

Analyse 03

DE

Chancen für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

2025

Inhalt

	Ziffer
Hauptaussagen	01 - 08
Im Einzelnen	09 - 42
Zielgenauigkeit und Wirkung des EU-Haushalts	09 - 17
Leistungsmessung	09 - 12
Europäischer Mehrwert	13 - 15
Gezielter Einsatz des EU-Haushalts zur Steigerung der finanziellen Leistungsfähigkeit der EU	16 - 17
Vereinfachung des EU-Haushalts	18 - 22
Vereinfachung des Haushalts und der Haushaltsinstrumente der EU	20
Vereinfachung der für die EU-Haushaltsausgaben geltenden Vorschriften	21 - 22
Flexibilität des EU-Haushalts	23 - 25
Ein Haushalt, mit dem die politischen Prioritäten der EU umgesetzt werden können	26 - 34
Das Europäische Semester und ein politikbasierter Haushalt	26 - 27
Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen: im Rahmen der ARF gesammelte Erfahrungen	28 - 31
Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit im EU-Haushalt	32 - 34
Die Finanzierung des EU-Haushalts	35 - 40
Herausforderungen im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme durch die EU	36 - 37
Die Eigenmittel der EU	38 - 40
Regelungen zur Rechenschaftspflicht	41 - 42
Abkürzungen	
Glossar	
Prüfungsteam	

Hauptaussagen

01 Die Mitteilung der Kommission "[Der Weg zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen \(MFR\)](#)" (im Folgenden "die Mitteilung") ist ein wichtiger Meilenstein für die Gestaltung des MFR nach 2027. Die Kommission plant, ihren Vorschlag für den neuen MFR im Juli 2025 vorzulegen. In der Mitteilung werden die politischen Herausforderungen hervorgehoben, die es im Rahmen des nächsten MFR zu bewältigen gilt, und Hinweise für die Ausarbeitung des Vorschlags für den künftigen MFR gegeben.

02 Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich nicht um einen Prüfungsbericht, sondern um unsere Analyse der in der Mitteilung formulierten wichtigsten Grundsätze. Wir bauen auf unserem Wissen und unserer Erfahrung im Zusammenhang mit der Prüfung der Einnahmen- und der Ausgabenseite des EU-Haushalts auf. Wir legen die Chancen dar, die die Kommission unserer Ansicht nach bei der Fertigstellung ihres Vorschlags für den künftigen MFR ergreifen sollte und die vom Europäischen Parlament, vom Rat und von den nationalen Regierungen im Rahmen ihrer Prüfung des Vorschlags in Betracht gezogen werden können. Im zweiten Halbjahr 2025¹ soll unsere Analyse zu dem Vorschlagspaket der Kommission für den nächsten MFR vorgelegt werden.

03 In ihrer Mitteilung spricht sich die Kommission für einen zielgenaueren und wirkungsvolleren EU-Haushalt aus. Während es sich bei der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) unserer Einschätzung nach nicht um ein leistungsorientiertes Instrument handelt, bietet der neue MFR die Chance, einen neuen Rahmen für die Leistungsmessung zu konzipieren, bei dem mehr Gewicht auf die Ergebnisse und die Zuverlässigkeit der Daten gelegt wird (siehe Ziffern [09–12](#)). Außerdem bietet sich die Chance, sich auf eine Definition des Begriffs des europäischen Mehrwerts zu einigen und diesen bei Finanzierungsentscheidungen systematisch zu berücksichtigen (siehe Ziffern [13–15](#)). Ferner sind wir der Auffassung, dass die Methoden zur Schätzung der mobilisierten Investitionen und zum Nachweis der durch die EU-Haushaltsgarantien erzeugte Zusätzlichkeit verbessert werden können (siehe Ziffern [16–17](#)).

¹ [Arbeitsprogramm des Europäischen Rechnungshofs für 2025 und danach.](#)

04 Wir begrüßen die Absicht der Kommission, den EU-Haushalt zu vereinfachen. Diese Vereinfachung sollte jedoch nicht zulasten der Rechenschaftspflicht bei der Verwendung von EU-Mitteln gehen. Potenzielle neue Instrumente müssen in den EU-Haushalt integriert werden, um die Finanzlandschaft der EU effizient zu gestalten (siehe Ziffern [18–22](#)).

05 Die Kommission warnt, dass – da die EU Herausforderungen bewältigen muss, die durch eine Reihe von Krisen verursacht wurden – der Druck zunehmen wird, schnelle und wirksame Reaktionsmechanismen auf EU-Ebene zu finden. Unserer Ansicht nach bietet der neue MFR die Chance, die Flexibilität des EU-Haushalts zu untersuchen mit dem Ziel, sowohl ein ausreichendes Maß an Vorhersehbarkeit als auch die Fähigkeit, rasch und verhältnismäßig auf sich verändernde Umstände zu reagieren, sicherzustellen (siehe Ziffern [23–25](#)).

06 Es bietet sich die Chance, für eine bessere Verbindung zwischen den EU-Mitteln, mit denen Reformen zur Behebung wiederkehrender struktureller Herausforderungen unterstützt werden, und den länderspezifischen Empfehlungen zu sorgen, und zugleich nationalen und regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (siehe Ziffern [26–27](#)). Hinsichtlich nicht mit Kosten verknüpfter Finanzierungen verweisen wir auf unsere umfangreiche Arbeit zur ARF und die aus ihrer Konzeption und Umsetzung zu ziehenden Lehren. Wir stellten Mängel in folgenden Bereichen fest: Leistungsorientierung, Finanzierung von Null-Kosten-Maßnahmen, Festlegung der Zahlungs- und Förderfähigkeitsvoraussetzungen, Bedarf an klaren Zuständigkeiten bei Überwachung und Kontrolle sowie Schutz der finanziellen Interessen der EU einschließlich der Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften (siehe Ziffern [28–31](#)). Es bietet sich außerdem die Chance, dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit im nächsten MFR stärkeres Gewicht zu verleihen (siehe Ziffern [32–34](#)).

07 Es wird einen hohen Bedarf an Finanzmitteln geben, wenn neue Prioritäten finanziert werden müssen, bestehende Maßnahmen bei ihrem aktuellen Ausgabenniveau bleiben und zugleich steigende Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme beglichen werden müssen. Sollte im nächsten MFR die Möglichkeit einer Mittelaufnahme erwogen werden, wäre es wichtig, den Finanzierungsbedarf und die Finanzierungsquellen klar zu ermitteln, Risiken zu mindern und im Voraus einen Tilgungsplan zu erstellen. Gleichzeitig sollten die wichtigsten Einnahmequellen der EU stabil sein und nach Möglichkeit vereinfacht werden (siehe Ziffern [35–40](#)).

08 Wir betonen die Bedeutung externer Prüfung zur Sicherstellung einer ordnungsmäßigen Rechenschaftspflicht und Transparenz in einem Kontext, in dem hohe Erwartungen an den EU-Haushalt gestellt werden (siehe Ziffer [41–42](#)).

Im Einzelnen

Zielgenauigkeit und Wirkung des EU-Haushalts

Leistungsmessung

09 In ihrer Mitteilung stellt die Kommission fest, dass die Ausgaben der EU durch die stärkere Leistungsorientierung besser auf die politischen Ziele der EU abgestimmt werden konnten². Ein EU-Haushalt mit stärkerer Leistungsorientierung erfordert eine zuverlässige Messung der Ergebnisse und Auswirkungen. Wir berichteten wiederholt³, dass über die Auswirkungen der EU-Maßnahmen keine hinreichenden Informationen vorlagen, da der Schwerpunkt der Leistungsrahmen tendenziell auf den Outputs lag. Auch waren die von den Mitgliedstaaten übermittelten Leistungsdaten nicht vollständig zuverlässig⁴.

10 Die Kommission weist in ihrer Mitteilung darauf hin, dass der EU-Haushalt zwar zur Förderung horizontaler Prioritäten wie Klimaschutz, biologische Vielfalt und Gleichstellung der Geschlechter beigetragen und zur Entwicklung eines stärkeren Leistungsrahmens geführt hat, es allerdings nach wie vor Raum für Verbesserungen gibt⁵.

11 Wir stellten fest, dass die Fortschritte bei der durchgehenden Berücksichtigung ("Mainstreaming") der Ziele im EU-Haushalt in den jährlichen Management- und Leistungsbilanzen der Kommission übermäßig positiv bewertet wurden⁶.

² Mitteilung, S. 10.

³ Jahresberichte des Rechnungshofs zur Leistung des EU-Haushalts der Jahre 2019, 2020 und 2021.

⁴ Jahresbericht des Rechnungshofs 2023, Kapitel 3, Ziffer 3.59.

⁵ Mitteilung, S. 11.

⁶ Bericht zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2021, Ziffer 1.43.

12 Wir stellten ferner fest, dass die bereichsübergreifenden Prioritäten im Rahmen der Ausgabenprogramme in sehr unterschiedlichem Umfang berücksichtigt wurden, wobei die Gleichstellung der Geschlechter am wenigsten häufig berücksichtigt wurde. Nur für das Klima-Ziel gab es spezifische Haushaltsziele und Überwachungsmechanismen, wobei wir jedoch zu dem Schluss gelangten, dass der Beitrag des EU-Haushalts zu Klimaschutz und Biodiversität überschätzt wurde⁷.

Europäischer Mehrwert

13 Der Kommission zufolge sollte der Schwerpunkt des künftigen EU-Haushalts auf jenen gemeinsamen Herausforderungen liegen, bei denen eine Finanzierung auf europäischer Ebene den größten Mehrwert zeitigt⁸.

14 Während das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag verankert ist, gibt es in den geltenden EU-Rechtsvorschriften keine Definition für den europäischen Mehrwert⁹. In unserer [Stellungnahme 01/2010](#) haben wir darauf hingewiesen, dass das Konzept des europäischen Mehrwerts von allen EU-Organen in gleicher Weise verstanden und in einer entsprechenden politischen Erklärung oder einem entsprechenden EU-Rechtstext verankert werden sollte, damit es seine volle Wirksamkeit entfalten kann. Der europäische Mehrwert kann nur dann wirksam gemessen werden, wenn der Begriff klar definiert und einheitlich verwendet wird.

15 Wir stellten fest, dass die Kommission in ihrer [Ausgabenüberprüfung für den derzeitigen MFR](#) das Konzept des europäischen Mehrwerts zwar als Leitprinzip bezeichnete, aber den europäischen Mehrwert von EU-Programmen nicht bewertete¹⁰.

⁷ Ebd., Ziffern 2.9–2.12.

⁸ [Mitteilung](#), S. 2.

⁹ Themenpapiere des Rechnungshofs von [Februar 2018](#), Ziffer 33, und [Juli 2018](#), Ziffer 26.

¹⁰ Ebd.

Gezielter Einsatz des EU-Haushalts zur Steigerung der finanziellen Leistungsfähigkeit der EU

16 Der Mitteilung zufolge muss die EU ihre Haushaltsmittel besser nutzen, um private und öffentliche Finanzmittel zu mobilisieren. Es besteht außerdem weiterer Spielraum, die Zusätzlichkeit der EU-Ausgaben durch [InvestEU](#), den Nachfolger des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), zu erhöhen¹¹.

17 Unsere jüngste Prüfung zum EFSI¹² ergab, dass der EFSI einen erheblichen Beitrag zur Schließung der Investitionslücke geleistet hat. Die Methode zur Berechnung der mobilisierten Investitionen wies jedoch Schwachstellen auf, die dazu führten, dass der gemeldete Betrag um 26 % zu hoch angegeben wurde. Außerdem wurde die Zusätzlichkeit der durch den EFSI mobilisierten Investitionen nicht ausreichend nachgewiesen.

Kasten 1

Chancen für einen zielgenaueren und wirkungsvolleren Haushalt

1) Leistungsmessung

- a) Schaffung eines Leistungsrahmens, der auf zuverlässigen Informationen beruht und dessen Schwerpunkt auf den Ergebnissen und Auswirkungen und nicht auf den Outputs liegt;
- b) Verbesserung der Berichterstattung über das Mainstreaming von Zielen in der jährlichen Management- und Leistungsbilanz und den Programmabrisse;
- c) bei Vorliegen horizontaler Prioritäten: systematische Einrichtung von Überwachungsmechanismen, um die Ausgaben nachzuverfolgen.

¹¹ Mitteilung, S. 9 und 10.

¹² Sonderbericht 07/2025, Zusammenfassung, Ziffer IV.

2) Europäischer Mehrwert

- a) Klare Definition des Konzepts des europäischen Mehrwerts in den Rechtsvorschriften sowie einheitliche und systematische Anwendung des Konzepts bei der Zuweisung von EU-Mitteln für Programme und Initiativen;
- b) Sicherstellung einer Ex-post-Evaluierung des europäischen Mehrwerts der EU-Ausgaben.

3) Gezielter Einsatz des EU-Haushalts zur Steigerung der finanziellen Leistungsfähigkeit der EU

- a) Verbesserung der Methodik zur Schätzung der Höhe und zum Nachweis der Zusätzlichkeit der durch EU-Haushaltsgarantien mobilisierten Investitionen.

Vereinfachung des EU-Haushalts

18 Der Mitteilung zufolge beeinträchtigt die Fragmentierung des EU-Haushalts, verbunden mit komplexen und starren Strukturen, die Wirksamkeit der EU-Mittel¹³.

19 Die Vereinfachung der EU-Haushaltsinstrumente, -vorschriften und -verfahren kann die Transparenz erhöhen, den Verwaltungsaufwand verringern und die Mittelausschöpfung verbessern. Diese Vereinfachung sollte jedoch nicht zulasten der Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung von EU-Mitteln gehen.

Vereinfachung des Haushalts und der Haushaltsinstrumente der EU

20 In unserem [Sonderbericht 05/2023](#) wiesen wir darauf hin, dass die aktuelle EU-Finanzlandschaft ein komplexes Flickwerk verschiedener Instrumente darstellt, die häufig als Reaktion auf Krisen geschaffen wurden und daher im Vorfeld keine angemessene Evaluierung durchliefen. Dies hat zu unterschiedlichen Verwaltungsregelungen geführt, und in einigen Fällen gibt es keine angemessenen Regelungen zur Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit.

¹³ Mitteilung, S. 7.

Vereinfachung der für die EU-Haushaltsausgaben geltenden Vorschriften

21 Der Europäische Rechnungshof spricht sich seit Langem für eine Vereinfachung der Vorschriften aus, um die Ausgaben wirtschaftlicher zu gestalten und zugleich das Risiko von Unregelmäßigkeiten zu verringern. In unseren Jahresberichten haben wir wiederholt aufgezeigt, dass das Fehlerrisiko bei Ausgaben, für die komplexe Vorschriften gelten, höher ist. In unserem [Sonderbericht 28/2023](#) kamen wir zu dem Schluss, dass die Verwaltung der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht einfacher geworden ist und der damit verbundene Verwaltungsaufwand sowohl von den Bietern als auch von den öffentlichen Auftraggebern als hoch empfunden wird. Unsere Analyse zeigte, dass die derzeitigen Vergabeverfahren erheblich länger dauern als noch vor 10 Jahren. Zugleich stellten wir in unseren Jahresberichten fest, dass Unregelmäßigkeiten bei den Vergabeverfahren mit am stärksten zur Fehlerquote beitrugen.

22 Die Komplexität der Vorschriften in Verbindung mit der späten Annahme von Rechtsvorschriften und operationellen Programmen, Überschneidungen von Programmzeiträumen¹⁴ sowie die parallele Verwaltung von Mitteln aus verschiedenen Finanzierungsströmen können ferner die rechtzeitige Inanspruchnahme von EU-Mitteln behindern. Wir stellten bereits fest, dass die Ausschöpfung der Mittel im Zeitraum 2021–2027 nach der Einführung der ARF eine besondere Herausforderung darstellen würde¹⁵. Im Jahr 2023 beliefen sich die Zahlungen aus den der [Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen](#) unterliegenden Fonds mit geteilter Mittelverwaltung auf nur 3,2 % des Gesamtbetrags des MFR 2021–2027. Auch betreffend die Zahlungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik, die 2023 angelaufen ist, lag die Ausschöpfungsquote Ende des ersten Jahres bei lediglich 1 %¹⁶.

¹⁴ [Sonderbericht 17/2018](#), Ziffern III, IV, 14–22.

¹⁵ [Sonderbericht 13/2024](#), Ziffer 44.

¹⁶ [Jahresbericht des Rechnungshofs 2023](#), Kapitel 2, Ziffer 2.70.

Kasten 2

Chancen für eine Vereinfachung

- 1) Vereinfachung der EU-Finanzlandschaft durch Integration bestehender bzw. Aufnahme neuer Instrumente in den EU-Haushalt;
- 2) Verringerung der Komplexität der für die Verwaltung von EU-Mitteln erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei gleichzeitiger Sicherstellung der Rechenschaftspflicht;
- 3) weitere Vereinfachung der Vergabevorschriften zwecks Verringerung des Verwaltungsaufwands sowie von Unregelmäßigkeiten.

Flexibilität des EU-Haushalts

23 In der Mitteilung erkennt die Kommission die Bedeutung der inhärenten Flexibilitäten und Neuprogrammierungsmechanismen als Mittel zur Bewältigung der jüngsten größeren Krisen an¹⁷.

24 Dabei ist auch wichtig, dass die Flexibilitätsregelungen des nächsten MFR Rechenschaftspflicht und Transparenz bei der Verwendung der EU-Mittel gewährleisten und ein Gleichgewicht zwischen Berechenbarkeit und Flexibilität hergestellt wird¹⁸.

25 In einem künftigen Sonderbericht werden wir unsere Einschätzung der im EU-Haushalt enthaltenen Flexibilitätsmechanismen vorlegen und Empfehlungen für diesen Bereich aussprechen.

¹⁷ Mitteilung, S. 13.

¹⁸ Bericht des Wissenschaftlichen Diensts des Europäischen Parlaments: Wie flexibel ist der Haushalt der EU?

Kasten 3

Chancen für Flexibilität im EU-Haushalt

- 1) Bereitstellung hinreichender Informationen über den Flexibilitätsbedarf zur Unterstützung der Entscheidungsfindung bei der Gestaltung der künftigen Flexibilität im MFR der EU;
- 2) Vereinfachung des MFR-Flexibilitätsrahmens.

Ein Haushalt, mit dem die politischen Prioritäten der EU umgesetzt werden können

Das Europäische Semester und ein politikbasierter Haushalt

26 In der Mitteilung stellt die Kommission fest, dass, wenn im Rahmen des Europäischen Semesters die politischen Ziele mit den Ausgabenprioritäten in Einklang gebracht werden, die Wirkung des gemeinsamen Handelns der EU verstärkt wird. Laut der Kommission wird das neu vorgeschlagene [Koordinierungsinstrument für Wettbewerbsfähigkeit](#) zusammen mit einem gestrafften Europäischen Semester, das sich auf Reformen und Investitionen auf nationaler Ebene konzentriert, Teil eines Mechanismus sein, der als Grundlage für Entscheidungen über Investitionen und Reformen auf EU- und nationaler Ebene dient¹⁹.

¹⁹ Mitteilung, S. 6.

27 In unserem [Sonderbericht 16/2020](#) kamen wir zu dem Schluss, dass die Quote der von den Mitgliedstaaten vollständig oder wenigstens substanziell umgesetzten länderspezifischen Empfehlungen (LSE) gering war. Wir stellten ferner fest, dass die Verbindung der mit EU-Mitteln unterstützten Reformen mit den Empfehlungen nicht hinreichend war. Mit der ARF mussten die Mitgliedstaaten Reformen und Investitionen zur Bewältigung "aller oder eines wesentlichen Teils" der Herausforderungen, die in den relevanten LSE ermittelt wurden, in ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne aufnehmen. Die Kommission kam in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass die Pläne zu diesem Ziel beitrugen. Wir haben jedoch bereits früher festgestellt, dass einige wichtige Elemente der LSE – zumeist im Zusammenhang mit wiederkehrenden strukturellen Herausforderungen – nach wie vor nicht angegangen wurden²⁰. Ferner stellten wir bezüglich der Aufbau- und Resilienzpläne fest, dass das Fehlen eines einheitlichen Ansatzes bei der Festlegung von Etappenzielen und Zielwerten die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten einschränkt und ein Risiko in Bezug auf die Gleichbehandlung darstellt²¹.

Kasten 4

Chancen für das Europäische Semester

- 1) Stärkere Verbindung zwischen den EU-Mitteln, aus denen Unterstützung zur Reform wiederkehrender struktureller Herausforderungen in den Mitgliedstaaten bereitgestellt wird, und den LSE;
- 2) Berücksichtigung der nationalen und regionalen Besonderheiten im Rahmen der künftigen Reformen sowie Sicherstellung einer Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten.

²⁰ [Sonderbericht 10/2025](#), Ziffer 75.

²¹ [Sonderbericht 21/2022](#), Ziffer 90.

Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen: im Rahmen der ARF gesammelte Erfahrungen

28 Die Kommission ist der Auffassung, dass beim nächsten EU-Haushalt eine stärkere Leistungsorientierung gegeben sein sollte und dass das Umsetzungsmodell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen die Leistungsfähigkeit der EU-Ausgaben verbessert²². Dieses Modell kam bisher hauptsächlich im Rahmen der ARF zum Einsatz. Unsere Prüfungen ergaben Schwachstellen in Bezug auf die Konzeption, Umsetzung und Wirksamkeit der ARF sowie in Bezug auf die Rechenschaftspflicht. In unserer jüngsten Analyse zu diesem Thema²³ wurde ein Überblick über die wichtigsten Bemerkungen aus unserer Arbeit zur ARF sowie die für den nächsten MFR zu ziehenden Lehren gegeben.

29 In der [ARF-Verordnung](#) wird auf die Leistungsabhängigkeit des Fonds verwiesen. Unserer Auffassung nach ist die ARF eher auf die Fortschritte bei der Umsetzung als auf Ergebnisse ausgerichtet und ist daher kein leistungsorientiertes Instrument²⁴. Darüber hinaus werden im Rahmen der ARF auch Null-Kosten-Maßnahmen finanziert, die im Rechtsrahmen nicht ausdrücklich vorgesehen sind²⁵. Diese Maßnahmen betreffen im Allgemeinen Reformen, die unserer Ansicht nach auch durch die Festlegung von Konditionalitäten bei der Finanzierung von Investitionen vorangebracht werden könnten²⁶.

²² Mitteilung, S. 10.

²³ Analyse 02/2025.

²⁴ Ebd., Ziffer 11.

²⁵ Sonderbericht 22/2024, Ziffer 103 und Empfehlung 2.

²⁶ Sonderbericht 15/2017, Empfehlung 1.

30 Im Rahmen unserer Arbeit stellten wir fest, dass die ARF nicht über einen hinreichend soliden Compliance-Rahmen verfügt und es einige Herausforderungen bei der Sicherstellung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU gibt²⁷. Unklarheiten im Rechtsrahmen der ARF und vage definierte Etappenziele und Zielwerte führten dazu, dass deren Erreichung unterschiedlich bewertet wurde. Die Kommission stützt sich hauptsächlich auf die Systeme der Mitgliedstaaten, um schwerwiegende Unregelmäßigkeiten und Verstöße gegen EU- und nationale Vorschriften zu verhindern, aufzudecken und zu korrigieren²⁸, auch wenn die ARF von der Kommission in direkter Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten als Begünstigten durchgeführt wird. Darüber hinaus haben unsere Erfahrungen mit anderen EU-Ausgabenprogrammen gezeigt, dass Verstöße gegen EU- und nationale Vorschriften durch die Systeme der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verhindert wurden. Dies stellt ein erhebliches Risiko dar²⁹.

31 Die Nachverfolgbarkeit der ausgegebenen Mittel ist wichtig, um die finanziellen Interessen der EU wirksam zu schützen. Außer bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten sind die Mitgliedstaaten gemäß der ARF-Verordnung nicht verpflichtet, Mittel einzuziehen, wenn EU-Mittel nicht im Einklang mit den EU- oder nationalen Vorschriften ausgegeben wurden oder die Maßnahmen nicht vollständig abgeschlossen wurden. Außerdem ist im Rahmen der ARF nicht unbedingt eine Kofinanzierung erforderlich. Unserer Ansicht nach kann eine Kofinanzierung dafür sorgen, dass ein Mitgliedstaat oder Begünstigter mehr Engagement und Eigenverantwortung zeigt³⁰.

²⁷ Analyse 02/2025, Ziffer 15.

²⁸ Analyse 02/2025, Ziffer 18.

²⁹ Sonderbericht 07/2023, Ziffer 34.

³⁰ Analyse 02/2025, Ziffer 78.

Kasten 5

Chancen im Zusammenhang mit nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen³¹

- 1) Herstellung eines klaren Zusammenhangs zwischen Finanzierung und Ergebnissen. Ist dies nicht möglich, sollte ein solches System nicht zur Anwendung kommen;
- 2) Gestaltung einer Leistungsorientierung, die über die Festlegung von Voraussetzungen für die Auszahlung von Mitteln wie die Erfüllung von Etappenzielen oder Zielwerten hinausgeht und sämtliche Elemente umfasst, die für die Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erforderlich sind;
- 3) Vermeidung von Null-Kosten-Maßnahmen und Prüfung von Alternativen, z. B. die Erfüllung grundlegender Voraussetzungen im Zusammenhang mit Reformen, die für die geförderten Investitionen relevant sind;
- 4) Sicherstellung, dass eindeutige Voraussetzungen für die Auszahlung festgelegt werden. Dazu sollte auch die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften gehören;
- 5) klare Definition der Überwachungs- und Kontrollzuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten, um eine angemessene Rechenschaftspflicht, Transparenz und die Einhaltung der nationalen Vorschriften zu gewährleisten. Dazu gehört die Festlegung von Mindestanforderungen für Kontrollen der Mitgliedstaaten und der Kommission vor Beginn der Umsetzung. Dies könnte dadurch sichergestellt werden, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten ähnlich wie bei der geteilten Mittelverwaltung festgelegt werden, wo ihnen eine erhebliche Verantwortung für die Wahrung der finanziellen Interessen der EU zukommt;
- 6) Aufnahme der Verpflichtung, die vollständige Nachverfolgbarkeit der Mittel sicherzustellen;
- 7) Befähigung, Mittel wiedereinzuziehen in Fällen, in denen die bereitgestellten Mittel in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen stehen oder wenn die Mittel nicht im Einklang mit den EU- oder nationalen Vorschriften verwendet wurden.

³¹ Siehe auch [Analyse 02/2025](#), Ziffern 8–23.

Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit im EU-Haushalt

32 Die Kommission erkennt die Bedeutung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit für den Schutz der finanziellen Interessen der EU an. Sie erkennt ferner an, dass eine stärkere Verbindung zwischen den Empfehlungen im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit und der finanziellen Unterstützung aus dem EU-Haushalt im nächsten MFR hergestellt werden sollte³².

33 In unserem [Sonderbericht 03/2024](#) stellten wir fest, dass die Konditionalitätsverordnung den rechtlichen Rahmen der EU für den Schutz ihrer finanziellen Interessen vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit gestärkt hat. Wir kamen jedoch zu dem Schluss, dass die formelle Befolgung der Abhilfemaßnahmen durch einen Mitgliedstaat nicht zwangsläufig zu wirksamen Verbesserungen führt. Es besteht auch die Gefahr, dass Abhilfemaßnahmen rückgängig gemacht werden oder dass sich andere Aspekte der Rechtsstaatlichkeit verschlechtern.

34 In unserer [Analyse 02/2024](#) hoben wir die Bedeutung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit als präventives Instrument hervor, ermittelten jedoch Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht, z. B. bezogen auf Transparenz und Rechenschaftspflicht durch mehr öffentlich zugängliche Informationen über die Methodik und Bewertung. Wir betonten auch, dass die Empfehlungen klar und praktikabel sein müssen und wirksam weiterverfolgt und umgesetzt werden sollten.

Kasten 6

Chancen für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

- 1) Gewährleistung, dass mit zusätzlichen Schutzmaßnahmen alle ermittelten Lücken geschlossen werden, durch die die Wirksamkeit des Rahmens für die Rechtsstaatlichkeit eingeschränkt wird;
- 2) Bereitstellung von mehr öffentlich zugänglichen Informationen über die Methodik der Berichterstattung über die Rechtsstaatlichkeit und die Bewertung durch die Kommission, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verbessern.

³² [Mitteilung](#), S. 14.

Die Finanzierung des EU-Haushalts

35 Die Finanzierung bestehender Maßnahmen auf demselben Niveau wie bisher, zusätzliche neue Prioritäten sowie die Begleichung steigender Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme werden die EU-Finzen unter erheblichen Druck setzen. Neben der Finanzierung aus den derzeitigen Eigenmitteln könnten Instrumente auch durch Mittel finanziert werden, die durch Anleihen auf den Kapitalmärkten generiert werden, oder durch eine Erhöhung des derzeitigen Eigenmittelniveaus, die Einführung neuer Eigenmittel, eine wirksamere Erhebung von Zöllen³³ und Mehrwertsteuer³⁴ oder eine Neugewichtung der Prioritäten.

Herausforderungen im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme durch die EU

36 In der Mitteilung wird auf die Rückzahlung von NextGenerationEU (NGEU) und den Bedarf an zusätzlichen Mitteln zur Finanzierung eines ehrgeizigen EU-Haushalts hingewiesen³⁵. Die Verschuldung und das finanzielle Risiko der EU haben im Zeitraum des aktuellen MFR erheblich zugenommen³⁶ – was hauptsächlich auf Mittelaufnahmen für das Instrument NGEU zurückzuführen ist. Die Rückzahlung dieser Darlehen beginnt 2028 und muss bis 2058 abgeschlossen sein. Der im nächsten MFR zurückzuzahlende Kapital- und Zinsbetrag wurde auf 25–30 Milliarden Euro jährlich geschätzt. Aufgrund eines Anstiegs der Zinssätze schätzte die Kommission im Jahr 2023 darüber hinaus die zusätzlichen Kosten für die Mittelaufnahme für NGEU-Finanzhilfen in diesem MFR auf zwischen 17 Milliarden Euro und 27 Milliarden Euro³⁷.

³³ Sonderbericht 04/2021.

³⁴ Sonderbericht 08/2025.

³⁵ Mitteilung, S. 14.

³⁶ Jahresbericht 2023, Kapitel 2.

³⁷ Ebd.

37 Dadurch werden die künftigen EU-Haushalte unter Druck gesetzt³⁸. Jede zusätzliche Mittelaufnahme erfordert eine solide Strategie für das Schuldenmanagement und zur Risikominderung. In unserem [Sonderbericht 16/2023](#) stellten wir fest, dass die Kommission im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme im Rahmen von NGEU rasch ein System für das Schuldenmanagement entwickelt hat. Wir empfehlen der Kommission jedoch, klare Ziele festzulegen und die Messung der Leistung und Berichterstattung darüber zu verbessern. Die Kommission ist der Ansicht, diese Empfehlungen umgesetzt zu haben.

Die Eigenmittel der EU

38 In ihrer Mitteilung verweist die Kommission auf die Modernisierung der Einnahmenseite des EU-Haushalts und ihre überarbeiteten Vorschläge zum Emissionshandelssystem (EHS) und zum CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) sowie zu Eigenmitteln im Zusammenhang mit Unternehmensgewinnen im Unternehmenssektor³⁹.

39 Wir haben in der Vergangenheit auf die zunehmende Komplexität und Diversifizierung der Einnahmequellen der EU hingewiesen. Die Einführung neuer Eigenmittel bringt Herausforderungen mit sich, unter anderem schwankende Einnahmen und die Notwendigkeit solider Rechnungsführungs- und Rechnungsprüfungsmechanismen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Wir stellten ferner fest, dass Bedarf daran besteht, konsolidierte Rechtsakte für die Bereitstellung der Eigenmittel zu schaffen, und schlugen vor, dass die Kommission Kontrollbefugnisse behalten sollte, um sicherzustellen, dass die Eigenmittel auf der Grundlage des CBAM korrekt berechnet und erhoben werden⁴⁰. Vor dem Hintergrund aller vorgeschlagenen Änderungen bekräftigen wir unsere in unseren früheren Stellungnahmen vorgetragene Bewertung betreffend die Komplexität des Systems der EU-Finanzierung⁴¹.

³⁸ [Analyse 02/2025](#), Ziffer 23.

³⁹ [Mitteilung](#), S. 15.

⁴⁰ [Stellungnahme 04/2023](#), Ziffern 18–22.

⁴¹ [Stellungnahme 03/2022](#) Ziffer 19, [Stellungnahme 02/2012](#) Ziffer 6 und [Stellungnahme 02/2006](#) Ziffer 6.

40 Die Einführung neuer Eigenmittel erfordert einen kohärenten Rechtsrahmen und eine rechtzeitige Unterstützung der nationalen Behörden. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um die Zuverlässigkeit sowohl der Schätzungen als auch der Daten, auf denen die neuen Eigenmittel beruhen, zu gewährleisten. In unserem Bericht über die neuen Eigenmittel auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff stellten wir fest, dass die Mitgliedstaaten nicht hinreichend vorbereitet waren und die zur Berechnung der Eigenmittel verwendeten Daten nicht hinreichend vergleichbar und zuverlässig waren.

Kasten 7

Chancen im Zusammenhang mit der Finanzierung des EU-Haushalts

1) EU-Mittelaufnahme

- a) Im Falle der Erwägung der Möglichkeit einer Mittelaufnahme: klare Ermittlung des Finanzierungsbedarfs und der Finanzierungsquellen, Minderung der Risiken und Erstellung eines Tilgungsplans im Voraus.

2) Eigenmittel

- a) Sicherstellung, dass die wichtigsten Einnahmequellen der EU stabil sind und vereinfacht werden – z. B. durch konsolidierte Rechtsakte für die Bereitstellung sämtlicher Eigenmittel;
- b) Stärkung der Mechanismen für die Erhebung von Zöllen und Mehrwertsteuer;
- c) Sicherstellung der Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten, die zur Berechnung potenzieller neuer Eigenmittel verwendet werden.

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

41 Unabhängige externe Prüfungen sind ein zentrales Element zur Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaftspflicht und zur Verbesserung der Entscheidungsfindung. In unserem [Sonderbericht 05/2023](#) gaben wir einen Überblick darüber, für welche Instrumente der Europäische Rechnungshof Prüfungsrechte hat und für welche nicht. Letztere unterliegen stattdessen anderen öffentlichen oder privaten externen Prüfungsregelungen, was bedeutet, dass wir unsere Aufgabe als externer Prüfer der EU nicht in vollem Umfang wahrnehmen können, was zur Folge hat, dass keine vollständige demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Rat erfolgt.

42 Die Kommission und die gesetzgebenden Organe der EU sollten Grundsätze zur Sicherstellung einer wirksamen Rechenschaftspflicht und Transparenz für die Gesamtheit der EU-Finzen entwickeln. Dabei sollte auch eine umfassende demokratische Kontrolle der Finanzen sichergestellt werden. Es ist wichtig, dass die Aufgabe des Europäischen Rechnungshofs in sämtlichen Rechtsakten zur Regelung neu beschlossener Instrumente, Fazilitäten oder Werkzeuge – unabhängig davon, ob diese in den nächsten MFR fallen oder nicht – klar festgelegt wird und ihm umfassende Prüfungsrechte eingeräumt werden.

Kasten 8

Chancen im Zusammenhang mit der externen Prüfung

- 1) Schaffung eines klaren Mandats des Europäischen Rechnungshofs, sämtliche EU-Instrumente zu prüfen, sowie im Rechtsrahmen neuer Instrumente Einräumung der Möglichkeit für den Europäischen Rechnungshof, die Ausgaben der EU auf allen Ebenen bis hin zu den Endbegünstigten und Endempfängern zu prüfen;
- 2) an den Europäischen Rechnungshof gerichtete Aufforderung, sämtliche Stellen zu prüfen, die durch Vereinbarungen außerhalb der EU-Rechtsordnung zur Umsetzung der EU-Politik eingerichtet wurden, wobei er vorübergehend im Verwaltungsrat vertreten sein sollte, bis ihm durch rechtliche Änderungen ein umfassendes Prüfungsmandat eingeräumt wird.

Diese Analyse wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 5. Juni 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Abkürzungen

ARF: Aufbau- und Resilienzfazilität.

CBAM: CO₂-Grenzausgleichssystem.

EFSI: Europäischer Fonds für strategische Investitionen.

EHS: Emissionshandelssystem.

EU: Europäische Union.

LSE: Länderspezifische Empfehlung.

MFR: Mehrjähriger Finanzrahmen.

NGEU: NextGenerationEU.

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität: 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.

Europäischer Fonds für strategische Investitionen: von der EIB und der Kommission im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa eingeführter Fördermechanismus, mit dem bei Projekten von strategischer Bedeutung für die EU private Mittel eingeworben werden sollen.

Europäischer 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.

Haushalt: Aufstellung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für einen bestimmten Zeitraum.

Haushaltsgarantie: Zusage, Verluste durch Mittel aus dem EU-Haushalt auszugleichen, falls ein Begünstigter seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, indem er beispielsweise ein Darlehen nicht zurückzahlt.

InvestEU: Mechanismus zur Mobilisierung privater Investitionen in Projekte von strategischer Bedeutung für die EU. 2021 eingeführt als Nachfolger des Europäischen Fonds für strategische Investitionen.

Jahresbericht: jährlicher Prüfungsbericht des Rechnungshofs mit einer Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EU und die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge, den der Rechnungshof gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen muss.

Konditionalitätsverordnung: Verordnung mit Vorschriften zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten.

Länderspezifische Empfehlungen: jährliche Orientierungshilfe, die die Kommission den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zu deren makroökonomischen, haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen vorlegt.

Mainstreaming: systematische Berücksichtigung bestimmter Prioritäten (z. B. Gleichstellung der Geschlechter, Klimawandel) bei der Gestaltung und Umsetzung sämtlicher EU-Politiken.

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.

NextGenerationEU: Finanzierungspaket zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Erholung von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Zusätzlichkeit: Grundsatz, dass EU-Mittel, insbesondere im Rahmen der ESI-Fonds bereitgestellte Mittel, nationale Ausgaben ergänzen müssen und nicht ersetzen dürfen.

Prüfungsteam

Diese Analyse wurde von Prüfungskammer V unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Aufgabe stand unter der Leitung von Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs. Herr Gregor wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Werner Vlasselaer und der Attachée Radka Papouskova, dem Leitenden Manager Paul Sime und dem Aufgabenleiter Leonidas Tsonakas. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Slobodan Dimitrovski und Kimberly Galea. Cathryn Lindsay leistete sprachliche Unterstützung. Valérie Tempez war für die Sekretariatsassistenten zuständig.



Von links nach rechts: Werner Vlasselaer, Paul Sime, Radka Papouskova, Leonidas Tsonakas, Valérie Tempez, Jan Gregor, Kimberly Galea und Slobodan Dimitrovski.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

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. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshofs 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 sie die vorstehende 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.

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 diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-849-5424-7	ISSN 2811-8162	doi:10.2865/1143538	QJ-01-25-039-DE-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Analyse 03/2025](#): "Chancen für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Die Mitteilung der Kommission "Der Weg zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)" ist ein zentrales Dokument für die Gestaltung des MFR nach 2027. In der Mitteilung werden die politischen Herausforderungen dargestellt und Hinweise für den Vorschlag des nächsten MFR gegeben, der im Juli 2025 vorgelegt werden soll. In dieser Analyse wird auf die wichtigsten Aspekte der Mitteilung eingegangen. Aufbauend auf unserem Wissen und unserer Erfahrung im Zusammenhang mit der Prüfung der Einnahmen- und der Ausgabenseite des EU-Haushalts haben wir Chancen für den MFR ermittelt. Dadurch soll zur laufenden Debatte über den nächsten langfristigen EU-Haushalt beigetragen werden.

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 Medien: @EUauditors



**EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF**