in der Praxis auch umgesetzt werden. Es sind keine Ergebnisindikatoren festgelegt, obwohl aus Sicht der Leistungsbewertung eine Beurteilung der Wirksamkeit der Vorschriften, ihrer Durchsetzung oder ihrer Auswirkungen auf das Funktionieren des Marktes oder den Verwaltungsaufwand erforderlich ist. Infolgedessen ist die</p> |

| Interventionsbereich | Outputindikatoren | Ergebnisindikatoren | Wichtigster Mangel |
|----------------------|--|---------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Zahl der geltenden Durchführungsverordnungen oder Leitlinien • Zahl der endgültigen Annahmen der Strategie oder des Rahmens • Zahl der entwickelten öffentlichen Dienste oder Verfahren • Zahl der TAIEX-Veranstaltungen zur Unterstützung der öffentlichen Verwaltungen von Nicht-EU-Ländern • Zahl der TWINNING-Projekte zur Unterstützung der öffentlichen Verwaltungen von Drittländern • Zahl der einschlägigen politischen Maßnahmen, die in Drittländern entwickelt/überarbeitet und/oder umgesetzt werden | | Messung der Leistung auf die formale Einhaltung von Vorschriften beschränkt und nicht auf tatsächliche Ergebnisse. |

| Interventionsbereich | Outputindikatoren | Ergebnisindikatoren | Wichtigster Mangel |
|--|--|--|---|
| Finanzielle Unterstützung des Tourismus (94) | <ul style="list-style-type: none"> • Zahl der unterstützten Unternehmen im Gastgewerbe- und Tourismussektor, einschließlich Reiseveranstaltern, Reisebüros • Zahl der Destinationsmanagement-Organisationen, die bei Investitionen in öffentliche touristische Ressourcen und Dienstleistungen oder bei Investitionen in Werbemaßnahmen unterstützt werden • Zahl der Beschäftigten und Studierenden im Tourismussektor, die bei der Weiterqualifizierung/Umschulung unterstützt werden | <ul style="list-style-type: none"> • Zahl der Besucher • Zahl der erreichten Personen (einschließlich des digitalen Publikums) • Zahl der erhaltenen oder geschaffenen Arbeitsplätze in unterstützten Einrichtungen – nach Geschlecht | <p>Die Outputindikatoren umfassen die Anzahl der unterstützten Unternehmen, Projekte oder Maßnahmen. Infolgedessen werden sehr unterschiedliche Maßnahmen – beispielsweise kleine Werbemaßnahmen, begrenzte Schulungsmaßnahmen oder erhebliche Investitionen in die touristische Infrastruktur – auf der Ebene der Outputs als gleichwertig behandelt. Dadurch wird die Möglichkeit eingeschränkt, die tatsächliche Leistung nachzuvollziehen.</p> <p>Die Ergebnisindikatoren (Besucher/erreichte Personen/Arbeitsplätze) sind sehr allgemein definiert und lassen keinen eindeutigen Kausalzusammenhang mit den geförderten Maßnahmen und Outputs erkennen. Sie werden von den allgemeinen Marktbedingungen, saisonalen Schwankungen und externen wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst. Dies schränkt die Vergleichbarkeit ein und verringert den Nutzen von Leistungsinformationen für die Bewertung der Wirksamkeit und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Aussagekräftigere Ergebnisindikatoren könnten die Zunahme der Auslastung der geförderten Einrichtungen, die Verringerung der saisonalen Schwankungen an den geförderten Reisezielen oder Veränderungen bei den Umsatz- oder Auslastungstrends in den geförderten Gebieten betreffen.</p> |

| Interventionsbereich | Outputindikatoren | Ergebnisindikatoren | Wichtigster Mangel |
|--|--|---------------------|--|
| Reformen in der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung* (123) | <ul style="list-style-type: none"> • Zahl der verabschiedeten oder in Kraft getretenen Gesetze • Zahl der abgeschlossenen politischen Vorbereitungen oder Evaluierungen • Zahl der abgeschlossenen Konsultationen mit Interessenträgern | | <p>Die Indikatoren sind verfahrensbezogen und dienen der Messung formaler Schritte; das Fehlen von Ergebnisindikatoren schränkt die Bewertung der Auswirkungen auf den Zugang oder die Qualität ein.</p> <p>Die Outputindikatoren sind verfahrensbezogen und beziehen sich auf die Verabschiedung von Gesetzen, Strategien oder politischen Dokumenten, ohne dass die Umsetzung oder Leistungserbringung erfasst wird. Es gibt keine Ergebnisindikatoren, mit denen der Zugang, die Qualität oder die Ergebnisse für Kinder gemessen werden. Folglich wird zwar der formale Fortschritt überwacht, jedoch lässt sich nicht beurteilen, ob die Reformen zu konkreten Verbesserungen führen.</p> |

Abkürzungen

| Abkürzung | Definition/Erklärung |
|--------------|--|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AMI | Asyl, Migration und Integration |
| ARF | Aufbau- und Resilienzfazilität |
| BMV | <i>Border Management and Visa</i> (Grenzverwaltung und Visa) |
| CPR | <i>Common Provisions Regulation</i> (Dachverordnung) |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EGFL | Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| EMFAF | Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds |
| ESF+ | Europäischer Sozialfonds Plus |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik |
| GFP | Gemeinsame Fischereipolitik |
| IMS | <i>Irregularity Management System</i> (Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten) |
| KF | Kohäsionsfonds |
| MFR | Mehrjähriger Finanzrahmen |
| NRP | Nationale und regionale Partnerschaft |
| NUTS | <i>Nomenclature of territorial units for statistic</i> (Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik) |
| OLAF | Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung |
| SAFE | Instrument für Sicherheitsmaßnahmen für Europa |
| SURE | Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage |

Glossar

| Begriff | Definition/Erklärung |
|--|---|
| Aufbau- und Resilienzfähigkeit | Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grüneren und digitaleren Zukunft. |
| Aufhebung einer Mittelbindung | Annullierung einer nicht in Anspruch genommenen Mittelbindung (oder eines Teils derselben) durch die Kommission. |
| EU-Mehrwert | Wert, der durch eine EU-Maßnahme zusätzlich zu dem Wert geschaffen wird, der durch alleiniges Handeln des Mitgliedstaats entstanden wäre. |
| Europäisches Semester | Jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für die Überwachung von Fortschritten bietet. |
| Handlungsspielraum (auch: Spielraum) | Differenz zwischen den zur Finanzierung des EU-Haushalts erforderlichen Eigenmitteln und der Eigenmittelobergrenze. |
| Haushaltsordnung | Vorschriften zur Regelung der Aufstellung und Ausführung des EU-Haushalts und der damit verbundenen Verfahren wie interne Kontrolle, Berichterstattung, Prüfung und Entlastung. |
| Mehrjähriger Finanzrahmen | Ausgabenplan der EU, in dem Prioritäten (auf der Grundlage von politischen Zielen) und Obergrenzen für einen Zeitraum von üblicherweise sieben Jahren festgelegt werden. Dient als struktureller Rahmen für den jährlichen EU-Haushaltsplan mit Obergrenzen für die einzelnen Ausgabenkategorien. |
| Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung | Verwaltung der Mittel im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit. |

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2026

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Rechnungshofs weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Titelbild – © butenkow / stock.adobe.com.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit dessen vorheriger Genehmigung verwendet werden.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-6821-3 | ISSN 2812-2844 | doi:10.2865/3013816 | QJ-01-26-008-DE-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-6822-0 | ISSN 2812-2844 | doi:10.2865/9344724 | QJ-01-26-008-DE-N |

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Stellungnahme 09/2026](#) zu dem Vorschlag 2025/0240 (COD) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und den ländlichen Raum, Fischerei und Meere, Wohlstand und Sicherheit für den Zeitraum 2028–2034 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 und der Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 final), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2026.

Diese Stellungnahme, die gemäß Artikel 322 Absatz 1 **AEUV** abgegeben wird, in dem eine Anhörung des Europäischen Rechnungshofs zu Vorschlägen im Zusammenhang mit den Haushaltsvorschriften für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung vorgesehen ist, betrifft den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und den ländlichen Raum, Fischerei und Meere, Wohlstand und Sicherheit für den Zeitraum 2028–2034.

Zweck dieser Stellungnahme ist es, Bemerkungen zur Gestaltung des Vorschlags sowie zu den darin enthaltenen Bestimmungen hinsichtlich Governance und Finanzkontrolle sowie betreffend die Rechenschaftspflicht und den EU-Mehrwert in diesem Politikbereich vorzubringen.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular:
eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union