

Sonderbericht

Die Finanzlandschaft der EU:

ein Flickwerk, das weitere Vereinfachung und
mehr Rechenschaftspflicht erfordert



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	01 - 20
Die Entwicklung der Finanzlandschaft der EU	01 - 13
Die aktuelle Finanzlandschaft der EU	14 - 20
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	21 - 25
Bemerkungen	26 - 92
Die Finanzlandschaft der EU im Jahr 2021 ist ein Flickwerk aus vielfältigen Elementen	26 - 53
Es gibt legitime Gründe für die Schaffung neuer Instrumente, häufig wurden jedoch im Vorfeld keine angemessenen Evaluierungen durchgeführt	27 - 37
Vielfältige Verwaltungsregelungen, Finanzierungsquellen und Eventualverbindlichkeiten	38 - 53
Im Hinblick auf die EU-Finanzlandschaft wird die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nur teilweise erfüllt	54 - 66
Die EU hat eine integrierte Berichterstattung eingeführt, die sich jedoch nicht auf alle Instrumente erstreckt	54 - 57
Bei den Instrumenten, für die der Hof keine Prüfungsrechte besitzt, besteht eine Lücke hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung	58 - 61
Bei Instrumenten, die nicht im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckt sind, ist keine demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament gegeben	62 - 66
Das Potenzial zur Vereinfachung der EU-Finanzlandschaft wurde nicht voll ausgeschöpft	67 - 92
MFR 2021–2027: Bei der Straffung der EU-Finanzlandschaft sind gute Fortschritte zu verzeichnen	68 - 79
Eine komplexe Palette von Finanzhilfeinstrumenten	80 - 92
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	93 - 99

Anhänge

Anhang I – Umfang und Kapazität der vom Hof untersuchten Instrumente

Anhang II – Eventualverbindlichkeiten und der gemeinsame Dotierungsfonds

Anhang III – Instrumente, für die der Europäische Rechnungshof keine ausdrücklichen Prüfungsrechte besitzt

Anhang IV – Flexibilitätsregelungen des EU-Haushalts

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Finanzlandschaft der EU hat sich über Jahrzehnte entwickelt. Im Mittelpunkt dieser Finanzlandschaft stehen der EU-Haushalt und die vollständig in den Haushalt integrierten Instrumente. Sie umfasst aber auch Instrumente, die nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Die Anzahl dieser neu geschaffenen Instrumente hat sich in den letzten 15 Jahren vervielfacht. Ursache waren in erster Linie unterschiedliche Krisen, aber auch rechtliche und praktische Zwänge bei der Nutzung bestehender Instrumente. Die Vervielfachung der Instrumente war für den Hof Anlass für eine umfassende Analyse der Landschaft.

II Vor dem Hintergrund einer möglichen institutionellen Reform legen EU-Akteure besonderes Augenmerk auf die Effizienz und Transparenz der EU-Finanzlandschaft. Das Europäische Parlament beschrieb die Finanzlandschaft der EU als eine Vielzahl ("Galaxie") von Fonds und Instrumenten rund um den EU-Haushalt.

III Die Prüfung des Hofes sollte Einblicke in die Gestaltung der derzeitigen Regelungen vermitteln. Außerdem sollten auf der Grundlage einer Analyse ausgewählter Instrumente potenzielle Spielräume für eine Vereinfachung und Straffung der EU-Finanzlandschaft bestimmt werden. Der Hof prüfte, ob die Vielzahl und die Vielfalt der Instrumente in der Finanzlandschaft der EU gerechtfertigt sind. Im Zuge seiner Prüfung untersuchte der Hof die Gründe für die Schaffung von Instrumenten außerhalb des EU-Haushalts. Außerdem prüfte der Hof, ob die bestehenden Regelungen eine angemessene öffentliche Kontrolle der Finanzierung der EU-Politik sicherstellen und ob für den Zeitraum 2021–2027 geeignete Maßnahmen getroffen werden, um die Integration der Finanzlandschaft der EU zu verbessern.

IV Unbeschadet möglicher Gründe für die Schaffung neuer Arten von Instrumenten gelangte der Hof zu dem Schluss, dass der fragmentarische Ansatz bei der Ausgestaltung der EU-Finanzlandschaft zur Entstehung eines Flickwerks geführt hat.

V Er stellte fest, dass die Finanzlandschaft der EU aus vielen Instrumenten mit vielfältigen Verwaltungsregelungen und Finanzierungsquellen besteht und potenzielle Verbindlichkeiten in unterschiedlicher Weise abdeckt und dass daher ein Flickwerk aus vielfältigen Elementen entstanden ist. Im Allgemeinen gab es zwar triftige Gründe für die Schaffung dieser Instrumente, in den meisten Fällen wurde jedoch nicht klar dokumentiert, dass die gewählte Option und ihre Ausgestaltung die am besten geeignete Lösung darstellten, was gute Praxis gewesen wäre.

VI Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die EU zwar eine integrierte Berichterstattung eingeführt hat, aber nicht alle Instrumente berücksichtigt werden. Die Prüfung einiger Instrumente außerhalb des EU-Haushalts ist durch das Mandat des Europäischen Rechnungshofs nicht gedeckt. Bei einigen dieser Instrumente besteht eine Lücke hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung, und es erfolgt keine Kontrolle durch das Europäische Parlament. Im Hinblick auf die EU-Finanzlandschaft wird die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit demnach nicht vollständig erfüllt.

VII Der Hof nimmt die jüngsten Fortschritte bei der Konsolidierung mehrerer Instrumente zur Kenntnis. Allerdings wurde das Vereinfachungspotenzial noch nicht voll ausgeschöpft, insbesondere bei den Instrumenten zur Gewährung von finanziellem Beistand.

VIII Der Hof empfiehlt der Kommission,

- a) sicherzustellen, dass für jedes von ihr vorgeschlagene neue Instrument eine Bewertung der gewählten Gestaltung und Optionen erfolgt, und diese gute Praxis mit dem Rat zu teilen;
- b) Informationen über die gesamte Finanzlandschaft der EU zusammenzustellen und zu veröffentlichen;
- c) die Einbeziehung des Modernisierungsfonds in den EU-Haushalt vorzuschlagen;
- d) die Einbeziehung und Konsolidierung bestehender Finanzhilfeeinstrumente vorzuschlagen.

Einleitung

Die Entwicklung der Finanzlandschaft der EU

01 In den 1950er-Jahren gründeten die Mitgliedstaaten die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Vertrag von 1951¹), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag von 1957²) und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag von 1957³) mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigenen Verwaltungsstrukturen und getrennten Haushalten. Mit dem EWG-Vertrag von 1957 wurden u. a. die Europäische Investitionsbank (EIB) als eigenständige Einrichtung der EWG mit Zuständigkeit für langfristige Finanzierungen geschaffen und der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) eingerichtet, über den Zuschüsse und Darlehen für bestimmte Nicht-EU-Länder aus einem eigenen Mehrjahreshaushalt bereitgestellt werden.

02 Bis 1970 wurden die verschiedenen Haushaltspläne in den EWG-Haushalt eingegliedert. Dadurch entstand ein einziger Gemeinschaftshaushalt (der Gesamthaushaltsplan), der die Verwaltungsausgaben und die operativen Ausgaben abdeckte und in erster Linie der Finanzierung von Ausgabenprogrammen diente. Zum überwiegenden Teil wird der EU-Haushalt zur Finanzierung von Ausgabenprogrammen verwendet, über die den Begünstigten Zuschüsse, Subventionen oder andere nicht rückzahlbare Arten von finanzieller Unterstützung gewährt werden. Am 1. Januar 2021 wurden 43 Ausgabenprogramme mit Mitteln aus dem EU-Haushalt ausgestattet.

03 Der Vertrag von Luxemburg von 1970⁴ hatte außerdem zur Folge, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten schrittweise durch ein "Eigenmittel"-System auf Mehrwertsteuer- und Zollbasis ersetzt wurden. In den 1970er-Jahren wurden aus dem Gesamthaushaltsplan zudem neue Formen der finanziellen Unterstützung gewährt. Erstens ermöglichte das neue Gemeinschaftsinstrument den Gemeinschaften, kleinen und mittleren Unternehmen Darlehen, Kapitalbeteiligungen und andere rückzahlbare finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Zweitens wurden aus dem Gesamthaushalt Garantien für EIB-Darlehen zur Verwendung für mikroökonomische Zwecke in den

¹ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

² Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

³ Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft.

⁴ Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

Mittelmeerländern gewährt. Drittens wurden nach der Ölpreiskrise von 1973 aus dem Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften Garantien für Anleihe- und Darlehenstransaktionen bereitgestellt, um Mitgliedstaaten in Schwierigkeiten Finanzhilfedarlehen zu gewähren (im Rahmen der Zahlungsbilanzfazilität).

04 Mit dem Brüsseler Vertrag von 1975⁵ wurde eine Haushaltsbehörde bestehend aus dem Rat und dem Europäischen Parlament eingerichtet, die die Ausführung des Gesamthaushaltsplans annimmt und prüft, und der Europäische Rechnungshof (Hof) als Organ mit Zuständigkeit für die Prüfung der Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben bestimmt. Außerdem richteten die Mitgliedstaaten die ersten dezentralen Agenturen ein. Diese Agenturen nehmen technische und wissenschaftliche Aufgaben sowie Verwaltungsaufgaben wahr und tragen damit dazu bei, die politischen Maßnahmen der EU-Organen zu gestalten und durchzuführen. Die dezentralen Agenturen werden meist aus dem EU-Haushalt finanziert oder erheben Gebühren für ihre Dienstleistungen und werden vom Hof geprüft und von der Haushaltsbehörde überwacht. Am 31. Dezember 2021 gab es in der EU 35 dezentrale Agenturen.

05 1988 verständigten sich der Rat und das Europäische Parlament auf den ersten langfristigen Haushaltsplan, die Finanzielle Vorausschau 1988–1992⁶, in der eine als Prozentsatz des gesamten Bruttosozialprodukts (BSP) der Mitgliedstaaten ausgedrückte jährliche Obergrenze für die Ausgaben des Gesamthaushalts (die Eigenmittelobergrenze) eingeführt wurde⁷ (1,2 % für 1992).

06 In der Finanziellen Vorausschau 1993–1999⁸ vereinbarten die Mitgliedstaaten jährliche Obergrenzen für die Ausgaben in den Bereichen Landwirtschaft, strukturpolitische Maßnahmen, interne Politikbereiche, externe Politikbereiche, Verwaltungsausgaben und Reserven ("Rubriken"). Außerdem kamen sie über die

⁵ Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Juni 1988 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens.

⁷ Artikel 3 des Beschlusses des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (88/376/EWG, Euratom).

⁸ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens.

Schaffung einer neuen Eigenmittelart überein, die auf der Grundlage des BSP berechnet werden und als ausgleichende Einnahmequelle fungieren sollte.

07 In der Finanziellen Vorausschau 2000–2006⁹ wurde eine Verwaltungsreform vorgesehen, die zu neuen Regelungen für das Finanzmanagement führte, einschließlich der Einrichtung von Exekutivagenturen (von denen es Ende 2021 sieben gab), die bestimmte Ausgabenprogramme verwalten und unmittelbar der Kommission unterstehen sollten. Außerdem wurde anstelle des BSP das Bruttonationaleinkommen (BNE) als Grundlage für die Berechnung der Eigenmittel zum Ausgleich des EU-Haushalts eingeführt.

08 Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2007–2013¹⁰ wurde das Volumen der Notfallreserven (besondere Instrumente) aufgestockt, insbesondere durch den neuen Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung zugunsten entlassener Arbeitnehmer, den Solidaritätsfonds der Europäischen Union zur Bewältigung von Naturkatastrophen größeren Ausmaßes und die Reserve für Soforthilfen zur Bewältigung von Krisen in Nicht-EU-Ländern. Außerdem führte die EU die ersten von der EU und von Partnern aus der Industrie oder von Regierungen gemeinsam finanzierten öffentlich-privaten Partnerschaften zur Erreichung bestimmter technologischer Ziele ein (gemeinsame Technologieinitiativen).

09 Zudem führte die Finanzkrise von 2008–2010 zum verstärkten Einsatz von Finanzhilfelinstrumenten. Im Jahr 2009 reaktivierten die Mitgliedstaaten die Zahlungsbilanzfazilität für die Vergabe von Darlehen an Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets. Im Jahr 2010 richteten die Mitgliedstaaten für das Euro-Währungsgebiet folgende Instrumente ein: die Darlehensfazilität für Griechenland (GLF), die auf koordinierten bilateralen Darlehen beruhte, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), in deren Rahmen Irland, Portugal und Griechenland durch direkte Darlehensgarantien der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unterstützt wurden, sowie den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), bei dem EU-Mitgliedstaaten, die sich in gravierenden finanziellen Schwierigkeiten befanden, durch innerhalb der Eigenmittelobergrenze garantierte Darlehen unterstützt wurden. Im Jahr 2012 schufen die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets den

⁹ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens.

¹⁰ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung.

Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der bei der Gewährung neuer Finanzhilfen im Euro-Währungsgebiet an die Stelle des EFSM und der EFSF treten sollte.

10 Im Rahmen des MFR 2014–2020¹¹ vereinbarten die Mitgliedstaaten und die EU die verstärkte Nutzung von Instrumenten, mit denen weitere öffentliche und private Finanzierungsquellen erschlossen werden können. In diesem Zusammenhang wurden u. a. Treuhandfonds außerhalb des EU-Haushalts eingerichtet, in denen die Beiträge aus dem EU-Haushalt mit Finanzmitteln anderer Geber kombiniert wurden, um Außenhilfe für bestimmte Länder zu leisten. Die EU weitete außerdem die Nutzung öffentlich-privater Partnerschaften im Bereich Forschung und Innovation aus und ersetzte die früheren gemeinsamen Technologieinitiativen durch gemeinsame Unternehmen (acht bis zum 31. Dezember 2021). Außerdem beschloss die EU, die Beiträge aus dem EU-Haushalt in größerem Umfang für die Schaffung von "Finanzierungspools" zu nutzen, damit Finanzierungspartner wie die EIB Darlehen, Kapitalbeteiligungen oder andere rückzahlbare finanzielle Unterstützung für Projekte und Unternehmen bereitstellen können (Finanzierungsinstrumente).

11 Im oben genannten Zeitraum wurden EU-Haushaltsgarantien eingesetzt, um Finanzmittel für rückzahlbare Investitionshilfen innerhalb und außerhalb der EU zu beschaffen, und zwar im Jahr 2014 für das EIB-Mandat für die Darlehenstätigkeit in Drittländern zur Unterstützung von Investitionsprojekten außerhalb der EU, im Jahr 2015 für den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) zur Förderung des langfristigen Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit in der EU und im Jahr 2016 für den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika und in den Nachbarländern der EU. Um den sozioökonomischen Auswirkungen von COVID-19 zu begegnen, richteten die Mitgliedstaaten und die EU im Jahr 2020 das Instrument SURE für Anleihe- und Darlehenstransaktionen ein, das eine "vorübergehende Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage" ermöglichen soll, wobei die an die Mitgliedstaaten vergebenen Darlehen im Rahmen der Eigenmittellobergrenze garantiert sind. Darüber hinaus stellten die Mitgliedstaaten Garantien, die 25 % des Gesamtbetrags der Darlehen abdecken. Ferner richtete die EU den einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) außerhalb des EU-Haushalts ein. Der Fonds wird aus von den Banken erhobenen Beiträgen finanziert und soll bei der Abwicklung insolvenzbedrohter Banken helfen.

¹¹ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020.

12 Für den laufenden Zeitraum 2021–2027 hat die EU ein Paket von Rechtsvorschriften über die EU-Finzen angenommen. Dazu zählen die MFR¹²-Verordnung und die begleitenden sektoralen Rechtsvorschriften für die Ausgabenprogramme der EU. Der EEF wurde in den EU-Haushalt aufgenommen. Der EFSI und die zentral verwalteten Finanzierungsinstrumente wurden durch das Programm InvestEU ersetzt. Die Europäische Friedensfazilität (EPF) wurde von den Mitgliedstaaten zur Deckung bestimmter Kosten im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik außerhalb des EU-Haushalts eingerichtet und finanziert. Außerdem wurden die besonderen Instrumente der EU aktualisiert und erweitert. Der Rat richtete zudem das Aufbauinstrument der Europäischen Union (NextGenerationEU) ein, um im Zeitraum 2021–2026 zusätzliche EU-Mittel für Ausgaben und Investitionen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen von COVID-19 bereitzustellen. Im Jahr 2022 gab der Hof die Stellungnahmen 07/2022¹³ und 08/2022¹⁴ zu den Vorschlägen der Kommission und des Rates zur Einführung der Makrofinanzhilfe plus bzw. des Klima-Sozialfonds ab.

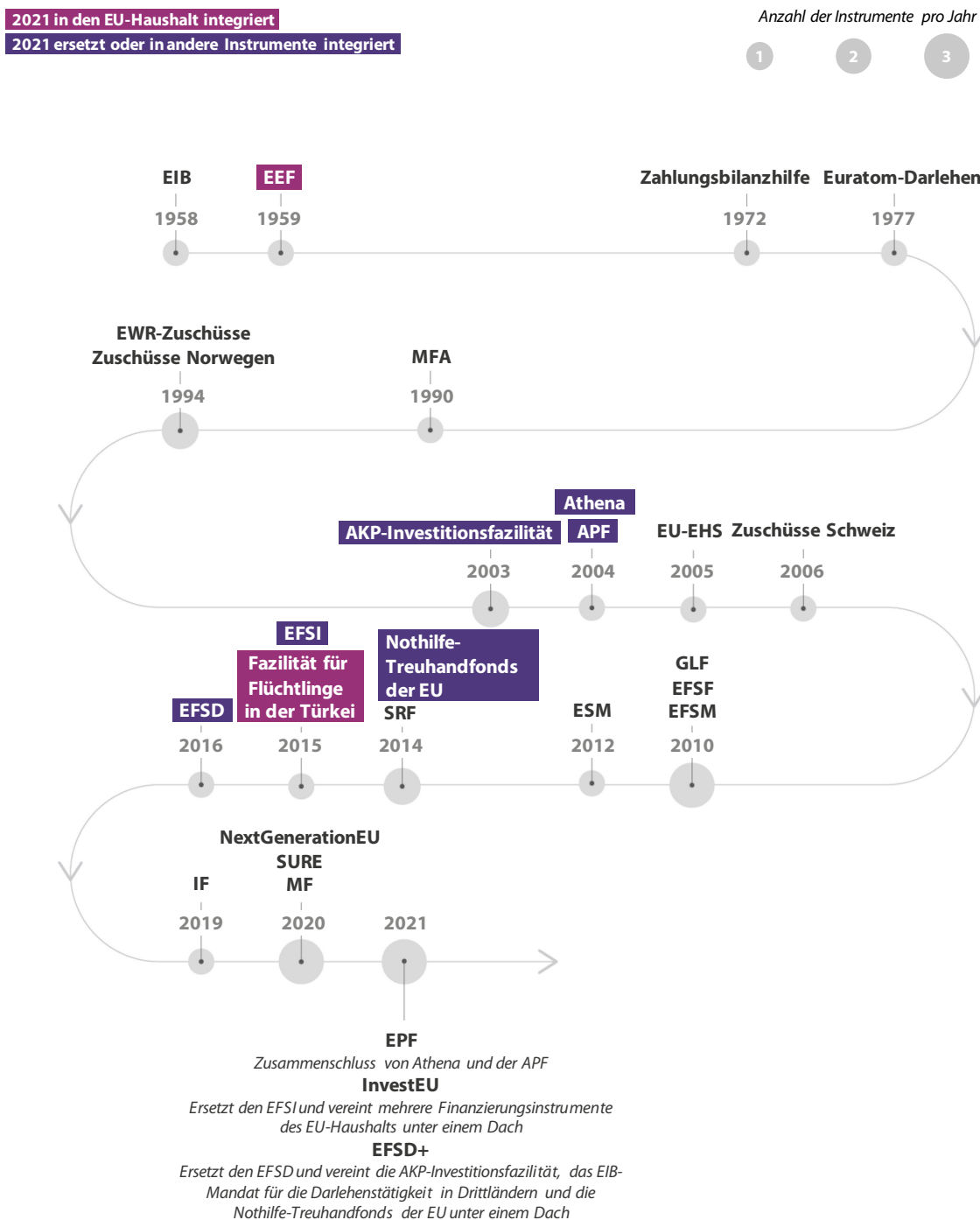
13 In diesem Bericht verwendet der Hof den Begriff "Instrument" für alle Arten der Finanzierung von Maßnahmen der EU-Politik, die in EU-Rechtsakten als "Instrumente", "Mechanismen", "Fonds", "Fazilitäten" oder "Mittelausstattungen" bezeichnet werden. Als "Instrument" bezeichnet er zudem bestimmte Arten der Finanzierung, die von Institutionen wie dem ESM und der EIB bereitgestellt werden. **Abbildung 1** vermittelt einen zeitlichen Überblick über die Schaffung der in den vorangegangenen Ziffern beschriebenen Instrumente und zeigt, wie sich die Zahl der Instrumente in den letzten 15 Jahren vervielfacht hat.

¹² Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (MFR-Verordnung 2021–2027).

¹³ Stellungnahme 07/2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme.

¹⁴ Stellungnahme 08/2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds in der durch den Rat geänderten Fassung.

Abbildung 1 – Schaffung von Instrumenten in der Zeitachse



Hinweis: Die Langformen der einzelnen Abkürzungen sind dem Abkürzungsverzeichnis und dem Glossar zu entnehmen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die aktuelle Finanzlandschaft der EU

14 Im Vertrag über die Arbeitsweise der EU sind die wichtigsten Grundsätze der Haushaltsführung festgelegt¹⁵. Diese Grundsätze werden in der Haushaltsordnung näher erläutert¹⁶. **Kasten 1** bietet einen Überblick über die Haushaltsgrundsätze nach Maßgabe der Haushaltsordnung. Neue Instrumente können in unterschiedlicher Hinsicht im Widerspruch zu den Haushaltsgrundsätzen stehen. Die Aufstellung von Ausgabenprogrammen durch zwischenstaatliche Vereinbarungen beispielsweise würde gegen den Grundsatz der Einheit verstoßen, und die Zuweisung bestimmter Einnahmequellen zu bestimmten Ausgaben würde vom Grundsatz der Gesamtdeckung abweichen. Die durch die Vielfalt der Instrumente bedingte Komplexität würde zudem zulasten der Wirtschaftlichkeit und der Transparenz gehen.

¹⁵ Artikel 310 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

¹⁶ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 (Haushaltsordnung).

Kasten 1

Die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsordnung

Grundsätze der Einheit und der Haushaltswahrheit: Im Haushaltsplan werden sämtliche als erforderlich erachtete Einnahmen und Ausgaben der Union veranschlagt.

Grundsatz der Jährlichkeit: Der Haushaltsplan wird für ein Haushaltsjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember genehmigt.

Grundsatz des Haushaltsausgleichs: Einnahmen und Ausgaben sind auszugleichen.

Grundsatz der Rechnungseinheit: Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt in Euro.

Grundsatz der Gesamtdeckung: Alle Einnahmen dienen zur Deckung der gesamten Ausgaben.

Grundsatz der Spezialität: Die Mittel werden nach Titeln und Kapiteln sachlich gegliedert.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und der Leistungsorientierung: Die Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit sind zu berücksichtigen; dabei steht die Leistungsorientierung im Vordergrund.

Grundsatz der Transparenz: Für die Aufstellung des Haushaltsplans, den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung gilt der Grundsatz der Transparenz.

15 Der EU-Haushaltsplan¹⁷ wird jährlich erlassen. Er muss sich im Bereich der in der MFR-Verordnung festgelegten Obergrenzen für die Ausgaben¹⁸ und der im Eigenmittelbeschluss festgelegten maximalen Obergrenze für die Beiträge bewegen, die die EU von den Mitgliedstaaten erheben kann (siehe **Abbildung 2**), wobei der Eigenmittelbeschluss im Rat einstimmig angenommen und von den Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften gebilligt werden muss.

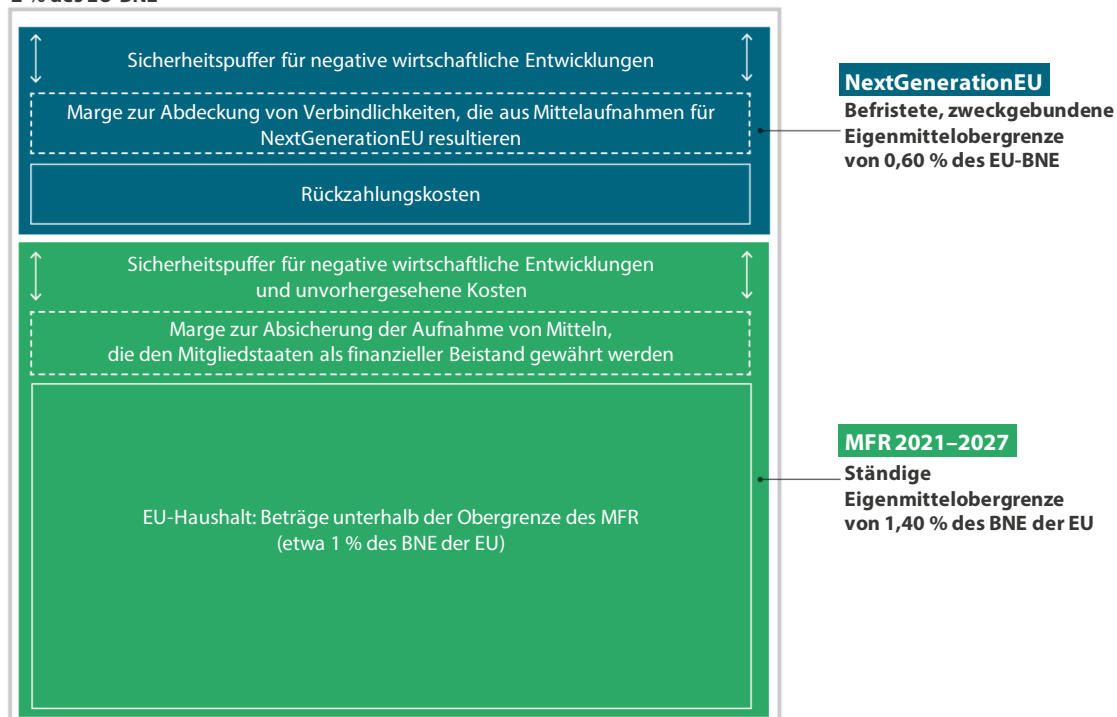
¹⁷ Artikel 314 des AEUV.

¹⁸ Artikel 312 des AEUV.

Abbildung 2 – Die Eigenmittelobergrenze

EU-Eigenmittelobergrenze

2 % des EU-BNE



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses und der MFR-Verordnung.

16 Die Marge zwischen den im MFR festgelegten Ausgabenobergrenzen und der Eigenmittelobergrenze wird als "Spielraum" bezeichnet. Dieser Spielraum wird nach Berücksichtigung eines Sicherheitspuffers zur Abdeckung möglicher negativer wirtschaftlicher Entwicklungen genutzt, um die Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen der EU sowie die Übernahme möglicher Verluste ("Eventualverbindlichkeiten") zu garantieren. Um die nötigen Mittel für NextGenerationEU an den Märkten aufnehmen zu können, wurde im Eigenmittelbeschluss eine vorübergehende, zweckgebundene zusätzliche Obergrenze von 0,6 % des BNE der EU eingeführt. Die Obergrenze des MFR für Ausgaben aus dem EU-Haushalt (etwa 1 %) liegt inzwischen bei ungefähr der Hälfte der Obergrenze für sämtliche Eigenmittel (2 %).

17 Für die Zwecke dieses Berichts betrachtet der Hof ein Instrument als in den EU-Haushalt eingebunden, wenn es gemäß der MFR-Verordnung vollständig finanziert (oder mit Rückstellungen ausgestattet) wurde und die in der Haushaltsordnung beschriebenen Arten des Haushaltsvollzugs¹⁹ eingehalten werden. Die folgenden Instrumente sind vollständig in den EU-Haushalt eingebunden:

- Ausgabenprogramme und -fonds, Finanzierungsinstrumente sowie die EU-Agenturen und andere aus dem EU-Haushalt zur Umsetzung der EU-Politik finanzierte Einrichtungen²⁰ (z. B. gemeinsame Unternehmen);
- die aus dem EU-Haushalt finanzierten besonderen Instrumente für die Reaktion auf besondere Ereignisse, beispielsweise die Solidaritäts- und Soforthilfereserve (SEAR), das Instrument für einen einzigen Spielraum (SMI) und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung zugunsten entlassener Arbeitnehmer (EGF);
- externe zweckgebundene Einnahmen. Bei dieser besonderen Einnahmenart werden dem EU-Haushalt aus externen Quellen zusätzliche Mittel für bestimmte Ausgaben zugeführt. Diese Einnahmen kommen zum verabschiedeten Haushalt und zum MFR hinzu und sollten einer bestimmten Haushaltslinie zugewiesen werden. Sie umfassen die Finanzbeiträge von Nicht-EU-Ländern, den Innovationsfonds (über den Mittel aus dem Emissionshandelssystem (EHS) für innovative kohlenstoffarme Technologien bereitgestellt werden) und den nicht rückzahlbaren, darlehensfinanzierten Teil der Unterstützung über NextGenerationEU;
- Haushaltsgarantieinstrumente wie InvestEU und EFSD+, bei denen abgerufene Garantiebeträge bis zum Höchstbetrag der Garantie aus dem EU-Haushalt gezahlt werden.

18 Die folgenden Instrumente, bei denen die EU Mittel aufnimmt und Darlehen vergibt, sind nicht in den EU-Haushalt eingebunden, werden aber im Rahmen der Eigenmittelobergrenze garantiert:

- Finanzhilfeeinstrumente für Nicht-EU-Länder, z. B. die Makrofinanzhilfe (*Macro-Financial Assistance*, MFA) und Euratom-Darlehen. Dabei nimmt die Kommission an den Kapitalmärkten Mittel auf, die den Empfängerländern zu denselben Bedingungen als Darlehen gewährt werden (Back-to-back-Darlehen). Diese Darlehen sind letztlich durch den EU-Haushalt gedeckt;

¹⁹ Artikel 62 der [Haushaltsordnung](#).

²⁰ Artikel 70 der [Haushaltsordnung](#).

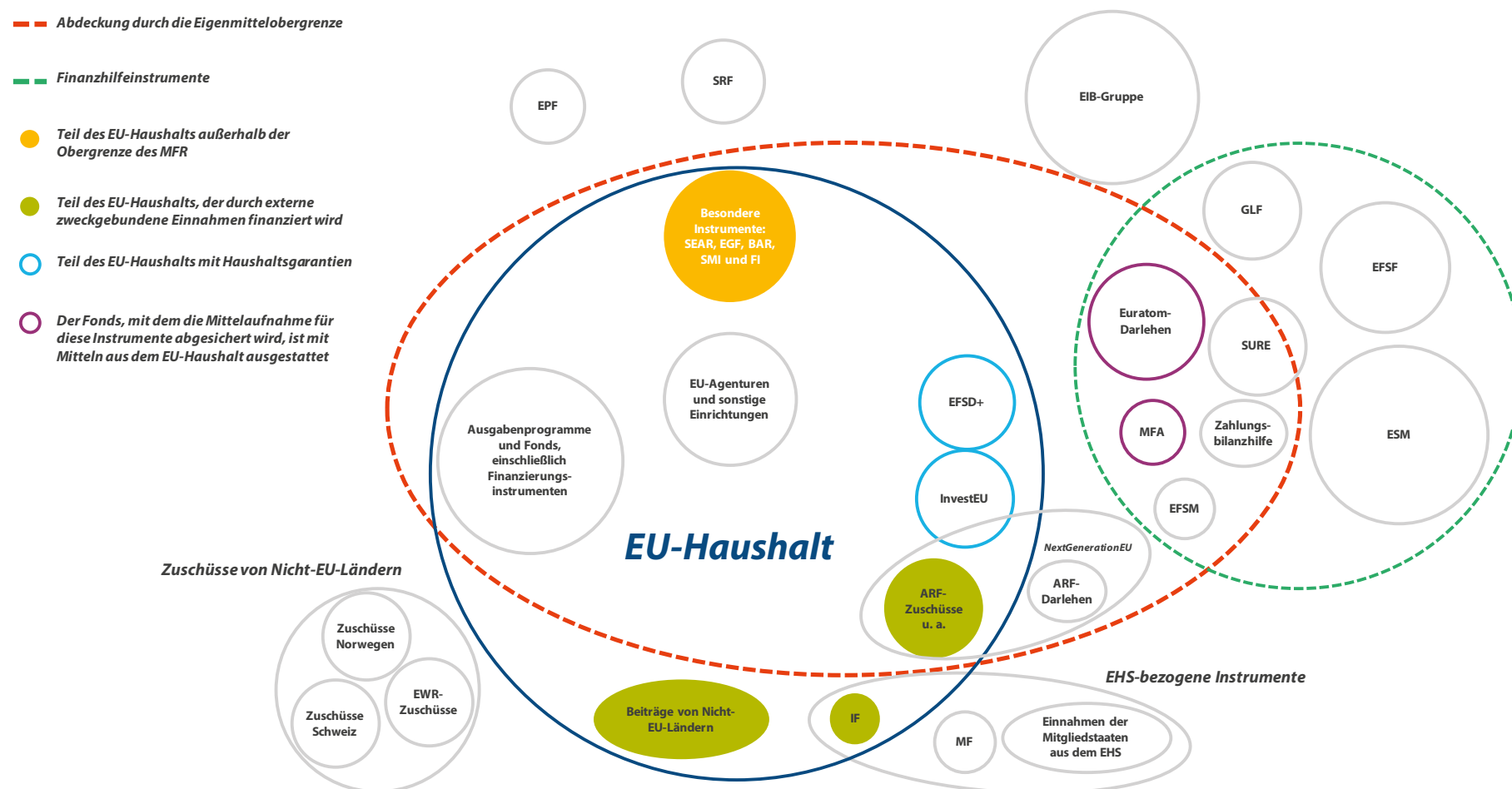
- finanzieller Beistand für EU-Mitgliedstaaten, wie Zahlungsbilanzhilfen, der EFSM und SURE, bei denen ebenfalls Back-to-back-Darlehen gewährt werden;
- Darlehen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), die über Anleihen im Rahmen von NextGenerationEU finanziert werden.

19 Zu den Instrumenten, die außerhalb des EU-Haushalts eingerichtet wurden und nicht im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckt sind, gehören

- die Finanzhilfeeinstrumente des ESM, der EFSF und der GLF, die auf der Gewährung von Kapital, Garantien oder Darlehen nach Maßgabe zwischenstaatlicher Verträge oder Vereinbarungen beruhen;
- die verschiedenen rückzahlbaren Investitionsinstrumente der EIB-Gruppe (eigene Tätigkeiten);
- sonstige Instrumente zur Umsetzung der EU-Politik;
- die Europäische Friedensfazilität (EPF);
- der einheitliche Abwicklungsfonds (SRF);
- der Modernisierungsfonds für die Mitgliedstaaten, die ihre Wirtschaft dekarbonisieren, und Ausgaben der Mitgliedstaaten für die Dekarbonisierung unter Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem;
- Zuschüsse der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, Norwegens und der Schweiz an die EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums und der EU.

20 Die über Jahrzehnte gewachsene gegenwärtige Finanzlandschaft der EU wurde vom Europäischen Parlament als eine Vielzahl ("Galaxie") von Fonds und Instrumenten rund um den EU-Haushalt beschrieben. **Abbildung 3** vermittelt einen Überblick über die Finanzlandschaft der EU zum 1. Januar 2021. **Anhang I** enthält Finanzinformationen über die vom Hof analysierten Instrumente, insbesondere über ihren Umfang bzw. ihre Kapazität.

Abbildung 3 – Die Finanzlandschaft der EU zum 1. Januar 2021



Hinweis: Der Durchmesser der Kreise in der Abbildung entspricht nicht dem tatsächlichen Umfang der Instrumente (siehe [Anhang I](#)).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

21 Vor dem Hintergrund einer möglichen institutionellen Reform legen EU-Akteure besonderes Augenmerk auf die Effizienz und Transparenz der EU-Finanzlandschaft²¹. Die Prüfung des Hofes soll Einblicke in die Gestaltung der derzeitigen Regelungen vermitteln. Außerdem sollen potenzielle Spielräume für eine Vereinfachung und Straffung der EU-Finanzlandschaft bestimmt werden.

22 Der Hof prüfte, ob die Finanzlandschaft der EU kohärent strukturiert ist. Insbesondere bewertete der Hof, ob

- legitime Gründe dafür gegeben waren, die Instrumente bei ihrer Einführung nicht vollständig in den EU-Haushalt zu integrieren;
- im Hinblick auf die Regelungen für Berichterstattung, Rechnungsprüfung und öffentliche Kontrolle angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um gegenüber der Öffentlichkeit eine Rechenschaftspflicht für die Finanzlandschaft der EU sicherzustellen;
- geeignete Maßnahmen getroffen wurden, um die Integration der Finanzlandschaft der EU im Laufe der Zeit zu verbessern.

23 In seinem Bericht untersucht der Hof Instrumente, die überwiegend außerhalb des EU-Haushalts angesiedelt und im Zeitraum 2021–2027 für neue Maßnahmen verfügbar sind bzw. die weiterhin die Entstehung erheblicher Vermögenswerte oder potenzieller Verbindlichkeiten ("Eventualverbindlichkeiten") für die EU oder die Mitgliedstaaten bedingen (siehe Verzeichnis in [Anhang I](#)). Die Analyse des Hofes erstreckt sich nicht auf die Instrumente, die vollständig in den EU-Haushalt integriert sind und die nicht zu Eventualverbindlichkeiten führen bzw. die nicht in erster Linie auf externen zweckgebundenen Einnahmen beruhen (Ausgabenprogramme sowie Agenturen und andere aus dem EU-Haushalt finanzierte Einrichtungen). Ferner umfasst die Analyse des

²¹ Siehe dazu z. B. das im Auftrag des Europäischen Parlaments vom Zentrum für Europäische Politische Studien erstellte Dokument [The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight](#) oder die Veröffentlichung [EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU](#), die vom Europäischen Hochschulinstitut in Zusammenarbeit mit dem *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* erstellt wurde.

Hofes weder Zuschüsse und Beiträge von Nicht-EU-Ländern zum EU-Haushalt²² noch die Einnahmen der Mitgliedstaaten aus dem EHS, da diese unmittelbar von den Mitgliedstaaten ausgegeben werden.

24 Für die Zwecke dieser Bewertung legte der Hof die in den Verträgen, dem Eigenmittelbeschluss und der Haushaltsordnung festgelegten Haushaltsgrundsätze und -vorschriften als Kriterien zugrunde. Als Maßstab dienten internationale Standards, bewährte Verfahren und Empfehlungen für eine gute Haushaltsführung und öffentliche Finanzverwaltung (etwa der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung²³ und des Internationalen Währungsfonds²⁴ oder der Methodik für öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht (PEFA)²⁵).

25 Der Hof prüfte die Vorschläge für die verschiedenen Instrumente und die Rechtsakte, mit denen sie eingeführt wurden, und führte Gespräche mit für die Vorschläge bzw. die Verwaltung der verschiedenen Instrumente zuständigen Beamten der Kommissionsdienststellen. Außerdem holte der Hof Informationen vom Europäischen Parlament, dem Rat, dem ESM und der EIB-Gruppe ein, um die Funktionen der verschiedenen Interessenträger in der Finanzlandschaft der EU besser nachvollziehen zu können. Zudem konsultierte der Hof eine Reihe von EU-Experten für öffentliche Finanzen zur Erörterung seiner Analyse und der vorläufigen Schlussfolgerungen seiner Prüfung.

²² [Analyse 03/2021](#): "Von Nicht-EU-Ländern an die EU und Mitgliedstaaten geleistete Finanzbeiträge".

²³ Allen, R., und Radev, D. (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), *OECD Journal on Budgeting*, Bd. 6/4 und [OECD's 10 principles of good budgetary governance](#) (2015).

²⁴ "Technical Notes and Manuals" des IWF, insbesondere die Veröffentlichung [Extrabudgetary Funds](#).

²⁵ [Framework for assessing public financial management](#), insbesondere die PEFA-Indikatoren 6, 10, 18 und 30.

Bemerkungen

Die Finanzlandschaft der EU im Jahr 2021 ist ein Flickwerk aus vielfältigen Elementen

26 Wie aus [Abbildung 3](#) ersichtlich, umfasst die Finanzlandschaft der EU zahlreiche unterschiedliche Komponenten. Um zu beurteilen, ob die Vielzahl und Vielfalt der nicht vollständig in den EU-Haushalt integrierten Instrumente (siehe [Anhang I](#)) gerechtfertigt ist, werden im Folgenden die Gründe für ihre Schaffung und die damit verbundenen Verwaltungsregelungen sowie die Finanzierungsquellen untersucht.

Es gibt legitime Gründe für die Schaffung neuer Instrumente, häufig wurden jedoch im Vorfeld keine angemessenen Evaluierungen durchgeführt

Für die Schaffung der Instrumente bestand meist ein legitimer Grund

27 Nach den in der Haushaltsordnung verankerten Haushaltsgrundsätzen²⁶ – insbesondere dem Grundsatz der Einheit – müssen alle für die EU als notwendig erachteten Einnahmen und Ausgaben im EU-Haushalt veranschlagt sein und bewilligt werden. Die Einrichtung von Instrumenten außerhalb des Haushaltsverfahrens sollte legitim und angemessen begründet sein²⁷. Der Hof untersuchte, ob ein legitimer Grund dafür gegeben war, dass ein bestimmtes Instrument ausgewählt und gegebenenfalls außerhalb des EU-Haushalts geschaffen wurde.

28 Der Hof stellte fest, dass die verschiedenen Instrumente meist aufgrund der rechtlichen, politischen oder wirtschaftlichen Umstände zum Zeitpunkt ihrer Schaffung außerhalb des Haushalts eingerichtet wurden. Die auf der Mittelaufnahme und Darlehensvergabe beruhenden Instrumente zur Gewährung von finanziellem Beistand (siehe [Abbildung 3](#)) mussten außerhalb des EU-Haushalts entwickelt werden, da im Rahmen des EU-Haushalts keine Darlehen aufgenommen werden können. Diese Instrumente wurden in erster Linie als Reaktion auf Krisen geschaffen. Die GLF wurde als politische Option entwickelt, um dem unmittelbaren Finanzierungsbedarf Griechenlands Rechnung tragen zu können. Die EFSF war eine befristete Lösung zur Bewältigung der

²⁶ Artikel 6 bis 38 der [Haushaltsordnung](#).

²⁷ Allen, R., und Radev, D. (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), *OECD Journal on Budgeting*, Bd. 6/4, Abschnitt V.

Staatsschuldenkrise von 2010 und wurde durch den ESM ersetzt. Aufgrund der Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb des Euro-Währungsgebiets und jenen außerhalb des Euro-Währungsgebiets wurden diese drei Instrumente außerhalb der Eigenmittelobergrenze eingerichtet.

29 Auch die Zahlungsbilanzhilfe wurde in den 1970er-Jahren geschaffen, um auf Krisen reagieren und Mitgliedstaaten unterstützen zu können, die sich hinsichtlich ihrer Zahlungsbilanz in Schwierigkeiten befinden. Ebenso wurde die MFA eingerichtet, um Nicht-EU-Ländern finanziellen Beistand gewähren zu können. Der EFSM wurde zur gleichen Zeit und mit den gleichen Zielen wie die EFSF geschaffen, konnte aber im Rahmen der Eigenmittelobergrenze eingerichtet werden. SURE und NextGenerationEU wurden als Reaktion der EU auf die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie eingerichtet.

30 Andere Instrumente wurden innerhalb des Haushalts geschaffen, um durch die Bereitstellung von EU-Haushaltsgarantien mit den EU-Mitteln eine Hebelwirkung zu erzielen. Sie wurden so gestaltet, dass EU-Haushaltsmittel verwendet werden können, um rückzahlbare Unterstützung bereitzustellen und die für die Finanzierung von EU-Maßnahmen durch die Finanzinstitute erforderlichen Ressourcen zu mobilisieren. Diese Art der Unterstützung geht über die gewöhnlich aus dem EU-Haushalt gewährte nicht rückzahlbare Unterstützung hinaus. Sie wird genutzt, um als Reaktion auf Krisen wirtschaftliche Anreize zu schaffen, indem ermittelte Investitionslücken geschlossen werden. Zu diesem Zweck wurden die beiden Instrumente InvestEU und EFSD+ eingerichtet.

31 Die Einrichtung der Europäischen Friedensfazilität außerhalb des EU-Haushalts ist angesichts der rechtlichen Beschränkungen aufgrund von Artikel 41 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) gerechtfertigt, nach dem operative Ausgaben mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden dürfen. Durch die Schaffung der Europäischen Friedensfazilität außerhalb des Haushalts können die Mitgliedstaaten diese Einschränkung überwinden.

32 Der SRF ist ein Abwicklungsfinanzierungsmechanismus. Er ist eine der Maßnahmen, die zur Stärkung des europäischen Bankensektors und zur Vermeidung negativer Auswirkungen künftiger Insolvenzen von Banken auf Einleger und Steuerzahler vorgeschlagen wurden. Da der SRF vollständig aus Beiträgen von Banken des Euro-Währungsgebiets finanziert wird (Bündelung von Mitteln), stellt er ein Instrument außerhalb des EU-Haushalts dar.

33 Sowohl der Modernisierungsfonds als auch der Innovationsfonds werden aus Einnahmen aus dem EHS finanziert. Die unterschiedliche Ausgestaltung dieser beiden Fonds wurde mit der EHS-Richtlinie²⁸ festgelegt (siehe [Kasten 4](#)). Aus beiden Fonds wird nicht rückzahlbare Unterstützung gewährt (ähnlich wie aus dem EU-Haushalt). Durch die Schaffung dieser Fonds konnten Maßnahmen der EU-Politik jedoch unter Bündelung von Mitteln finanziert werden, die sonst ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten gewesen wären. Zudem handelt es sich um zusätzliche Mittel, die über den EU-Haushalt und die Obergrenze des MFR (1 % des BNE der EU) hinausgehen und daher zur Bereitstellung von nicht rückzahlbarer Unterstützung verwendet werden können, die über diese Grenzen hinausgeht.

Bei den meisten untersuchten Instrumenten gibt es keinen eindeutigen Beleg dafür, dass die effizienteste Option gewählt wurde

34 Um die Schaffung eines Instruments zu rechtfertigen und seine potenzielle Effizienz zu beurteilen, ist eine angemessene Ex-ante-Evaluierung wichtig. In der EU kommt Folgenabschätzungen in dieser Hinsicht eine erhebliche Bedeutung zu. So sind Folgenabschätzungen im Rahmen für eine bessere Rechtsetzung für Initiativen der Kommission vorgesehen, die voraussichtlich erhebliche wirtschaftliche, ökologische oder soziale Auswirkungen haben werden²⁹. Im Rahmen für eine bessere Rechtsetzung werden Fälle genannt, in denen eine Folgenabschätzung nicht möglich ist bzw. die Folgenabschätzung verkürzt oder vereinfacht werden muss, beispielsweise bei politischer Dringlichkeit.

35 Der Hof stellte fest, dass die Einrichtung der Instrumente zwar begründet war (siehe Ziffern [27–32](#)), die gewählte Ausgestaltung der Instrumente (einschließlich ihrer Einrichtung außerhalb des Haushalts) jedoch meist nicht durch Folgenabschätzungen oder ähnlich geartete Ex-ante-Evaluierungen untermauert wurde (für 10 der vom Hof analysierten 16 Instrumente wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt). Bei den Instrumenten, die im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckt sind, begründete die Kommission dies mit der Dringlichkeit der jeweiligen Vorschläge zur Schaffung dieser Instrumente (im Falle von NextGenerationEU, SURE und dem EFSM). In den übrigen Fällen wäre eine solche Analyse nach Auffassung des Hofes sinnvoll gewesen, auch wenn eine Folgenabschätzung nicht förmlich vorgeschrieben war, da es sich bei dem jeweiligen

²⁸ Artikel 10 Buchstaben a und b der [Richtlinie 2003/87/EG](#).

²⁹ Kapitel III – "Guidelines on impact assessment", S. 15 der [Better Regulation Guidelines](#), und [Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016](#).

Instrument nicht um eine Initiative der Kommission handelte (im Falle der Europäischen Friedensfazilität und des ESM sowie der EFSF und der GLF) oder das Instrument eingerichtet wurde, bevor Folgenabschätzungen verpflichtend waren (im Falle der Zahlungsbilanzhilfe, der Euratom-Darlehen und der MFA).

36 Ohne angemessene Folgenabschätzungen oder ähnliche Evaluierungen kann zudem nicht belegt werden, dass die Schaffung eines Instruments außerhalb des Haushalts vorteilhafter war als dessen Einrichtung innerhalb des EU-Haushalts und dass das vorgeschlagene Instrument das effizienteste war (Kosten-Nutzen-Analyse).

Die meisten der vom Hof analysierten Instrumente enthalten Auslauf- oder Überprüfungsklauseln

37 Bei der Entwicklung eines neuen Instruments ist die Festlegung von Auslaufklauseln eine gute Praxis, um zu vermeiden, dass unnötige oder überflüssige Instrumente längerfristig aufrechterhalten werden³⁰. Die meisten der vom Hof analysierten Instrumente enthalten eine Auslaufklausel, in der die Laufzeit des Instruments festgelegt ist, oder eine Klausel über die regelmäßige Überprüfung, nach der die Gründe für die Aufrechterhaltung eines Instruments zu prüfen sind. Nach der Analyse des Hofes wurden diese Klauseln wie in den Rechtsakten vorgesehen umgesetzt. Eine Ausnahme bildet nur die Euratom-Darlehensfazilität, die keine derartigen Klauseln enthält (siehe [Kasten 2](#)).

Kasten 2

Die Euratom-Darlehensfazilität: Da eine Klausel zur Überprüfung des Instruments fehlt, könnte das Instrument obsolet werden

Die Euratom-Darlehensfazilität besteht seit 1977 und wurde zuletzt 2006 überarbeitet, als angesichts der EU-Erweiterung die Rechtsgrundlage angepasst wurde. Das Instrument wurde geschaffen, um den Mitgliedstaaten Darlehen für ihre Investitionsprojekte im Zusammenhang mit Kernkraftwerken bereitstellen zu können. Später wurde es auf die Vergabe von Darlehen an bestimmte Drittländer (gegenwärtig Russland, die Ukraine und Armenien) für Projekte zur Erhöhung der Sicherheit und Effizienz ihrer Kernkraftwerke ausgeweitet. Ungeachtet der Entwicklungen in der Energiepolitik und der Prioritäten der EU sowie der geopolitischen Veränderungen haben die Kommission und der Rat in den letzten 16 Jahren nicht geprüft, ob die Fazilität aufrechterhalten werden muss.

³⁰ Allen, R., und Radev, D. (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), *OECD Journal on Budgeting*, Bd. 6/4.

Vielfältige Verwaltungsregelungen, Finanzierungsquellen und Eventualverbindlichkeiten

38 Angesichts ihrer spezifischen Merkmale sollten die Instrumente so kohärent wie möglich sein. Ein gemeinsamer Rahmen mit allgemeinen Regeln für die Schaffung und Harmonisierung von Verwaltungsregelungen kann zu mehr Transparenz, Einfachheit und Wirksamkeit bei der Anwendung der Instrumente beitragen³¹.

Die Verwaltungsregelungen unterscheiden sich erheblich

39 Um die Kohärenz der Instrumente innerhalb der EU-Finanzlandschaft zu bewerten, untersuchte der Hof die verschiedenen Verwaltungsregelungen, indem er die grundlegenden Rechtsakte prüfte und die Entscheidungsprozesse ähnlicher Instrumente miteinander verglich. Außerdem analysierte der Hof die Auswirkungen der unterschiedlichen Verwaltungsregelungen.

40 Den vom Hof untersuchten Instrumenten liegen unterschiedliche Basisrechtsakte zugrunde. Diese reichen von Verträgen, die von einer bestimmten Gruppe von Mitgliedstaaten geschlossen wurden (z. B. der von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets unterzeichnete ESM-Vertrag), bis zu Verordnungen des Rates (beispielsweise die SURE-Verordnung). Bei der MFA (siehe Ziffer **83**) bedeutet das Fehlen einer Rahmenverordnung, dass auf Einzelfallbasis Beschlüsse über die Gewährung von Darlehen gefasst und die entsprechenden Bedingungen festgelegt werden. Das Fehlen eines gemeinsamen Rahmens für die Schaffung neuer Instrumente führt zu ganz unterschiedlichen Verwaltungsregelungen.

41 Die oben genannten Unterschiede der Verwaltungsregelungen sind bis zu einem gewissen Grad durch die unterschiedlichen Merkmale der Instrumente zu erklären. Der Hof hat jedoch festgestellt, dass auch bei ähnlichen Instrumenten innerhalb der EU-Finanzlandschaft unterschiedliche Verwaltungsregelungen bestehen. Die verschiedenen Finanzhilfelinstrumente beispielsweise werden jeweils unterschiedlich verwaltet (siehe **Kasten 3**).

³¹ "Technical Notes and Manuals", [Extrabudgetary Funds](#), Richard Allen und Dimitar Radev, Abteilung Fiskalpolitik, IWF, Juni 2010.

Kasten 3

Für ähnliche Instrumente zur Mittelaufnahme und Darlehensvergabe bestehen unterschiedliche Verwaltungsregelungen

Die Instrumente, mit denen finanzieller Beistand für bedürftige Länder geleistet wird, weisen insoweit ähnliche Merkmale auf, als sie dem gemeinsamen Ziel der Vergabe von Darlehen an Mitgliedstaaten oder Nicht-EU-Länder dienen (siehe [Abbildung 3](#)). Einige Instrumente sind im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckt und unterliegen unterschiedlichen Verwaltungsregelungen. Die wichtigsten Entscheidungen zur Zahlungsbilanzhilfe, zum EFSM, zu Euratom-Darlehen und zu SURE trifft der Rat auf Vorschlag der Kommission. Im Allgemeinen unterliegen MFA-Darlehen jedoch dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und setzen einen einzigen gemeinsamen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates voraus.

Die nicht im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckten Instrumente werden durch einen zwischenstaatlichen Vertrag oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung begründet. Diese Instrumente weisen unterschiedliche Verwaltungsstrukturen auf, und die Verantwortung für die Entscheidungsprozesse liegt ausschließlich bei den Vertretern der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets: Da die GLF auf einer einmaligen Gläubigervereinbarung beruht, werden alle Entscheidungen von den Parteien der Gläubigervereinbarung gemeinsam getroffen. Die EFSF und der ESM hingegen werden von speziellen Verwaltungsräten verwaltet. Dieses Flickwerk führt zu Komplexität und birgt Verdopplungsrisiken. Es kann zudem Synergien beeinträchtigen und zulasten von Verwaltungs- und Entscheidungsprozessen gehen³².

42 In einem Fall wirken sich die spezifischen Verwaltungsregelungen auf die Verschuldung des betroffenen Mitgliedstaats aus. Die EFSF ist eine privatrechtliche Kapitalgesellschaft nach luxemburgischem Recht und gilt nach den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht als internationale Organisation. Daher müssen die über die EFSF aufgenommenen Beträge als Staatsschulden der Mitgliedstaaten verbucht werden, die eine Garantie für das bereitgestellte Kapital übernehmen³³. Aus diesem Grund werden die an den Märkten aufgenommenen Kredite in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten als Schulden geführt. Bei vergleichbaren Instrumenten wie dem ESM oder den Instrumenten, die im Rahmen der Obergrenze des Eigenmittelbeschlusses gedeckt sind (EFSM, Zahlungsbilanzhilfe, MFA, Euratom-Darlehen und SURE), ist dies nicht der Fall, da internationale Organisationen keine Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erstellen.

43 Weitere Beispiele sind der Innovationsfonds und der Modernisierungsfonds, die erst vor Kurzem eingerichtet wurden und sich im Hinblick auf ihre Finanzierungsquellen, die Art der Unterstützung und ihre Ziele ähneln (siehe **Kasten 4**). Aus beiden Fonds wird nicht rückzahlbare Unterstützung gewährt. Es bestehen jedoch unterschiedliche Verwaltungsregelungen: Zentrale Entscheidungen über den Innovationsfonds werden von der Kommission, Entscheidungen über den Modernisierungsfonds hingegen von einem hauptsächlich mit Vertretern der begünstigten Mitgliedstaaten besetzten Investitionsausschuss getroffen.

Kasten 4

Der Modernisierungsfonds und der Innovationsfonds: zwei Seiten einer Medaille

Finanzierung der beiden Fonds durch das EU-EHS

Das EU-EHS ist ein System zur Begrenzung von Kohlenstoffemissionen und anderen Formen von Luftverschmutzung. Dazu wird eine Obergrenze für die Emissionen festgelegt, die ein bestimmtes Unternehmen oder eine sonstige Organisation verursachen darf. Dabei können zusätzliche Kapazitäten von Organisationen erworben werden, die ihre Zertifikate nicht vollständig genutzt haben. Im Jahr 2021 haben die Mitgliedstaaten durch die Versteigerung dieser Zertifikate mehr als 30 Milliarden Euro eingenommen. Ein geringer Prozentanteil wird auf den Innovations- und den Modernisierungsfonds übertragen. (Für einen Zeitraum von 10 Jahren wird ein Betrag von bis zu 38 Milliarden Euro für den Innovationsfonds und bis zu 51 Milliarden Euro für den Modernisierungsfonds veranschlagt.)

Wesentliches Ziel der beiden Fonds: der Übergang zu sauberer Energie

Mit beiden Fonds werden ähnliche Ziele verfolgt, und beide wurden für die Energiewirtschaft und zur Dekarbonisierung von Volkswirtschaften eingerichtet. Der Innovationsfonds kann von allen 27 Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden. Der Modernisierungsfonds hingegen ist den 10 Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von weniger als 60 % des EU-Durchschnitts (Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und der Slowakei) vorbehalten.

³² Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, [COM\(2017\) 827 final](#).

³³ Eurostat-Pressemitteilung Nr. 13/2011, [The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility](#).

Die Verwaltung unterscheidet sich erheblich

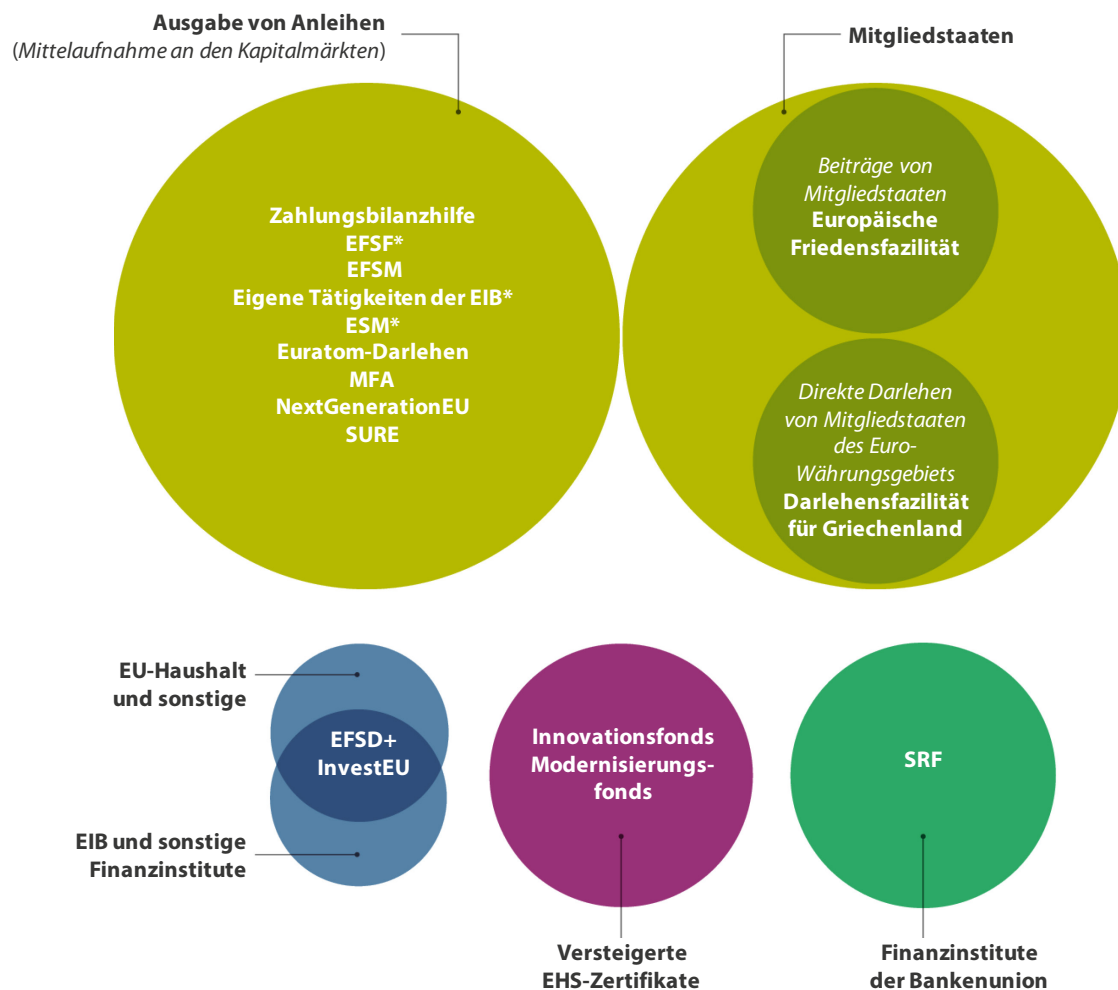
Der Innovationsfonds wurde in den EU-Haushalt integriert. Der Modernisierungsfonds hingegen wird vollständig außerhalb des Haushalts verwaltet. Die Verwaltung des Innovationsfonds fällt daher in vollem Umfang in die Zuständigkeit der Kommission. Für die Verwaltung des Modernisierungsfonds sind die begünstigten Mitgliedstaaten zuständig. Die wichtigsten Entscheidungen werden von einem mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzten Investitionsausschuss getroffen. Die EIB und die Kommission benennen jeweils einen Vertreter.

Die Finanzierungsquellen sind vielfältig

44 Um die Kohärenz der EU-Finanzlandschaft zu bewerten, hat der Hof die Herkunft der für die Instrumente verwendeten Mittel untersucht und sie nach den verschiedenen Quellen zusammengefasst.

45 Der Hof stellte fest, dass Mittel für den ESM, die EFSF, den EFSM, die Zahlungsbilanzhilfe, die MFA, die Euratom-Darlehen, NextGenerationEU, das Programm SURE und die eigenen Tätigkeiten der EIB durch Kreditaufnahme an den Finanzmärkten beschafft werden. Die aus InvestEU und EFSD+ unterstützten Finanzierungs- und Investitionsvorhaben werden von den Durchführungspartnern für die Finanzierung ausgewählt und geprüft (auch wenn sie durch eine von der EU gestellte Haushaltsgarantie gedeckt sind, für die teilweise Rückstellungen im EU-Haushalt gebildet wurden). Der Modernisierungsfonds und der Innovationsfonds werden mit Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS-Zertifikaten finanziert. Der SRF wird von den der Bankenunion angehörenden Finanzinstituten finanziert, und die GLF umfasst die von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gewährten Direktdarlehen für Griechenland. Die Europäische Friedensfazilität wird durch direkte Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. **Abbildung 4** bietet einen Überblick über die verschiedenen Finanzierungsquellen der vom Hof untersuchten Instrumente.

Abbildung 4 – Finanzierungsquellen der Instrumente



* Die EFSF, die eigenen Tätigkeiten der EIB und der ESM werden durch Mittelaufnahme an den Kapitalmärkten finanziert. Darüber hinaus wurde von den Mitgliedstaaten Kapital eingezahlt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Eventualverbindlichkeiten werden unterschiedlich abgesichert

46 Eine wirksame Verwaltung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten stellt sicher, dass bei öffentlichen Investitionen eine optimale Mittelverwendung gewährleistet ist, Vermögenswerte erfasst und verwaltet, fiskalische Risiken erkannt und Schulden und Garantien umsichtig geplant, genehmigt und überwacht werden³⁴. Dies gilt auch für Eventualverbindlichkeiten, d. h. für Verbindlichkeiten, die vielleicht erst in der Zukunft entstehen, sowie für die Absicherung dieser Verbindlichkeiten durch angemessene Mittel.

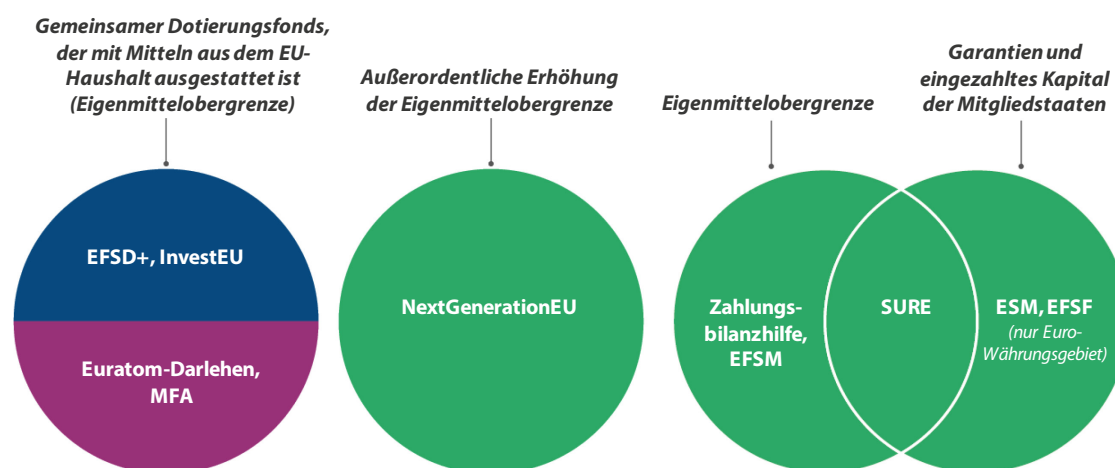
³⁴ PEFA-Indikator 13 des PEFA "Framework for assessing public financial management".

47 Die Instrumente, für die an den Finanzmärkten Mittel aufgenommen werden (siehe Ziffer 45), führen zu Eventualverbindlichkeiten für die EU und die Mitgliedstaaten. Diese Verbindlichkeiten sind je nach Instrument unterschiedlich abgesichert. Die Absicherung kann durch eine Haushaltsgarantie (siehe [Anhang II](#)), die Nutzung des Spielraums bis zur Eigenmittellobergrenze (siehe [Abbildung 2](#)), die Anhebung der Eigenmittellobergrenze (in Ausnahmefällen) oder die Inanspruchnahme von eingezahltem Kapital und zusätzlichen Garantien der Mitgliedstaaten erfolgen. Aus [Abbildung 5](#) ist ersichtlich, wie Eventualverbindlichkeiten abgesichert werden.

Abbildung 5 – Absicherung von Eventualverbindlichkeiten

Ursprung der Eventualverbindlichkeiten:

- Haushaltsgarantien
- Finanzieller Beistand für Nicht-EU-Länder
- Finanzieller Beistand für Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

48 Bei Darlehen für Instrumente, die nicht im Rahmen der Eigenmittellobergrenze gedeckt sind und an den Märkten finanziert werden (die EFSF und der ESM), belaufen sich die eingezahlten Kapitalbeträge auf einen bestimmten Prozentanteil, und die Mitgliedstaaten übernehmen zusätzliche Garantien zur Absicherung der jeweiligen Anleihetransaktionen. Bei der EFSF decken die Garantien 165 % der aufgenommenen Mittel. Diese Übersicherung war erforderlich, um die größtmögliche Kreditwürdigkeit der im Rahmen der EFSF aufgelegten Finanzierungsinstrumente sicherzustellen. Aus ähnlichen Gründen beläuft sich das Kapital des ESM auf 704,8 Milliarden Euro (wobei 80,5 Milliarden Euro eingezahltes Kapital und der übrige Betrag abrufbares Kapital sind), während sich die Darlehenskapazität des Mechanismus auf 500 Milliarden Euro beläuft. Nach dem Beitritt Kroatiens zum ESM im Jahr 2023 wird das genehmigte Stammkapital des ESM 708,5 Milliarden Euro betragen.

49 Für die auf Haushaltsgarantien beruhenden Instrumente (InvestEU und EFSD+) werden nur teilweise Rückstellungen gebildet. Diese Rückstellungen dienen der Deckung der erwarteten Nettoverluste und darüber hinaus dem Aufbau eines angemessenen Sicherheitspuffers. Da Ausfälle bei diesen Instrumenten letztlich (innerhalb der MFR-Obergrenze) zulasten des EU-Haushalts gehen, sollen diese Rückstellungen den EU-Haushalt vor solchen möglichen Ausfällen schützen. Auch die über die Euratom-Darlehensfazilität oder die MFA gewährten Darlehen an Nicht-EU-Länder sind teilweise mit Rückstellungen ausgestattet und letztlich durch den EU-Haushalt gedeckt. Die für die Dotierung der Haushaltsgarantien und der Darlehen an Nicht-EU-Länder vorgesehenen Beträge werden in einem gemeinsamen Dotierungsfonds verwaltet (siehe [Anhang II](#)).

50 Bei Darlehen für Instrumente, die im Rahmen der Eigenmittellobergrenze gedeckt sind und mit denen die Mitgliedstaaten unterstützt werden (die Zahlungsbilanzhilfe und der EFSM), wird der "Spielraum" (siehe Ziffer [15](#)) unmittelbar genutzt, um den Märkten beim Ausfall eines Darlehensnehmers die Rückzahlung der Mittel implizit garantieren zu können. Die betreffenden Beträge müssen daher sorgfältig überwacht werden, um sicherzustellen, dass der Spielraum so groß bleibt, dass die Abrufbarkeit der für den EU-Haushalt erforderlichen Beträge nicht beeinträchtigt wird. Auch bei SURE kann der Spielraum im Rahmen der Eigenmittellobergrenze genutzt werden. Darüber hinaus wurden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, eine zusätzliche Garantie in Höhe von insgesamt 25 Milliarden Euro (25 % der Kapazität von SURE) bereitzustellen.

51 In dieser Hinsicht sind bemerkenswerte Unterschiede zu verzeichnen. Bei der Zahlungsbilanzhilfe und dem Programm SURE werden sämtliche Beträge, die den begünstigten Mitgliedstaaten als Darlehen gewährt wurden, von allen Mitgliedstaaten im Rahmen des Spielraums bis zur Eigenmittellobergrenze garantiert. Beim EFSM besteht insoweit eine andere Situation, als nach Maßgabe der EFSM-Verordnung³⁵ in Fällen, in denen einem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets finanzieller Beistand gewährt wird, die Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, in vollem Umfang für alle Verbindlichkeiten entschädigt werden, die ihnen aus der Nichtrückzahlung des finanziellen Beistands durch den begünstigten Mitgliedstaat entstehen können³⁶.

52 Daraus ergibt sich eine Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten, für die der Hof keine Begründung erkennen konnte. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sind verpflichtet, Unterstützung zurückzuzahlen, die den Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-

³⁵ [Verordnung \(EU\) Nr. 407/2010](#) zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM-Verordnung).

³⁶ Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der [EFSM-Verordnung](#).

Währungsgebiets (über die Zahlungsbilanzhilfe) gewährt wurde. Für die Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets besteht jedoch keine Verpflichtung zur Rückzahlung der den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (über den EFSM) gewährten Unterstützung.

53 Mit NextGenerationEU wurde ein neues Format für die Absicherung der Beschaffung von Finanzmitteln an den Märkten eingeführt. Eine vorübergehende Anhebung der Eigenmittelobergrenze um 0,6 Prozentpunkte ermöglichte die Beschaffung der Mittel an den Märkten im Rahmen einer diversifizierten Finanzierungsstrategie.

Im Hinblick auf die EU-Finanzlandschaft wird die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nur teilweise erfüllt

Die EU hat eine integrierte Berichterstattung eingeführt, die sich jedoch nicht auf alle Instrumente erstreckt

54 Zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen sowie zur Ermöglichung einer angemessenen Kontrolle sollten für alle Instrumente umfassend und zeitnah Jahresfinanzberichte erstellt werden. Diese Berichte sollten einen angemessenen Überblick über die gesamte Finanzlandschaft der EU enthalten³⁷.

Die Kommission erstellt mehrere Berichte, aber keiner enthält einen Überblick über alle Instrumente der EU-Finanzlandschaft

55 Nach Maßgabe der Haushaltsordnung erstellt die Kommission einen integrierten Rechnungslegungs- und Rechenschaftsberichtssatz³⁸, einschließlich der Jahresrechnung der EU. Die EU-Jahresrechnung enthält Informationen über die Instrumente, die im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckt sind. Andere in der Haushaltsordnung vorgeschriebene Berichte enthalten zudem zusätzliche Informationen über diese Instrumente (z. B. der Bericht über Finanzierungsinstrumente, Haushaltsgarantien, finanziellen Beistand und Eventualverbindlichkeiten³⁹ oder die 13 dem EU-Haushalt 2022

³⁷ PEFA-Indikator 6 sowie Dimension 6.3 des [PEFA "Framework for assessing public financial management"](#) sowie Richard Allen und Dimitar Radev (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), *OECD Journal on Budgeting*, Bd. 6/4.

³⁸ Artikel 247 der [Haushaltsordnung](#).

³⁹ Bericht der Kommission über Finanzierungsinstrumente, Haushaltsgarantien, finanziellen Beistand und Eventualverbindlichkeiten, [COM\(2021\) 676 final](#) ("Bericht nach Artikel 250").

als Anhänge beigefügten Arbeitsdokumente). In diesen Dokumenten werden spezifische Aspekte detailliert beschrieben. Sie bieten jedoch keinen Überblick über alle Instrumente der EU-Finanzlandschaft. Die nicht im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckten Instrumente (d. h. der SRF, die Europäische Friedensfazilität, der Modernisierungsfonds, der ESM, die EFSF und die GLF) werden nicht berücksichtigt.

56 Im Jahr 2021 erstellte die Kommission zum ersten Mal den Haushaltstransparenzbericht⁴⁰ nach Maßgabe der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat im Rahmen des MFR⁴¹. Der Bericht enthält Informationen über einige Instrumente, die nicht im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckt sind (z. B. die EFSF und der ESM). Die Informationen vermitteln einen allgemeinen Überblick über die Instrumente, aufgeschlüsselt nach Arten einschließlich Links zu weiterführenden Informationen über die einzelnen Instrumente. Der Hof stellt fest, dass sich der Bericht nicht auf den SRF, die GLF und eigene Tätigkeiten der EIB bezieht. Die Europäische Friedensfazilität und der Modernisierungsfonds hatten zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts ihre Tätigkeiten noch nicht aufgenommen.

57 Der Hof stellte fest, dass bei den in der EU-Jahresrechnung nicht berücksichtigten Instrumenten im Allgemeinen eine regelmäßige Rechnungslegung nach Maßgabe der jeweils geltenden Rechtsvorschriften erfolgt. Die beiden Ausnahmen sind die Europäische Friedensfazilität, bei der die Rechtsgrundlage nicht ausdrücklich eine Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit oder dem Europäischen Parlament vorsieht (die regelmäßige Rechnungslegung sollte nur gegenüber dem Rat erfolgen), und die GLF, für die die Kommission vierteljährliche Berichte über die von Griechenland geschuldeten Beträge und die Forderungen der Mitgliedstaaten erstellt. Die Berichte sind in der Gläubigervereinbarung vorgeschrieben und werden den Kreditnehmern und den Kreditgebern zum Zweck der Zinsberechnung übermittelt. Sie sind jedoch nicht öffentlich zugänglich.

Bei den Instrumenten, für die der Hof keine Prüfungsrechte besitzt, besteht eine Lücke hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung

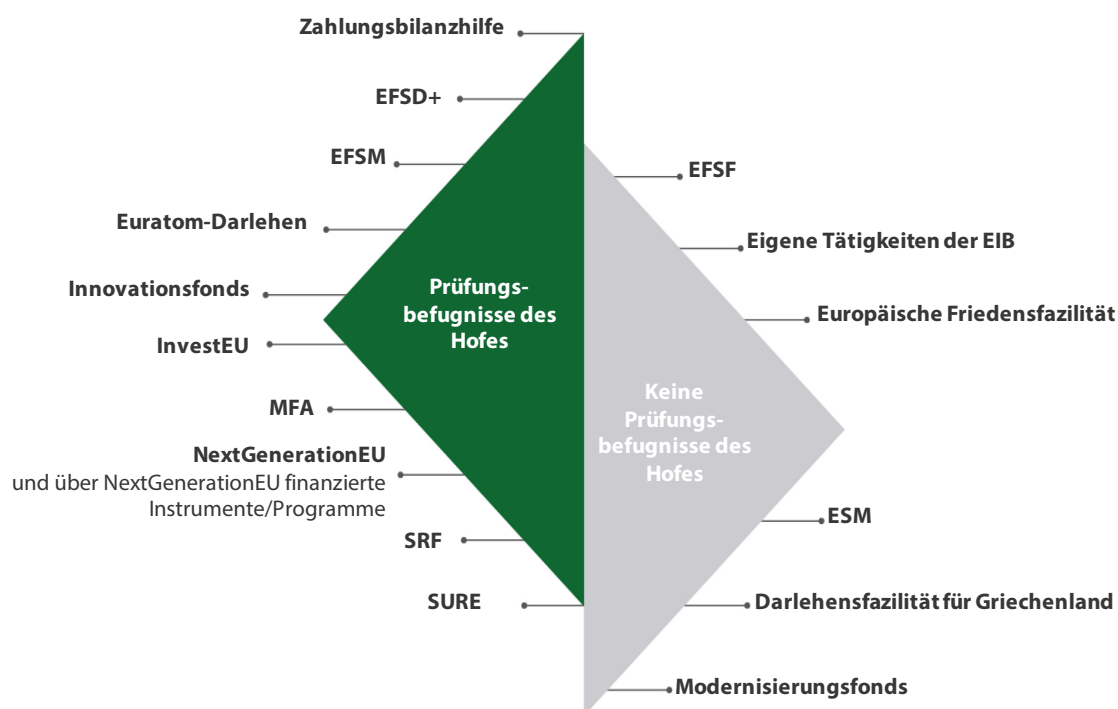
58 Gemäß den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI-Normen) unterliegt die gesamte staatliche Gebarung (Buchführung), ungeachtet ob und in welcher Weise sie im allgemeinen Staatsbudget ihren Niederschlag findet, der

⁴⁰ [2020 Budgetary transparency report](#) der Kommission.

⁴¹ [Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission.](#)

Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde⁴². Um eine umfassende Rechenschaftslegung und Transparenz sicherzustellen, ist eine zuverlässige und umfassende externe Prüfung unabdingbar⁴³. Mit den Verträgen wurde der Europäische Rechnungshof als externer Rechnungsprüfer der EU eingesetzt⁴⁴. **Abbildung 6** ist zu entnehmen, für welche Instrumente der Europäische Rechnungshof Prüfungsrechte hat und für welche nicht.

Abbildung 6 – Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

59 Der Europäische Rechnungshof verfügt über Prüfungsrechte für die meisten der in der Analyse des Hofes berücksichtigten Instrumente. **Anhang III** bietet einen Überblick über die Regelungen für die externe Prüfung der Instrumente, für die der Europäische Rechnungshof keine Prüfungsrechte besitzt. Die Jahresabschlüsse des ESM, der EFSF und der EIB enthalten den Bestätigungsvermerk eines unabhängigen externen Abschlussprüfers. Der Vermerk ist in Übereinstimmung mit den internationalen Prüfungsstandards (International Standards on Auditing, ISA) zu erstellen. Die Europäische Friedensfazilität und der Modernisierungsfonds wurden erst vor Kurzem eingerichtet. Daher haben die öffentlichen externen Rechnungsprüfer noch keinen Prüfbericht erstellt.

⁴² Paragraph 18 Absatz 3 der Erklärung von Lima über die Richtlinien für die Kontrolle der öffentlichen Finanzen. [INTOSAI P 1](#).

⁴³ Indikator 30 des PEFA "Framework for assessing public financial management".

⁴⁴ Artikel 287 Absatz 1 AEUV.

Die Regelungen sehen jedoch vor, dass die Jahresabschlüsse nach den International Standards on Auditing geprüft werden. Für die GLF besitzen die Obersten Rechnungskontrollbehörden der kreditgebenden Mitgliedstaaten Prüfungsbefugnis.

60 Der Hof hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, dass er über Prüfungsrechte verfügt⁴⁵. In diesem Zusammenhang empfahl er, für alle Arten der Finanzierung der EU-Politik Mandate für öffentliche Finanzkontrollen zu erteilen und ihn mit der Prüfung aller Einrichtungen zu beauftragen, die zur Umsetzung der EU-Politik außerhalb der EU-Rechtsordnung durch Vereinbarungen geschaffen wurden. Darunter fallen der ESM und die nicht mit dem EU-Haushalt zusammenhängenden Operationen der EIB. Der Hof wies ferner darauf hin, dass die Erteilung eines Mandats für öffentliche Finanzkontrollen in einigen Fällen möglicherweise die Änderung von Rechtsvorschriften erfordere⁴⁶. In seiner Stellungnahme 02/2018⁴⁷ empfahl der Hof ferner, der ESM könne ihm ein Mandat erteilen, um die aufgezeigte Lücke hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu schließen. In seiner Antwort auf die Stellungnahme des Hofes wies der ESM darauf hin, dass "die derzeitigen Prüfungsregelungen des ESM in Einklang mit den vorbildlichen Vorgehensweisen stehen, die für internationale Finanzinstitutionen zur Anwendung kommen". Zudem erinnerte der Prüfungsausschuss des ESM daran, dass die Klärung der Frage, ob zukünftig andere Regelungen für die Prüfung und Rechenschaftspflicht angemessen wären, den Vertragsparteien des ESM-Vertrags obliege.

61 Auch das Europäische Parlament hat eine stärkere Beteiligung des Europäischen Rechnungshofs an der Prüfung dieser Instrumente gefordert. Beispielsweise forderte es den Rat auf, Artikel 12 des Protokolls Nr. 5 im Anhang zum EUV und zum AEUV zu ändern, um dem Europäischen Rechnungshof eine Funktion bei der Prüfung des Grundkapitals der EIB zu gewähren⁴⁸. Ein weiteres Beispiel ist die Entschließung des Europäischen

⁴⁵ [Analyse 01/2014](#): "Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle".

⁴⁶ [Vorschlag 6 der Analyse 01/2018](#): Themenpapier "Future of EU finances: reforming how the EU budget operates".

⁴⁷ [Stellungnahme 02/2018](#): "Erwägungen hinsichtlich Prüfung und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit dem Vorschlag vom 6. Dezember 2017 zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds innerhalb des Unionsrechtsrahmens".

⁴⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2021 zu der Kontrolle der Finanztätigkeit der Europäischen Investitionsbank – Jahresbericht 2019 ([2020/2245\(INI\)](#)).

Parlaments zum Vorschlag der Kommission für den Europäischen Währungsfonds⁴⁹, in der festgestellt wurde, dass der Europäische Rechnungshof in Fällen, in denen EU-Haushaltsmittel betroffen sind, als unabhängiger externer Prüfer vorgesehen und ihm eine klare und förmliche Rolle im Entlastungsverfahren zugewiesen werden sollte⁵⁰.

Bei Instrumenten, die nicht im Rahmen der Eigenmittellobergrenze gedeckt sind, ist keine demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament gegeben

62 Die öffentliche Kontrolle ist für die Schaffung neuer Instrumente und die Aufsicht über deren Umsetzung unabdingbar, um sicherzustellen, dass diese Instrumente legitim und gerechtfertigt sind und dass eine Rechenschaftspflicht besteht⁵¹. Dies sollte für alle Instrumente gelten, bei denen öffentliche Mittel eingesetzt werden, auch wenn sie außerhalb des Haushaltsrahmens eingerichtet wurden.

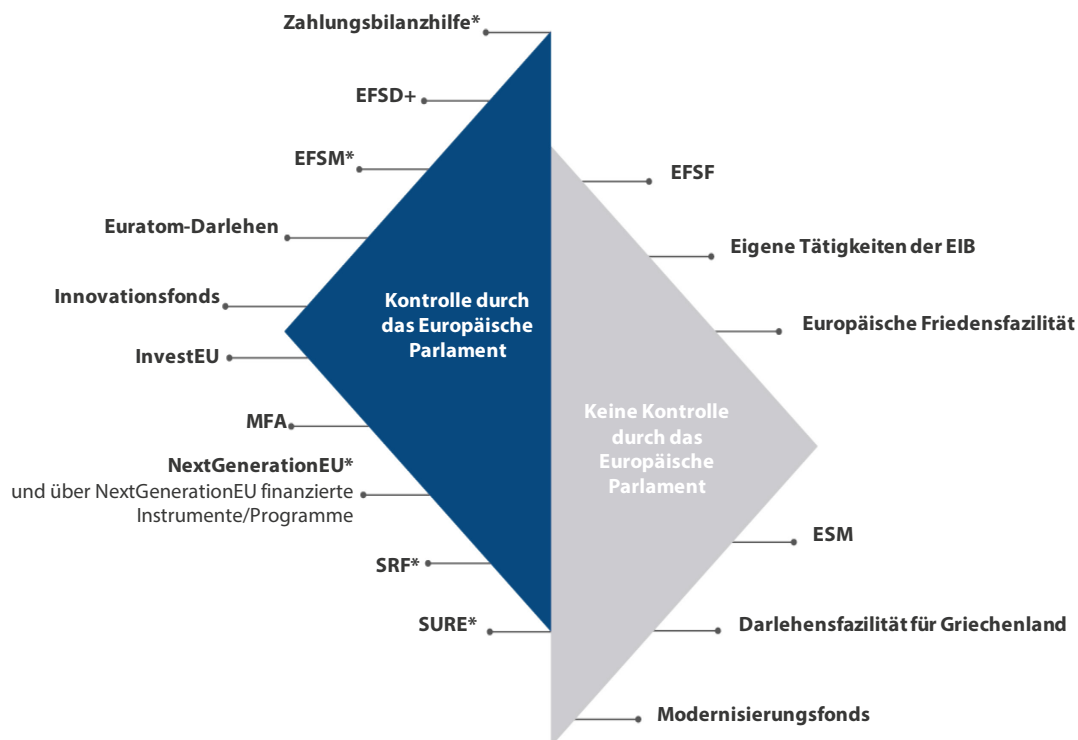
63 Der Hof stellte fest, dass das Europäische Parlament bei den Instrumenten, die im Rahmen der Eigenmittellobergrenze gedeckt sind, über allgemeine Kontrollbefugnisse verfügt (siehe [Abbildung 7](#)). Bei einigen dieser Instrumente übt das Europäische Parlament insoweit eine begrenzte Kontrolle aus, als es zwar nicht für ein förmliches Entlastungsverfahren zuständig ist, aber über wichtige Entscheidungen unterrichtet wird. Bei Instrumenten, die nicht im Rahmen der Eigenmittellobergrenze gedeckt sind (eigene Tätigkeiten der EIB, die GLF, der ESM, die EFSF, die Europäische Friedensfazilität und der Modernisierungsfonds), hat das Europäische Parlament keine formellen Kontrollbefugnisse, und die demokratische Kontrolle kann nur von den nationalen Parlamenten ausgeübt werden. Dadurch ergibt sich allerdings eine Lücke, da sich die öffentliche Kontrolle – und damit auch die Rechenschaftspflicht – je nach Art des verwendeten Finanzierungsinstruments ihrem Wesen und ihrem Umfang nach unterschiedlich gestalten kann.

⁴⁹ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, [COM\(2017\) 827 final](#).

⁵⁰ Ziffer 5 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, 2017/0333R(APP).

⁵¹ Indikator 18 des PEFA "Framework for assessing public financial management".

Abbildung 7 – Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments



* Begrenzte Kontrolle durch das Europäische Parlament

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

64 Die Regelungen zur Rechenschaftspflicht spiegeln im Großen und Ganzen das Entscheidungsverfahren bei der Schaffung eines neuen Instruments wider. Insbesondere wurde das Europäische Parlament bei der Schaffung einiger dieser Instrumente (EFSF, ESM und GLF) nicht konsultiert, da sie nicht auf einem EU-Rechtsakt, sondern auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruhen.

65 Außerdem ist das Europäische Parlament nach den Verträgen nicht verpflichtet, an der Schaffung von Soforthilfeinstrumenten (EFSM, SURE und NextGenerationEU) mitzuwirken⁵². Dies wurde in einer gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission aus dem Jahr 2020⁵³, in der die drei Organe die Modalitäten für ein Verfahren der Haushaltskontrolle zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat mit aktiver Unterstützung der Kommission niederlegt haben, anerkannt und in gewissem Umfang berücksichtigt. Dieses Verfahren sollte angewandt werden, wenn die Kommission einen Vorschlag für ein neues Instrument mit potenziell spürbaren Auswirkungen auf den EU-Haushalt vorlegt. Im Rahmen dieses Verfahrens

⁵² Artikel 122 AEUV.

⁵³ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Haushaltskontrolle in Bezug auf neue Vorschläge, 2020/C 444 I/05.

nehmen das Europäische Parlament und der Rat einen konstruktiven Dialog auf, um zu einem gemeinsamen Verständnis bezüglich der Auswirkungen des geplanten Rechtsakts auf den Haushalt zu gelangen.

66 Durch diese Vereinbarung wurde die Kontrolle des Europäischen Parlaments bei der Schaffung neuer Instrumente verbessert. Aus den oben erläuterten Gründen beruht diese Kontrolle jedoch nur auf einer gemeinsamen Erklärung und erstreckt sich nicht auf Instrumente außerhalb des Haushalts, die keine Auswirkungen auf den Haushalt haben.

Das Potenzial zur Vereinfachung der EU-Finanzlandschaft wurde nicht voll ausgeschöpft

67 Beim EU-Haushalt sollte ein ausgewogenes Maß an Flexibilität gewahrt werden, damit weniger Instrumente außerhalb des Haushalts geschaffen werden müssen. Gute Praxis ist es, regelmäßig die Möglichkeit einer Konsolidierung der bestehenden Instrumente zu prüfen⁵⁴. In diesem Abschnitt geht der Hof detaillierter auf die Änderungen in der Finanzlandschaft der EU ein, die mit dem MFR 2021–2027 eingeführt wurden. Außerdem benennt der Hof die Bereiche, in denen nach seiner Auffassung Raum für eine weitere Konsolidierung besteht.

MFR 2021–2027: Bei der Straffung der EU-Finanzlandschaft sind gute Fortschritte zu verzeichnen

Größere Flexibilität des EU-Haushalts und Verwendung von externen zweckgebundenen Einnahmen

68 Um festzustellen, ob Vorhersehbarkeit und Flexibilität in ausgewogenem Verhältnis stehen, untersuchte der Hof die bestehenden Flexibilitätsregelungen des EU-Haushalts. Diese Regelungen gleichen die sich aus der Obergrenze des MFR ergebenden Beschränkungen insoweit aus, als sie die Möglichkeit eröffnen, innerhalb der bestehenden Grenzen eine Reserve für besonderen und unvorhersehbaren Bedarf zu bilden (siehe [Anhang IV](#)).

⁵⁴ Richard Allen und Dimitar Radev (2007), [Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#), *OECD Journal on Budgeting*, Bd. 6/4.

69 Umfang und Kapazität der Flexibilitätsregelungen wurden im aktuellen MFR auf einen Höchstbetrag von insgesamt 21 Milliarden Euro ausgeweitet⁵⁵. Die Nutzung dieser Regelungen erhöht die Flexibilität des EU-Haushalts und ermöglicht Krisenreaktionen, ohne besondere Instrumente schaffen zu müssen.

70 Die Schaffung neuer nicht rückzahlbarer Instrumente außerhalb des EU-Haushalts kann auch durch die Verwendung externer zweckgebundener Einnahmen vermieden werden. Der Vorteil solcher Einnahmen besteht darin, dass zusätzliche Mittel für EU-Maßnahmen bereitgestellt werden können, die die Kommission nach Maßgabe der EU-Haushaltsordnung durchführt. Dies stellt zwar eine Verbesserung gegenüber der Verwendung von Instrumenten außerhalb des Haushalts dar, jedoch ändert sich der Haushaltsplan durch die externen zweckgebundenen Einnahmen erheblich, da sich die von der Haushaltsbehörde im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen vereinbarten Beträge um diese Einnahmen erhöhen. Außerdem wird damit vom Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung abgewichen, nach dem alle Einnahmen alle Zahlungen ohne Zweckbindung der Ausgaben decken müssen⁵⁶.

71 Externe zweckgebundene Einnahmen stellen eine Abweichung vom normalen Haushaltsverfahren dar, da diese Einnahmen im genehmigten Haushaltsplan nicht enthalten sind. Sowohl die Herkunft als auch die Bestimmung der Mittel sind allerdings in spezifischen Rechtsakten festgelegt, beispielsweise in der NextGenerationEU-Verordnung und in den Basisrechtsakten zur Festlegung der mit diesen Mitteln ausgestatteten Ausgabenprogramme. Aufgrund ihres besonderen Charakters werden die externen zweckgebundenen Einnahmen nicht in den Ausgabenrubriken des MFR geführt⁵⁷, und die jeweiligen Beträge werden nicht jährlich neu im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens von der Haushaltsbehörde "ausgehandelt". Die Kommission erstellt jedoch jährlich detaillierte Schätzungen der zweckgebundenen Einnahmen⁵⁸.

72 Im MFR 2021–2027 werden die externen zweckgebundenen Einnahmen erheblich steigen. Der Gesamtbetrag der ausgeführten zweckgebundenen Einnahmen im Jahr 2020 lag bei 7,4 Milliarden Euro an Mitteln für Verpflichtungen und 9,7 Milliarden Euro an Mitteln für Zahlungen. Gemäß den monatlichen Berichten der Kommission über zusätzliche Mittel erhöhten sich die Beträge im Jahr 2021 drastisch auf

⁵⁵ Europäische Kommission, [Flexibility and special instruments](#).

⁵⁶ Artikel 20 der [Haushaltsordnung](#).

⁵⁷ Erwägungsgrund 5 der Präambel der [MFR-Verordnung 2021–2027](#).

⁵⁸ "Draft General Budget of the European Union – Working Document Part V: Budget implementation and assigned revenue", [COM\(2022\) 400](#).

154 Milliarden Euro (Verpflichtungen) und 62,3 Milliarden Euro (Zahlungen). Dieser Anstieg ist in erster Linie durch das Instrument NextGenerationEU bedingt, das zur Finanzierung der wirtschaftlichen Erholung der EU nach der Pandemie eingerichtet wurde. Ein weiteres Beispiel für externe zweckgebundene Einnahmen ist die Einrichtung des Innovationsfonds⁵⁹ und seine Konsolidierung im EU-Haushalt (siehe **Kasten 4**).

Konsolidierung der Instrumente und Auswirkungen der COVID-19-Krise

73 Um sicherzustellen, dass Instrumente außerhalb des EU-Haushalts weiterhin gerechtfertigt sind, besteht eine gute Praxis in der Prüfung, ob solche Instrumente konsolidiert werden könnten, um die Finanzlandschaft insgesamt zu vereinfachen⁶⁰ (siehe **Abbildung 3**).

74 Mit dem MFR 2021–2027 hat sich die Finanzlandschaft der EU erheblich geändert. Zum einen wurden mehrere Instrumente konsolidiert, und zum anderen machte die Reaktion auf die COVID-19-Krise neue Instrumente erforderlich.

75 Hinsichtlich der Instrumente im Zusammenhang mit den internen Politikbereichen der EU ist festzustellen, dass die Investitionsinstrumente für Maßnahmen innerhalb der EU im Fonds InvestEU zusammengeführt wurden, der 13 zuvor auf zentraler Ebene getrennt verwaltete Finanzierungsinstrumente und die zuvor über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFISI) gewährte EU-Haushaltsgarantie unter einem Dach vereint.

76 Im Bereich des auswärtigen Handelns wurden die meisten bestehenden Instrumente und Programme im übergreifenden Instrument "Europa in der Welt" (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, NDICI) gebündelt. Mit dem NDICI hat die Kommission den früheren EEF, der 50 Jahre lang außerhalb des EU-Haushalts bestand, in den Haushaltsplan einbezogen (siehe **Kasten 5**). Im EFSD+, der ebenfalls im Rahmen des NDICI durchgeführt wird, wurden die EU-Haushaltsgarantie für Außenmaßnahmen, das frühere EIB-Mandat für die Darlehenstätigkeit in Drittländern, regionale Mischfinanzierungsfazilitäten und Rückflüsse aus der früheren AKP-Investitionsfazilität zusammengefasst.

⁵⁹ Delegierte Verordnung (EU) 2019/856 der Kommission in Bezug auf die Funktionsweise des Innovationsfonds.

⁶⁰ Richard Allen und Dimitar Radev (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, *OECD Journal on Budgeting*, Bd. 6/4.

Kasten 5

Einbeziehung des EEF in den Haushaltsplan: ein Ergebnis, das seit 50 Jahren überfällig ist

Von 1959 bis 2020 wurde die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten sowie den überseeischen Ländern und Gebieten aus dem EEF finanziert. Der EEF bestand unabhängig vom EU-Haushalt und dem MFR und wurde über ausgehandelte Beiträge der Mitgliedstaaten mit Mitteln ausgestattet.

Sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament hatten seit den 1970er-Jahren die Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushaltsplan gefordert. Der Rat hatte diesen Vorschlag jedoch nicht gebilligt. Das Europäische Parlament nahm mehrere Entschlüsse an⁶¹, und die Kommission erstellte einige Mitteilungen⁶², der Rat erzielte aber nie einen Konsens, der die Einbeziehung des EEF in den EU-Haushaltsplan ermöglicht hätte.

Nach 50 Jahren erfolgloser Versuche verständigten sich die Mitgliedstaaten im Rat darauf, die AKP-EU-Partnerschaft, die bis dahin aus dem EEF finanziert wurde, ab dem 1. Januar 2021 aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Die zuvor über den EEF finanzierten Maßnahmen wurden in das neue Instrument "NDICI/Europa in der Welt" und andere Instrumente aufgenommen. Die vor dem 31. Dezember 2020 eingegangenen globalen Mittelbindungen des EEF werden nach Schätzungen der Kommission jedoch noch bis mindestens 2045 weiter ausgeführt. Daher werden das alte (EEF) und das neue System (NDICI) vorübergehend parallel bestehen.

77 Zwei weitere Instrumente wurden ebenfalls beendet: die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei und vier Nothilfe-Treuhandfonds der EU (Afrika, Bêkou, Kolumbien und Madad). Stattdessen wurde die im Rahmen dieser Instrumente geleistete Unterstützung durch das über den EU-Haushaltsplan finanzierte Programm "NDICI/Europa in der Welt"

⁶¹ Beispielsweise die Entschlüsselung des Europäischen Parlaments zur Integration des EEF in den Haushalt der Union, [95/C 249/03](#), oder die Entschlüsselung des Europäischen Parlaments zur Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan, [2003/2163\(INI\)](#).

⁶² Beispielsweise die Mitteilung der Kommission an den Rat "La budgétisation du FED et son financement par les ressources propres de la Communauté", SEC(73) 2149, der Bericht über die Möglichkeiten und Modalitäten der Einbeziehung des EEF in den Haushalt, SEC(94) 640, und die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Auf dem Weg zur vollständigen Einbeziehung der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten in den EU-Haushalt", [KOM\(2003\) 590 endgültig](#).

ersetzt, mit dessen Methoden voraussichtlich besser auf möglicherweise entstehenden Bedarf reagiert werden kann.

78 Zudem wurden zwei frühere verteidigungsbezogene Instrumente außerhalb des EU-Haushaltsplans – die Friedensfazilität für Afrika und der Mechanismus Athena – in der Europäischen Friedensfazilität zusammengeführt. Dadurch wurden alle EU-Ausgaben mit militärischem Bezug in einem Instrument zusammengefasst.

79 Trotz der Bemühungen um eine Konsolidierung der EU-Finanzlandschaft wurden infolge der Reaktion auf die COVID-19-Krise zwei neue Instrumente geschaffen: SURE und NextGenerationEU. Der Hof stellt jedoch fest, dass SURE und NextGenerationEU im Gegensatz zu einigen früheren Krisenreaktionsmechanismen (z. B. der GLF, der EFSF oder dem ESM) im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses (unter Festlegung einer vorübergehenden zusätzlichen Obergrenze) eingerichtet wurden und daher eine transparentere öffentliche Kontrolle ermöglichten.

Eine komplexe Palette von Finanzhilfeinstrumenten

80 Wie aus [Abbildung 3](#) ersichtlich, gibt es gegenwärtig acht Finanzhilfeinstrumente: die GLF, die EFSF, den ESM, den EFSM, die Zahlungsbilanzhilfe, SURE, die MFA und Euratom-Darlehen. Diese Instrumente wurden für unterschiedliche Bedürfnisse entwickelt, ähneln einander aber weitgehend, da sie (mit Ausnahme der GLF) aufgenommene Mittel nutzen, um den Mitgliedstaaten⁶³ und einigen Nicht-EU-Ländern⁶⁴ finanziellen Beistand zu gewähren. In den folgenden Ziffern werden die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Analyse der Optionen für die Konsolidierung dieser Finanzhilfeinstrumente erläutert.

⁶³ Folgende EU-Mitgliedstaaten erhielten Ende 2021 finanziellen Beistand: Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

⁶⁴ Folgende Nicht-EU-Länder erhielten Ende 2021 finanziellen Beistand: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Jordanien, Kosovo, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Tunesien und die Ukraine.

Bemühungen um eine Reformierung oder Aktualisierung einiger dieser Instrumente waren erfolglos

81 Der Hof untersuchte die früheren Vorschläge der Kommission zur Reform der Finanzhilfelinstrumente. Im Folgenden wird erläutert, warum diese Versuche gescheitert sind.

82 Im Jahr 2012 legte die Kommission einen Vorschlag zur Aktualisierung der Zahlungsbilanzhilfe vor⁶⁵. Der Vorschlag zielte vor allem auf die Einführung neuer vorsorglicher Instrumente und eine effizientere Beschlussfassung durch eine Verringerung der Anzahl der Verfahrensschritte ab. Der Rat nahm diesen Vorschlag jedoch nicht an.

83 Es wurde festgestellt, dass das Fehlen einer Rahmenverordnung (siehe Ziffer 40) die Wirksamkeit der MFA einschränkt, da Beschlüsse auf Einzelfallbasis gefasst werden. Um diese Einschränkung zu beseitigen, legte die Kommission einen Vorschlag vor, den sie jedoch wieder zurückziehen musste, da die Auffassungen des Europäischen Parlaments nicht mit denen des Rates vereinbar waren (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6

Makrofinanzhilfen: der Konflikt um die Rahmenverordnung

Im Jahr 2011 legte die Kommission einen Vorschlag⁶⁶ betreffend eine Rahmenverordnung über Finanzhilfen für Nicht-EU-Länder vor. Mit dem Vorschlag sollte ein allgemeines Regelwerk für die Gewährung von Finanzhilfen geschaffen werden, das gleichzeitig das Verfahren beschleunigen und eine Rechtsgrundlage für die bis dahin weitgehend informellen Vereinbarungen bilden sollte.

Der Vorschlag wurde sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat abgeändert. Neu eingeführt wurde die Verpflichtung, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für jede einzelne Makrofinanzhilfemaßnahme beizubehalten. Die Kommission war der Auffassung, dass dadurch die Ziele des Vorschlags modifiziert würden, und zog den Vorschlag im Jahr 2013 zurück.

⁶⁵ Ziffer 2 der Begründung des "Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Schaffung einer Fazilität des finanziellen Beistands für Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist", COM(2012) 336 final.

⁶⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für Makrofinanzhilfen an Drittländer, 2011/0176 (COD).

Im August 2013 nahmen das Europäische Parlament und der Rat eine gemeinsame Erklärung an⁶⁷, die einen Kompromiss zwischen den beiden Mitgesetzgebern darstellte und auf eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens abzielte. Es handelte sich jedoch um eine politische Vereinbarung ohne rechtsverbindliche Wirkung. Daher werden MFA-Beschlüsse weiterhin im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Einzelfallbasis gefasst.

In aktuellen Evaluierungen⁶⁸ wird hervorgehoben, dass das langwierige Verfahren zur Genehmigung von MFA-Beschlüssen die Wirksamkeit des Instruments einschränkt, und die Auffassung vertreten, dass eine Rahmenverordnung diese Einschränkung beseitigen könnte.

84 Der EFSM wurde als befristete Lösung zur Bewältigung der Finanzkrise von 2010 geschaffen. Diese "befristete" Lösung besteht jedoch inzwischen seit mehr als 10 Jahren. Die Kommission weist darauf hin, dass der EFSM nicht in Anspruch genommen werden sollte; er kann allerdings reaktiviert werden⁶⁹.

Mehrere Interessengruppen haben gefordert, den ESM und die EFSF in den "EU-Rechtsrahmen" zu integrieren

85 Der Hof analysierte die unterschiedlichen Standpunkte der wichtigsten Interessengruppen zu den bestehenden Finanzhilfelinstrumenten unter besonderer Berücksichtigung ihrer Vorschläge zu deren weiterer Konsolidierung.

86 In früheren Jahren haben mehrere Interessengruppen vorgeschlagen, den ESM in den EU-Rechtsrahmen zu integrieren. Die Kommission legte einen Vorschlag zur Schaffung des Europäischen Währungsfonds vor, der die Umwandlung des ESM und seine Einbindung in den "EU-Rechtsrahmen" vorsah. Der Hof begrüßte den Vorschlag der

⁶⁷ [Beschluss Nr. 778/2013/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien.

⁶⁸ "Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2010–2020)", Abschlussbericht, S. 13.

⁶⁹ Europäische Kommission, [European Financial Stabilisation Mechanism \(EFSM\)](#).

Kommission⁷⁰, und auch die Europäische Zentralbank veröffentlichte eine positive Stellungnahme⁷¹. Der Vorschlag wurde jedoch nicht vom Rat gebilligt (siehe [Kasten 7](#)).

Kasten 7

Der Bericht der fünf Präsidenten⁷² und der Vorschlag der Kommission zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds, der den ESM ersetzen soll

Im Bericht der fünf Präsidenten heißt es: "Schließlich hat sich der Europäische Stabilitätsmechanismus als zentrales Instrument zur Bewältigung potenzieller Krisen etabliert. Die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse des ESM sind jedoch komplex und langwierig, was in erster Linie auf seine zwischenstaatliche Struktur zurückzuführen ist. Mittelfristig [...] sollten daher die Steuerungsmodalitäten des ESM vollständig in die EU-Verträge integriert werden."

Vor dem Hintergrund dieser Schlussfolgerungen legte die Kommission 2017 einen Vorschlag vor⁷³, der die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds bezweckt, der auf der bewährten Struktur des ESM fußt und im "EU-Rechtsrahmen"* verankert ist. Mit dem Kommissionsvorschlag würde der derzeitige ESM auf der Grundlage von Artikel 352 AEUV praktisch in eine EU-Einrichtung⁷⁴ umgewandelt.

* Im Zusammenhang mit ihren Vorschlägen zur Integration des ESM verwendeten die verschiedenen Interessenträger unterschiedliche Begriffe, u. a. "EU-Rechtsrahmen", "EU-Rahmen", "EU-Regulierungsrahmen", "EU-Besitzstand", "EU-Rechtsordnung" oder "EU-Verträge".

⁷⁰ Ziffer 8 der [Stellungnahme 02/2018](#): "Erwägungen hinsichtlich Prüfung und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit dem Vorschlag vom 6. Dezember 2017 zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds innerhalb des Unionsrechtsrahmens".

⁷¹ Stellungnahme der Europäischen Zentralbank zu einem Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, [2018/C 220/02](#).

⁷² [Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden](#), vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, 22. Juni 2015.

⁷³ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, [COM\(2017\) 827 final](#).

⁷⁴ Artikel 70 der [Haushaltsordnung](#).

87 Das Europäische Parlament hat bereits früher gefordert, den ESM in den Bestand der gemeinsamen Rechte und Pflichten zu überführen, die für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich sind (Besitzstand⁷⁵), oder in die Rechtsordnung der EU⁷⁶ einzubinden. Außerdem könnte der ESM unter Beibehaltung der wichtigsten Merkmale seiner Governance langfristig in den "EU-Rahmen" integriert werden. In diesem Sinne äußerte sich der frühere Präsident der Euro-Gruppe und Vorsitzende des Gouverneursrats des ESM in einem Schreiben vom 25. Juni 2018 an den damaligen Ratspräsidenten⁷⁷. Im Zuge der Prüfung des Hofes bestätigt sich, dass diese Positionen unverändert vertreten werden.

88 Die EFSF wurde mit einer sehr begrenzten Laufzeit eingerichtet (nach dem 30. Juni 2013 konnten keine neuen Programme oder Vereinbarungen ins Leben gerufen werden)⁷⁸, und im Rahmenvertrag ist die Möglichkeit einer Integration in den ESM vorgesehen⁷⁹. Zudem enthält der ESM-Vertrag Ermächtigungsklauseln⁸⁰, die es ermöglichen, die EFSF in den ESM zu integrieren. Im neuen ESM-Vertrag, der derzeit ratifiziert wird, werden diese Klauseln weiter vereinfacht, um die Möglichkeit zur Einbeziehung der EFSF zu schaffen⁸¹. Ungeachtet dieser Klauseln wurde die EFSF jedoch noch nicht in den ESM überführt.

Die Finanzhilfelinstrumente wurden noch nicht konsolidiert

89 Der Hof untersuchte, ob die Aufrechterhaltung einer getrennten Verwaltung aller bestehenden Finanzhilfen gerechtfertigt ist oder eine Konsolidierung vorgenommen werden kann.

⁷⁵ Ziffer 11 der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Stärkung der Demokratie in der EU in der künftigen WWU, [2016/C 065/10](#).

⁷⁶ Ziffer 1 der Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, [2017/0333R\(APP\)](#).

⁷⁷ [Schreiben von Präsident Centeno an Präsident Tusk](#).

⁷⁸ Ziffer 4 der [Statuts coordonnés au 23 avril 2014](#) der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität.

⁷⁹ Artikel 13 Absatz 10 des [EFSF-Rahmenvertrags](#).

⁸⁰ Artikel 40 Absatz 2 des [ESM-Vertrags](#) in der geltenden Fassung.

⁸¹ Artikel 40, neuer Absatz 4 des geänderten [ESM-Vertrags](#) (der sich derzeit in der Ratifizierungsphase befindet).

90 Die meisten dieser Instrumente wurden als Reaktion auf eine Notlage geschaffen, und die GLF, die EFSF und der EFSM sowie SURE wurden ausdrücklich als Zwischen- oder Übergangslösungen konzipiert. Die GLF und die EFSF sind nicht mehr aktiv. Die vorhandenen Vermögenswerte werden aber weiterhin getrennt von den anderen Instrumenten gehalten und verwaltet. Alle acht Finanzhilfelinstrumente waren bei ihrer Schaffung gerechtfertigt. Bislang wurden sie jedoch noch nicht konsolidiert.

91 In ihrem Vorschlag zur Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds brachte die Kommission auch die Notwendigkeit einer Konsolidierung zum Ausdruck: *"Eine stärkere Wirtschafts- und Währungsunion erfordert auch verstärkte Governance-Strukturen und eine effizientere Nutzung der verfügbaren Ressourcen. Das gegenwärtige System spiegelt nach wie vor wider, dass angesichts einer noch nie da gewesenen Krise eine Vielzahl unterschiedlicher Beschlüsse getroffen werden musste. Dies hat hier und da dazu geführt, dass die Instrumente immer zahlreicher und die Regeln immer ausgeklügelter wurden, was die Komplexität erhöht und die Gefahr von Überschneidungen geschaffen hat. Größere Synergien, straffere Verfahren und die Einbindung zwischenstaatlicher Vereinbarungen in den Rechtsrahmen der EU würden Governance und Beschlussfassung stärken⁸²."*

92 Die Notwendigkeit einer Konsolidierung und gründlichen Überprüfung all dieser Finanzierungsinstrumente wurde durch die COVID-19-Krise bestätigt. Im Rahmen des ESM wurde eine spezielle Kreditlinie im Zusammenhang mit COVID-19 eingerichtet, um den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets schnelle Hilfe zukommen lassen zu können. Diese Kreditlinie wurde allerdings nicht genutzt. Das Instrument SURE hingegen wurde speziell für eine Notlage geschaffen, und die verfügbaren Darlehen wurden von 19 Mitgliedstaaten in Anspruch genommen.

⁸² Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds, [COM\(2017\) 827 final](#).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

93 Unbeschadet möglicher Gründe für die Schaffung neuer Arten von Instrumenten gelangte der Hof zu dem Schluss, dass der fragmentarische Ansatz bei der Ausgestaltung der EU-Finanzlandschaft zur Entstehung eines Flickwerks von Instrumenten mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen und Verwaltungsregelungen geführt hat.

94 Er stellte fest, dass neue Instrumente als Reaktion auf neue politische Herausforderungen und auf rechtliche oder praktische Beschränkungen bei der Nutzung bestehender Instrumente geschaffen wurden. Bei den meisten der vom Hof untersuchten Instrumente (10 von 16), einschließlich der nicht von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente, wurde jedoch nicht klar dokumentiert, dass die gewählte Option und ihre Ausgestaltung die am besten geeignete Lösung darstellten, was gute Praxis gewesen wäre (siehe Ziffern [34–36](#)). Folglich unterscheiden sich die Verwaltungsregelungen für ähnliche Arten von Instrumenten erheblich voneinander, wodurch sich die Gesamtkomplexität erhöht (siehe Ziffern [39–43](#)).

Empfehlung 1 – Für alle neuen Instrumente eine angemessene Vorabbewertung der gewählten Gestaltung und Optionen sicherstellen

Die Kommission sollte

- a) innerhalb des bestehenden Rahmens sicherstellen, dass für jedes von ihr vorgeschlagene neue Instrument eine Bewertung der gewählten Gestaltung und der Notwendigkeit zur Schaffung dieses Instruments innerhalb oder außerhalb des EU-Haushalts vorgenommen wurde;
- b) diese gute Praxis mit dem Rat teilen, damit sie auf neue Instrumente angewandt werden kann, die nicht von der Kommission vorgeschlagen wurden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

95 Der Hof stellte ferner fest, dass nicht für alle Instrumente angemessene Regelungen zur Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit bestehen. Wenngleich die Berichterstattung verbessert wurde, fehlen doch konsolidierte Informationen über alle Instrumente. Der kürzlich eingeführte Haushaltstransparenzbericht ist zwar ein positiver Schritt, deckt aber nicht alle Instrumente ab (siehe Ziffern [55–56](#)).

Empfehlung 2 – Informationen über die gesamte Finanzlandschaft der EU zusammenstellen und veröffentlichen

Die Kommission sollte zu allen Instrumenten der gesamten EU-Finanzlandschaft Informationen zusammenstellen und veröffentlichen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

96 Zudem stellte der Hof fest, dass eine Lücke hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung bei den Instrumenten besteht, für die er keine Prüfungsrechte besitzt (siehe Ziffern [59–61](#)), und dass Bestimmungen zur Kontrolle von nicht im Rahmen der Eigenmittelobergrenze gedeckten Instrumenten durch das Europäische Parlament fehlen (siehe Ziffern [62–63](#)). In früheren Veröffentlichungen empfahl der Hof, für alle Arten der Finanzierung der EU-Politik Mandate für öffentliche Finanzkontrollen zu erteilen und ihn mit der Prüfung aller Einrichtungen zu beauftragen, die zur Umsetzung der EU-Politik außerhalb der EU-Rechtsordnung durch Vereinbarungen geschaffen wurden. Darunter fallen der ESM und die nicht mit dem EU-Haushalt zusammenhängenden Operationen der EIB. Der Hof wies ferner darauf hin, dass die Erteilung eines Mandats für öffentliche Finanzkontrollen in einigen Fällen möglicherweise die Änderung von Rechtsvorschriften erfordert. Ferner empfahl der Hof, der ESM könne dem Europäischen Rechnungshof ein Mandat erteilen, um die aufgezeigte Lücke hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu schließen. Diese Vorschläge bekräftigt der Hof an dieser Stelle. Ebenso könnten das Europäische Parlament und die betroffenen Organe eine Vereinbarung treffen, um eine Kontrolle durch das Europäische Parlament zu ermöglichen, die die bestehende Kontrolle durch die nationalen Parlamente ergänzt.

97 Der Modernisierungsfonds wurde im Gegensatz zum Innovationsfonds außerhalb des EU-Haushalts eingerichtet (siehe Ziffer [43](#)). Dies führte zu unterschiedlichen Verwaltungsregelungen und zum Fehlen einer Kontrolle durch das Europäische Parlament und hatte zur Folge, dass der Europäische Rechnungshof keine Prüfungsrechte besitzt (siehe Ziffern [43](#), [59–61](#) und [63](#)).

98 Der Hof erkennt die jüngsten Fortschritte bei der Konsolidierung verschiedener Arten von Instrumenten im EU-Haushalt an, stellt jedoch fest, dass das Vereinfachungspotenzial noch nicht voll ausgeschöpft wurde. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass im Hinblick auf den MFR 2021–2027 gute Fortschritte bei der Konsolidierung der EU-Finanzlandschaft erzielt wurden, insbesondere durch die Einbeziehung der zuvor aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanzierten Maßnahmen in den EU-Haushalt. Die EU führte zudem mehrere Investitionsinstrumente aus dem EU-Haushalt im Programm InvestEU und im Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit

und internationale Zusammenarbeit (einschließlich des EFSD+) zusammen (siehe Ziffern 73–79). Der Hof ist allerdings der Auffassung, dass noch Spielraum für eine Integration des Modernisierungsfonds in den EU-Haushalt besteht.

Empfehlung 3 – Eine Einbeziehung des Modernisierungsfonds in den EU-Haushalt vorschlagen

Die Kommission sollte vorschlagen, den Modernisierungsfonds im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen in den EU-Haushalt einzubeziehen, wobei die Besonderheiten des Fonds berücksichtigt werden sollten.

Zieldatum für die Umsetzung: 2025

99 Im Hinblick auf die Finanzhilfelinstrumente stellte der Hof fest, dass Spielraum für die Straffung der gegenwärtigen komplexen Regelungen (siehe Ziffern 80–88) und die Beseitigung nicht gerechtfertigter unterschiedlicher Behandlungen (siehe Ziffer 52) besteht. In einigen Fällen stellte der Hof fest, dass die Kommission auf Einschränkungen bei den derzeitigen Regelungen, beispielsweise bei der MFA und der Zahlungsbilanzfazilität, hingewiesen und Lösungen vorgeschlagen hatte, die von den Gesetzgebern nicht aufgegriffen wurden (siehe Ziffern 82–83). Insbesondere hat die Kommission eingeräumt, dass Governance und Beschlussfassung geschwächt würden, wenn der ESM außerhalb des "EU-Rechtsrahmens" verbleibt (siehe Ziffer 91). Mehrere Interessenträger haben die Einbeziehung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität) in den "EU-Rechtsrahmen" gefordert (siehe Ziffern 85–91), darunter die Präsidenten der Kommission, des Rates, der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Parlaments und der Euro-Gruppe. Auch der frühere Präsident der Euro-Gruppe und Vorsitzende des Gouverneursrats des Europäischen Stabilitätsmechanismus teilte diese Auffassung hinsichtlich der Integration des ESM (siehe Ziffer 87). In diesem Zusammenhang stellt der Hof fest, dass die COVID-bezogenen Kreditlinien des Europäischen Stabilitätsmechanismus in der Praxis von den Mitgliedstaaten nicht in Anspruch genommen wurden – im Gegensatz zu anderen von der Kommission geschaffenen Krisenreaktionsmechanismen, beispielsweise dem Europäischen Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) und NextGenerationEU (siehe Ziffer 92).

Empfehlung 4 – Die Einbeziehung und Konsolidierung bestehender Finanzhilfeinstrumente vorschlagen

Die Kommission sollte

- a) in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus einen gemeinsamen Standpunkt zur Integration des Europäischen Stabilitätsmechanismus in den "EU-Rechtsrahmen" entwickeln;
- b) neue Legislativvorschläge zur Konsolidierung der bestehenden Finanzhilfeinstrumente vorlegen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2025

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, am 17. Januar 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Umfang und Kapazität der vom Hof untersuchten Instrumente

Instrument	Umfang/Kapazität
Zahlungsbilanzhilfe-Programme für Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets (Zahlungsbilanzhilfe)	Kapazität: 50 Milliarden Euro. Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 200 Millionen Euro.
Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung plus (EFSD+)	Keine Beträge im Voraus festgelegt. Kommissionsinternen Berechnungen zufolge gibt es jedoch eine vorab zugewiesene Kapazität aus der Garantie für Außenmaßnahmen, aus der 41 Milliarden Euro für das Instrument EFSD+ verwendet werden können.
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)	Kapazität: 440 Milliarden Euro. Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 194 Milliarden Euro. * Dieses Instrument ist derzeit nicht verfügbar. Es können keine weiteren Mittel verwendet werden.
Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus für Mitgliedstaaten innerhalb des Euro-Währungsgebiets (EFSM)	Kapazität: 60 Milliarden Euro. Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 46,8 Milliarden Euro.
Eigene Tätigkeiten der Europäischen Investitionsbank (EIB)	249 Milliarden Euro gezeichnetes Kapital; Kapazität nicht festgelegt. Ausstehende ausgezahlte Darlehen zum 31. Dezember 2021: 433,4 Milliarden Euro.
Europäische Friedensfazilität (EPF)	5 Milliarden Euro zur Verwendung 2021–2027.
Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)	Kapazität: 500 Milliarden Euro. Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 89,9 Milliarden Euro.
Euratom -Darlehen	Allgemeine Kapazität: 4 Milliarden Euro.

Instrument	Umfang/Kapazität
	Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 350 Millionen Euro, davon 300 Millionen Euro für Nicht-EU-Länder.
Darlehensfazilität für Griechenland (GLF)	Kapazität: 80 Milliarden Euro. Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 52,9 Milliarden Euro. * Dieses Instrument ist derzeit nicht verfügbar. Es können keine weiteren Mittel verwendet werden.
Innovationsfonds (IF)	Es wird davon ausgegangen, dass im Zeitraum 2020–2030 je nach CO ₂ -Preis etwa 38 Milliarden Euro an Fördermitteln bereitgestellt werden.
Programm InvestEU	Kapazität: 26,2 Milliarden Euro.
Modernisierungsfonds (MF)	Es wird davon ausgegangen, dass im Zeitraum 2020–2030 je nach CO ₂ -Preis etwa 51 Milliarden Euro an Fördermitteln bereitgestellt werden.
Makrofinanzhilfe (MFA)	Keine Beträge im Voraus festgelegt. Kommissionsinternen Berechnungen zufolge gibt es jedoch eine vorab zugewiesene Kapazität aus der Garantie für Außenmaßnahmen, aus der 11,6 Milliarden Euro für die MFA verwendet werden können. Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 7,4 Milliarden Euro.
NextGenerationEU – Aufbauinstrument der EU und über NextGenerationEU finanzierte Programme	Kapazität: 750 Milliarden Euro, davon 360 Milliarden Euro als Darlehen und 390 Milliarden Euro als Zuschüsse.
Einheitlicher Abwicklungsfonds (SRF)	1 % der gedeckten Einlagen aller in den beteiligten Mitgliedstaaten zugelassenen Kreditinstitute (schätzungsweise ca. 80 Milliarden Euro). Stand Juli 2022 beläuft sich der SRF auf ein Volumen von etwa 66 Milliarden Euro.

Instrument	Umfang/Kapazität
Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE)	Kapazität: 100 Milliarden Euro Beansprucht zum 31. Dezember 2021: 91,1 Milliarden Euro.

Anhang II – Eventualverbindlichkeiten und der gemeinsame Dotierungsfonds

Der EU-Haushaltsrahmen umfasst drei Hauptquellen für Eventualverbindlichkeiten:

- **Haushaltsgarantien** – Garantien für die Durchführungspartner (der wichtigste ist die EIB-Gruppe). Im MFR 2021–2027 wurden diese Garantien in zwei Hauptinstrumenten zusammengefasst: InvestEU und EFSD+. Außerdem gibt es aus früheren MFR übernommene Haushaltsgarantien, die den EFSI, den EFSD und das EIB-Mandat für die Darlehensstätigkeit in Drittländern abdecken. Für alle genannten Instrumente übernimmt die EU Garantien für Verluste bei den garantierten Finanzierungs- und Investitionsmaßnahmen der Durchführungspartner;
- **finanzieller Beistand für Nicht-EU-Länder** – im MFR 2021–2027 umfasst dies MFA- und Euratom-Darlehen. Hierbei werden die einzelnen Darlehen durch eine entsprechende EU-Anleihe finanziert, deren Betrag dem des EU-Darlehens entspricht. Für die EU stellt das Instrument eine Eventualverbindlichkeit dar, da für die Begleichung der EU-Schulden keine EU-Mittel erforderlich sind, sofern das begünstigte Land nicht zahlungsunfähig wird;
- **finanzieller Beistand für EU-Mitgliedstaaten** – beispielsweise durch die Zahlungsbilanzhilfe, den EFSM, SURE und ältere Euratom-Darlehen an Mitgliedstaaten. Die Unterstützung ist vergleichbar mit dem finanziellen Beistand für Nicht-EU-Länder, die Darlehen werden jedoch an EU-Mitgliedstaaten vergeben.

Für Eventualverbindlichkeiten, die sich aus finanziellem Beistand für EU-Mitgliedstaaten ergeben, sind keine Rückstellungen vorgesehen. Wenn also ein Mitgliedstaat mit einer Rückzahlung in Verzug gerät, sollte die EU die erforderlichen Beträge von den anderen Mitgliedstaaten einziehen und dabei den Spielraum zwischen der Obergrenze des MFR und der Eigenmittelobergrenze nutzen.

Für Eventualverbindlichkeiten, die aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand für Nicht-EU-Länder resultieren, werden hingegen teilweise Rückstellungen gebildet. Diese Rückstellungen sollen die zu erwartenden Verluste decken und umfassen zudem eine Marge für unerwartete Verluste. Die Dotierungsquote variiert dabei je nach Instrument zwischen 9 % und 50 %. Die Rückstellungen schützen den EU-Haushalt vor Zahlungsausfällen, setzen aber voraus, dass die erforderlichen Mittel in einem Fonds "geparkt" werden.

In der Vergangenheit wurden die zur Dotierung von Haushaltsgarantien vorgesehenen Mittel getrennt verwaltet (unter getrennter Verwaltung der einzelnen Garantiefonds), und in einigen Fällen wurde die Verwaltung an die Durchführungspartner (z. B. die EIB-Gruppe) delegiert. Gemäß den mit Artikel 212 der Haushaltsordnung eingeführten

Änderungen werden die Dotierungen für die Fälle der finanziellen Verbindlichkeiten, die sich aus Finanzierungsinstrumenten, Haushaltsgarantien oder Maßnahmen des finanziellen Beistands ergeben können, jedoch in einem gemeinsamen Dotierungsfonds (CPF) gehalten. Für den MFR 2021–2027 hat die Kommission die Einrichtung des CPF beschlossen. Bislang umfasst der CPF die Dotierungen für alle Haushaltsgarantien und Maßnahmen des finanziellen Beistands für Nicht-EU-Länder und wird zentral von der Kommission verwaltet. Ende 2021 wurden im CPF Mittel in Höhe von 12,3 Milliarden Euro verwaltet.

Die Kommission betrachtet die Einrichtung des CPF und die Übertragung der Verwaltung der entsprechenden Mittel auf die Kommission als einen wichtigen Schritt zur Konsolidierung der EU-Finanzlandschaft, da auf diese Weise mehrere ähnliche Instrumente (Garantiefonds) aus verschiedenen Politikbereichen und Programmen unter einem Dach zusammenfasst werden.

Anhang III – Instrumente, für die der Europäische Rechnungshof keine ausdrücklichen Prüfungsrechte besitzt

Instrument	Überblick über die Regelungen für die externe Prüfung
EFSF	Für die EFSF wurde ein Prüfungsausschuss eingesetzt. Dieser unterstützt das Direktorium bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten in den Bereichen Rechnungslegung, interne Kontrolle, Risikomanagement, interne Prüfung und externe Prüfung der EFSF. Der Prüfungsausschuss setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, die das Direktorium unter seinen Mitgliedern auswählt und für eine verlängerbare Amtszeit von einem Jahr ernennt. Eine private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft führt die externe Prüfung durch, und die öffentlichen Prüfberichte werden nach luxemburgischem Recht zusammen mit den Jahresabschlüssen veröffentlicht.
ESM	Der Abschluss des ESM wird von unabhängigen externen Abschlussprüfern geprüft, die mit Zustimmung des Gouverneursrats bestellt werden und für die Bestätigung des Jahresabschlusses verantwortlich sind. Für den ESM wurde ein Prüfungsausschuss als unabhängiges Aufsichtsgremium eingesetzt. Der Prüfungsausschuss prüft die Konten des ESM und überzeugt sich von der Ordnungsmäßigkeit seiner Gewinn- und Verlustrechnung und seiner Bilanz. Im Rahmen seines Mandats prüft er die Ordnungsmäßigkeit, die Regelkonformität, die Leistung und das Risikomanagement des ESM und überwacht die Prozesse der internen Revision und externen Prüfung des ESM sowie deren Ergebnisse. Er erstellt einen Bericht über den Jahresabschluss, der dem Gouverneursrat vorgelegt wird. Der Prüfungsausschuss setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, die vom Gouverneursrat ernannt werden, darunter zwei Mitglieder der obersten Rechnungskontrollbehörden der ESM-Mitglieder und ein Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. Eine private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft führt die externe Prüfung durch, und die öffentlichen Prüfberichte werden gemäß dem ESM-Vertrag zusammen mit den Jahresabschlüssen veröffentlicht.
Eigene Tätigkeiten der EIB	Für die EIB besteht ein Prüfungsausschuss. Er hat drei Aufgaben: i) die Prüfung der Finanzausweise der EIB und der EIB-Gruppe, wobei er sich weitgehend auf den externen Abschlussprüfer stützt, ii) die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Tätigkeiten der EIB mit Blick auf die Überwachung des internen Kontrollumfelds, das Risikomanagement, die Regelkonformität und

Instrument	Überblick über die Regelungen für die externe Prüfung
	die Innenrevision und iii) die Überprüfung der Übereinstimmung der Tätigkeiten der Bank mit den bewährten Verfahren im Bankensektor (Best Banking Practice). Zwischen der Kommission, dem Europäischen Rechnungshof und der EIB besteht eine Dreiervereinbarung, in der das Recht des Europäischen Rechnungshofs auf Zugang zu Dokumenten und Informationen im Zusammenhang mit EU-Haushaltsmitteln verankert ist. Das Zugangsrecht des Europäischen Rechnungshofs erstreckt sich nicht auf eigene Tätigkeiten der EIB. Eine private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft führt die externe Prüfung durch, und die öffentlichen Prüfberichte werden nach luxemburgischem Recht zusammen mit den Jahresabschlüssen veröffentlicht.
Europäische Friedensfazilität	Externe Prüfungen der Europäischen Friedensfazilität werden von einem Rechnungsprüfungskollegium durchgeführt. Das Rechnungsprüfungskollegium setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die dem höchsten einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgan eines Mitgliedstaats angehören oder von diesem Organ empfohlen worden sein und hinreichende Gewähr für Sicherheit und Unabhängigkeit bieten müssen. Zu den Aufgaben des Rechnungsprüfungskollegiums gehören die Prüfung der Regelkonformität und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die mit der Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Fazilität beauftragten Personen müssen vor der Ausführung ihrer Aufgabe eine Ermächtigung zum Zugang zu Verschlusssachen bis mindestens zum Geheimhaltungsgrad "SECRET UE/EU SECRET" erhalten haben.
GLF	Für die GLF wurden keine externen Prüfverfahren festgelegt. Die einzelnen Mitgliedstaaten können jedoch Prüfungen zu den von ihnen gewährten Darlehensbeträgen durchführen.
Modernisierungsfonds	Die EIB erstellt die Jahresabschlüsse des Modernisierungsfonds für die einzelnen Geschäftsjahre. Diese werden einer unabhängigen externen Prüfung unterzogen. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes lag noch kein Prüfbericht vor. Die begünstigten Mitgliedstaaten sind befugt, auf Grundlage von Dokumenten und Vor-Ort-Kontrollen Prüfungen aller Projektträger und Verwaltungsbehörden sowie der Auftragnehmer und Unterauftragnehmer durchzuführen, für die sie Unterstützung aus dem Modernisierungsfonds bereitgestellt haben.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen über die jeweiligen Instrumente.

Anhang IV – Flexibilitätsregelungen des EU-Haushalts

Die Flexibilitätsregelungen des EU-Haushalts können in fünf Gruppen eingeteilt werden:

- i) Änderungen und Anpassungen des Haushaltsplans:
 - Berichtigungsschreiben (vor der Ausführung des Haushaltsplans);
 - Berichtigungshaushaltspläne (während der Ausführung des Haushaltsplans);
 - technische Anpassungen, spezifische Anpassungen (z. B. inflationsbedingt).
- ii) Mobilisierung von Mitteln über die Obergrenze des MFR hinaus:
 - besondere Instrumente (bis zu 21 Milliarden Euro für den gesamten MFR 2021–2027);
 - thematisch: Solidaritäts- und Soforthilfereserve, Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung zugunsten entlassener Arbeitnehmer, Reserve für die Anpassung an den Brexit (durch einen Beschluss der Haushaltsbehörde mobilisiert);
 - nicht thematisch: Instrument für einen einzigen Spielraum (SMI), Flexibilitätsinstrument (durch einen Beschluss der Haushaltsbehörde und im Falle von Zahlungsanpassungen unmittelbar von der Kommission mobilisiert);
 - Garantien über finanziellen Beistand für die Mitgliedstaaten (Inanspruchnahme einer Garantie für den Fall, dass ein Mitgliedstaat nicht in der Lage ist, die als finanzieller Beistand gewährten Darlehen zurückzuzahlen);
 - Verfahren für externe zweckgebundene Einnahmen (Aufstockung bestimmter Haushaltslinien aus externen Quellen).
- iii) Verfahren, die es ermöglichen, die Mittel innerhalb des Jahreshaushalts sowie von einem Jahr zum anderen zu verschieben:
 - Mittelübertragungen innerhalb des Haushaltsplans (Übertragung geplanter Beträge, entweder eigenständig durch die Kommission oder vorbehaltlich der Genehmigung durch die Haushaltsbehörde oder der Benachrichtigung der Haushaltsbehörde, unter Einhaltung der Bestimmungen und Obergrenzen der Haushaltsordnung);
 - Mittelübertragungen auf das folgende Haushaltsjahr (Übertragung nicht verwendeter Mittel von einem Jahr auf das nächste, vorbehaltlich der Bestimmungen der Haushaltsordnung);

- Wiederverwendung aufgehobener Mittelbindungen (Wiederverwendung von Mitteln, die nicht wie geplant ausgeführt wurden und die ansonsten gemäß der Haushaltsordnung verfallen wären).
- iv) Integrierte Programmflexibilität:
- nicht programmierte Beträge und Flexibilitätspuffer im Rahmen von EU-Programmen;
 - Flexibilität innerhalb der Rubriken (15 % je Programmzuweisung, wobei die Obergrenze der jeweiligen Haushaltslinie einzuhalten ist).
- v) Vorläufig eingesetzte Mittel und Reserven:
- Titel "Vorläufig eingesetzte Mittel" (vorläufig geplante Beträge, die erst nach Genehmigung durch die Haushaltsbehörde verwendet werden dürfen);
 - Negativreserve (bis zu 200 Millionen Euro).

Abkürzungen

APF: *African Peace Facility* (Friedensfazilität für Afrika)

ARF: Aufbau- und Resilienzfazilität

BAR: *Brexit Adjustment Reserve* (Reserve für die Anpassung an den Brexit)

BIP: Bruttoinlandsprodukt

BNE: Bruttonationaleinkommen

BSP: Bruttosozialprodukt

EEF: Europäischer Entwicklungsfonds

EFSD: *European Fund for Sustainable Development* (Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung)

EFSD+: *European Fund for Sustainable Development plus* (Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung plus)

EFSF: Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

EFSM: Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

EGF: *European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers* (Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung zugunsten entlassener Arbeitnehmer)

EHS: Emissionshandelssystem

EIB: Europäische Investitionsbank

EPF: *European Peace Facility* (Europäische Friedensfazilität)

ESM: Europäischer Stabilitätsmechanismus

EWK: Europäischer Wirtschaftsraum

FI: Flexibilitätsinstrument

GLF: *Greek Loan Facility* (Darlehensfazilität für Griechenland)

IF: Innovationsfonds

MF: Modernisierungsfonds

MFA: *Macro-financial assistance* (Makrofinanzhilfe)

MFR: mehrjähriger Finanzrahmen

NDICI/Europa in der Welt: *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt)

SEAR: *Solidarity and Emergency Aid Reserve* (Solidaritäts- und Soforthilfereserve)

SRF: *Single Resolution Fund* (einheitlicher Abwicklungsfonds)

SURE: *European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage)

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität: Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs bei gleichzeitiger Förderung des ökologischen und digitalen Wandels.

Darlehensfazilität für Griechenland: EU-Instrument, mit dem gebündelte bilaterale Darlehen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bereitgestellt werden und das 2010 als Reaktion auf die Finanzkrise Griechenlands eingerichtet wurde.

EIB-Mandat für die Darlehenstätigkeit in Drittländern: der EIB von der EU erteiltes Mandat, sich an Finanzierungsoperationen in Partnerländern zu beteiligen, wobei eine Garantie aus dem EU-Haushalt besteht.

Einheitlicher Abwicklungsfonds: Gebündelte Mittel von Finanzinstituten in der EU-Bankenunion, die zum Schutz von Einlegern und Steuerzahlern beim Ausfall einer Bank eingesetzt werden.

Emissionshandelssystem: System zur Verringerung der Emissionen, bei dem die Gesamtemissionen begrenzt werden, indem CO₂-emittierenden Unternehmen oder sonstigen Einrichtungen Zertifikate zugeteilt werden, die diese je nach Bedarf kaufen und verkaufen können.

Entlastung: jährlicher Beschluss des Europäischen Parlaments, mit dem es der Kommission seine abschließende Zustimmung zur Ausführung des EU-Haushaltsplans erteilt.

Europäische Finanzstabilisierungsfazilität: befristeter Mechanismus zur Krisenbewältigung, der 2010 von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zur Unterstützung von Griechenland, Irland und Portugal eingerichtet wurde.

Europäische Friedensfazilität: von den Mitgliedstaaten finanziertes Instrument zur Verstärkung eines möglichen gemeinsamen Engagements in Nicht-EU-Ländern im Bereich der Verteidigung und der Konfliktprävention.

Europäische Investitionsbank: EU-Bank, deren Anteilseigner die Mitgliedstaaten der EU sind und die Finanzmittel für Projekte zur Unterstützung der EU-Politik bereitstellt, hauptsächlich innerhalb der EU, aber auch in Drittländern.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds: die fünf wichtigsten EU-Fonds zur gemeinsamen Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in der gesamten EU im Zeitraum 2014–2020: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische

Sozialfonds, der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Europäische Meeres- und Fischereifonds.

Europäischer Entwicklungsfonds: bis 2021 außerhalb des Gesamthaushaltsplans verwalteter EU-Fonds, aus dem den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten sowie den überseeischen Ländern und Gebieten, die über Mitgliedstaaten mit der EU assoziiert sind, Entwicklungshilfe bereitgestellt wird.

Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus: Krisenbewältigungsmechanismus, über den jedem EU-Mitgliedstaat, der sich in finanziellen Schwierigkeiten befindet, finanzieller Beistand gewährt wird.

Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung plus: Paket von Zuschüssen, Garantien und anderen Finanzierungsinstrumenten der EU zur Förderung einer nachhaltigen und inklusiven wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und zur Förderung der sozioökonomischen Widerstandsfähigkeit, in erster Linie in Afrika und den europäischen Nachbarländern.

Europäischer Fonds für strategische Investitionen: von der Kommission und der EIB im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa gemeinsam eingerichtetes Programm, das der Mobilisierung von Investitionen in Projekte dient, mit denen Wachstum und Arbeitsplätze in der EU gefördert werden sollen. Wurde 2021 durch InvestEU ersetzt.

Europäischer Stabilitätsmechanismus: ständiger Krisenbewältigungsmechanismus, über den allen 19 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind oder voraussichtlich geraten werden, finanzieller Beistand gewährt wird.

Eventualverbindlichkeit: potenzielle Zahlungsverpflichtung, die je nach Ergebnis eines künftigen Ereignisses entstehen kann.

Finanzieller Beistand: Unterstützung von Ländern durch Darlehen, deren Vergabe an die Umsetzung politischer Maßnahmen geknüpft ist, mit denen die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Probleme angegangen werden sollen.

Gemeinsamer Dotierungsfonds: Fonds zur Deckung potenzieller Verbindlichkeiten aus Finanzierungsinstrumenten, Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand.

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

Innovationsfonds: EU-Programm, für das Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystem zur Förderung innovativer kohlenstoffarmer Technologien verwendet werden.

InvestEU: Programm zur Mobilisierung privater Investitionen in Projekte von strategischer Bedeutung für die EU.

Makrofinanzhilfe: Form der finanziellen Unterstützung, die die Union Partnerländern gewährt, die sich in Zahlungsbilanz- oder Haushaltsschwierigkeiten befinden.

Modernisierungsfonds: EU-Programm, für das Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystem verwendet werden, um 10 Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Energieziele für 2030 zu unterstützen.

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

Nothilfe-Treuhandfonds der EU: von der EU verwalteter Fonds, in dem Mittel aus verschiedenen Quellen gebündelt werden, um die internationale Reaktion auf einen Notfall oder eine andauernde Krise – in der Regel in Entwicklungsländern – zu finanzieren.

Zahlungsbilanzfazilität: EU-Mechanismus zur Gewährung mittelfristiger Darlehen an Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets, die von Leistungs- oder Kapitalbilanzschwierigkeiten betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden.

Zweckgebundene Einnahmen: dem EU-Haushalt zugeführte Mittel, die nur für einen genau bestimmten Zweck verwendet werden können.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von François-Roger Cazala, Mitglied des Hofes. Herr Cazala wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Dirk Pauwels und der Attachée Stephanie Girard, dem Leitenden Manager Alberto Gasperoni, dem Aufgabenleiter José Parente und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Jitka Benesova. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovacs, Johanna Oehlin, Paul Sime und Jesús Nieto Muñoz. Mark Smith leistete sprachliche Unterstützung.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

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 Hofes, 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 Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Hofbediensteten, 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.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

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

Verwendung des Logos des Hofes

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

PDF	ISBN 978-92-847-9414-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/044036	QJ-AB-23-004-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-9421-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/708813	QJ-AB-23-004-DE-Q

Die Finanzlandschaft der EU hat sich über Jahrzehnte entwickelt. Im Mittelpunkt steht dabei der EU-Haushalt, der eine Reihe von Instrumenten umfasst. Zu dieser Finanzlandschaft zählen auch Instrumente außerhalb des EU-Haushalts, die in den vergangenen Jahren immer zahlreicher geworden sind. Im vorliegenden Bericht des Hofes werden Einblicke in die Gestaltung der derzeitigen Regelungen vermittelt und potenzielle Spielräume für eine Vereinfachung und Straffung der Finanzlandschaft genannt. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass es zwar Gründe für die Schaffung von Instrumenten außerhalb des Haushalts gab, der fragmentarische Ansatz bei der Ausgestaltung der EU-Finanzlandschaft jedoch zur Entstehung eines Flickwerks geführt hat, über das gegenüber der Öffentlichkeit nicht vollständig Rechenschaft abgelegt wird. Die Empfehlungen des Hofes zielen darauf ab, eine angemessene Vorabbewertung vorgeschlagener neuer Instrumente sicherzustellen, die EU-Finanzlandschaft weiter zu konsolidieren und die diesbezügliche Rechenschaftspflicht zu stärken.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs nach Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors