



Ausschussdrucksache 21(21)3

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Klaus-Heiner Lehne

Öffentliche Anhörung
am 10. September 2025

Vorschlag der Europäischen Kommission
über den Mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat,
den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss
der Regionen

Ein dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft - der Mehrjährige
Finanzrahmen 2028-2034

KOM(2025)570 endg.; Ratsdok.-Nr. 11690/25

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen
Union und zur Aufhebung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053

KOM(2025)574 endg.; Ratsdok.-Nr. 11705/25

Schriftliche Stellungnahme von Herrn Klaus-Heiner Lehne,

Mitglied des Europäischen Rechnungshofes

**zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des
Deutschen Bundestages**

am Mittwoch, dem 10. September 2025

zum Vorschlag der Europäischen Kommission über den Mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027

I. EINLEITUNG

Vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer und wirtschaftlicher Unsicherheit will die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2028 bis 2034 den Grundstein für einen ambitionierten Haushalt legen, der einfacher, flexibler, strategischer und ergebnisorientierter ist. Der Umfang von knapp 1,8 Billionen Euro (Preise von 2025) oder 1,26% des Bruttonationaleinkommens soll sowohl den ehrgeizigen Zielen und neuen Aufgaben der EU als auch der anstehenden Rückzahlung der im Rahmen von Next Generation EU (NGEU) aufgenommenen Schulden Rechnung tragen. Die vorgeschlagene Mittelverteilung spiegelt dabei die sich wandelnde Schwerpunktsetzung wider. Während die vorgesehenen Ausgaben für Kohäsion und Landwirtschaft unterm Strich etwas geringer ausfallen als im aktuellen MFF, sollen die Ausgaben für Wettbewerb und Verteidigung deutlich steigen.

Der Vorschlag der Kommission sieht erhebliche strukturelle Änderungen an der derzeitigen EU-Finanzarchitektur vor. Dies betrifft sowohl die Struktur des Haushalts und der Ausgabenprogramme als auch die Modalitäten des Einsatzes der EU-Mittel.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wesentlichen Neuerungen im MFR-Vorschlag der Europäischen Kommission gegeben und auf einige Punkte hingewiesen, denen aus Rechnungsprüfersicht besondere Aufmerksamkeit gelten sollte. Dabei ist zu beachten, dass eine abschließende Bewertung des Vorschlags verfrüht wäre, da zahlreiche Details erst in den noch zu erlassenden Rechtsakten und

Durchführungsvorschriften konkretisiert werden müssen. Der Europäische Rechnungshof hat bereits in seiner Analyse 03/2025 auf mehrere Punkte hingewiesen, die bei der Ausarbeitung des neuen MFR berücksichtigt werden sollten. Voraussichtlich zum Jahresende wird er zudem Stellungnahmen zu den einzelnen MFR-Legislativvorschlägen veröffentlichen, um die am Gesetzgebungsprozess Beteiligten bei ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen.

II. DIE NEUE STRUKTUR DES MFR

Wie ambitioniert die geplante Strukturänderung ist, zeigt sich bereits an der Anzahl der MFR-Rubriken, die von sieben im derzeitigen MFR auf nur noch vier reduziert werden sollen.

Die Bereiche Struktur/Kohäsion, Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Migration, Soziales und Fischerei sollen in einer einzigen Rubrik mit einem Budget von fast 1 Billionen Euro zusammengefasst werden (MFR-Rubrik 1: *Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt in Europa, Landwirtschaft, Wohlstand und Sicherheit im ländlichen und maritimen Raum*). Dabei sieht der Vorschlag eine grundsätzliche Neuordnung der Programmplanung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung vor. Statt einer Vielzahl an Einzelprogrammen soll es nur noch einen Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplan (NRP) pro Mitgliedstaat geben. Die 27 NRPs sollen als zentrale Planungsinstrumente fungieren, in denen sämtliche einschlägigen Förderbereiche (derzeit 14 Fonds) gebündelt werden. Sie bilden die Grundlage für die Zuweisung der EU-Mittel in den Mitgliedstaaten, wobei Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten an die Erreichung vereinbarter Ergebnisse sowie die Erfüllung festgelegter Bedingungen geknüpft werden – unabhängig von der Form der Erstattung durch die Mitgliedstaaten an die Begünstigten. Die GAP 2023-2027 hat diese Entwicklung mit Einführung der GAP-Strategiepläne im Rahmen der letzten Reform zum Teil bereits vorweggenommen. Diese Strategiepläne sollen nun in die NRPs integriert werden.

Kernstück der zweiten MFR-Rubrik (*Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und Sicherheit*) ist der neue Europäische Wettbewerbsfonds mit einer Mittelausstattung von etwa 410 Milliarden Euro, der den derzeitigen „Flickenteppich“ aus sich überschneidenden Programmen ersetzen soll. Durch zielgerichtete Investitionen sollen strategische Bereiche wie Energie, Digitalisierung, Verteidigung und Biotechnologie gefördert werden. Darüber hinaus verfügt der vorgeschlagene Fonds über ein umfassendes Finanzierungsinstrumentarium für die Mobilisierung privater Investitionen.

Vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sollen die Ausgaben für den Bereich der Verteidigung und Raumfahrt auf etwa 131 Milliarden Euro verfünffacht werden. Deutlich verstärkt werden sollen auch die Investitionen in die militärische Mobilität über die „Connecting Europe“-Fazilität.

Die Mittel für die Außenpolitik sollen ebenfalls aufgestockt werden. Für die dritte MFR-Säule (*Europa in der Welt*) sind insgesamt 215 Milliarden Euro vorgesehen. Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Heranführungshilfe sollen in dem neuen Instrument „Europa in der Welt“ zusammengefasst und die Mittel gezielter und strategischer auf die Prioritäten der EU ausgerichtet werden. Besonderer Fokus liegt dabei auf der Unterstützung der Beitrittskandidaten.

III. VEREINFACHUNG DES EU-HAUSHALTES

Eines der Hauptziele des vorgeschlagenen MFR ist eine drastische Vereinfachung des EU-Haushalts. Hierdurch sollen Überschneidungen minimiert, Synergien und Größenvorteile maximiert und der Haushalt verständlicher gemacht werden. Neben der angesprochenen Reduzierung der Anzahl an MFR-Rubriken sieht der Vorschlag eine Reduzierung der Anzahl an Finanzierungsprogrammen von 52 auf nur noch 16 vor.

Besonders ausgeprägt soll die Vereinfachung im Rahmen der MFR-Rubrik 1 ausfallen. Statt hunderter Einzelprogramme sollen die Mitgliedstaaten in Zukunft jeweils einen NRP vorlegen. Durch diese erhebliche Reduzierung an Programmen sollen komplexe Programmplanungsprozesse gestrafft und langwierige Validierungsverfahren verkürzt werden. Die Kommission betont, dass die NRPs eine bessere Kohärenz zwischen verschiedenen Politikfeldern sicherstellen werden. Zudem werde durch die einheitliche Struktur der Pläne Vergleichbarkeit und Transparenz erhöht.

Die Vereinfachung der EU-Haushaltsinstrumente, -vorschriften und -verfahren kann in der Tat die Transparenz erhöhen, den Verwaltungsaufwand und die Gefahr von Überlappungen bei der Finanzierung verringern und die Mittelausschöpfung verbessern. Im Zuge der MFR-Verhandlungen ist jedoch darauf zu achten, dass die geplante Vereinfachung nicht zulasten der Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung von EU-Mitteln geht. Weiter sollte darauf hingearbeitet werden, nicht nur den Haushalt selbst, sondern die gesamte Finanzlandschaft der EU zu vereinfachen. In seinem Sonderbericht 05/2023 hat der Europäische Rechnungshof festgestellt, dass die aktuelle EU-Finanzlandschaft ein komplexes Flickwerk verschiedener Instrumente darstellt, die häufig als

Reaktion auf Krisen geschaffen wurden und daher im Vorfeld keine angemessene Evaluierung durchliefen. Dies hat zu unterschiedlichen Verwaltungsregelungen geführt, und in einigen Fällen gibt es keine angemessenen Regelungen zur Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit.

Neben einer Vereinfachung der Haushaltsarchitektur strebt die Kommission auch eine Vereinfachung und Harmonisierung der Vorschriften und Verfahren für den Zugang zu EU-Mitteln an. Der Europäische Rechnungshof fordert seit Langem eine Vereinfachung der Vorschriften, um Ausgaben effizienter zu gestalten und das Risiko von Unregelmäßigkeiten zu verringern. In seinen Jahresberichten weist der Rechnungshof regelmäßig darauf hin, dass komplexe Regeln mit höheren Fehlerrisiken verbunden sind. Im Sonderbericht 28/2023 stellte er fest, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht einfacher geworden ist und der damit verbundene Verwaltungsaufwand von Bietern wie Auftraggebern als hoch empfunden wird. Zudem dauern Vergabeverfahren heute deutlich länger als noch vor zehn Jahren, während Unregelmäßigkeiten in diesem Bereich erheblich zur Fehlerquote beitragen. Der Rechnungshof hat außerdem hervorgehoben, dass die Komplexität der Vorschriften, verspätete Rechtsakte, Überschneidungen von Programmzeiträumen sowie die parallele Verwaltung verschiedener Finanzierungsströme die rechtzeitige Nutzung von EU-Mitteln erschweren. Dies stellte mit Blick auf den ARF besonders während der laufenden Finanzierungsperiode eine große Herausforderung dar.

IV. ERHÖHTE FLEXIBILITÄT DES EU-HAUSHALTES

Der vorgeschlagene MFR sieht auf verschiedenen Ebenen eine deutlich erhöhte Flexibilität vor. Die Verringerung der Zahl der Rubriken und Programme soll die Umschichtung nicht vorab gebundener Ressourcen innerhalb von Programmen und zwischen Programmen erleichtern und mehr Möglichkeiten eröffnen, Mittel zwischen den einzelnen Bereichen der Haushaltsprogramme zu übertragen. Daneben sollen Mechanismen wie das Flexibilitätsinstrument und der Krisenmechanismus die Fähigkeit der EU stärken, flexibler auf unerwarteten Bedarf und unvorhersehbare Krisen reagieren zu können.

Eine angemessene Flexibilität des EU-Haushaltes ist angesichts der dynamischen wirtschaftlichen und geopolitischen Rahmenbedingungen zweifellos notwendig. Sie kann insbesondere dann Vorteile bringen, wenn sie dazu beiträgt, die Schaffung von ad hoc-Strukturen außerhalb des EU-Haushaltes zu vermeiden. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Flexibilitätsregelungen Rechenschaftspflicht und Transparenz bei der Verwendung der EU-Mittel gewährleisten und ein Gleichgewicht zwischen Berechenbarkeit und Flexibilität hergestellt wird.

Was die Möglichkeit etwa im Krisenfall mit EU-Anleihen finanzierte Darlehen an die Mitgliedstaaten über die Obergrenzen des Haushaltes hinaus bereitzustellen angeht, so sollten hierbei die Lehren aus der Finanzierung von NGEU berücksichtigt werden. Insbesondere ist sicherzustellen, dass jede zusätzliche Mittelaufnahme eine solide Strategie für das Schuldenmanagement und zur Risikominderung beinhaltet. Im Sonderbericht 16/2023 empfahl der Europäische Rechnungshof der Kommission im Zusammenhang mit der Mittelaufnahme im Rahmen von NGEU, klare Ziele für das Schuldenmanagement festzulegen und die Messung der Leistung und Berichterstattung darüber zu verbessern.

V. ZIELGENAUIGKEIT UND WIRKUNG DES EU-HAUSHALTES

Mit dem neuen MFR soll die Zielgenauigkeit und Wirkung der Ausgaben maximiert werden. Dies soll unter anderem durch breitere Anwendung einer „ergebnisorientierten“ Finanzierung erreicht werden. Ähnlich wie beim ARF sollen die Mittel nicht mehr auf Grundlage von Ausgabennachweisen, also auf Grundlage der tatsächlichen Kosten, sondern bei Erreichen vorher definierter Etappenziele und Zielwerte erstattet werden. Durch diesen Wechsel von einer kostenbasierten hin zu einer „ergebnisorientierten“ Finanzierung verspricht sich die Kommission einen stärkeren Fokus auf die Wirkung der Ausgaben. Zudem sollen die Mittel bereits bei der Erreichung von Zwischenschritten ausgezahlt werden können, so dass sie schneller in der Realwirtschaft ankommen.

Das Umsetzungsmodell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen kam bisher hauptsächlich im Rahmen der ARF zum Einsatz, weshalb die dort festgestellten Schwächen besondere Beachtung finden sollten. Der Europäische Rechnungshof hat verschiedentlich (u.a. in Analyse 02/2025) darauf hingewiesen, dass eine Finanzierung, die auf der Erfüllung vorab vereinbarter Etappenziele und Zielwerte beruht, nicht automatisch als leistungsbasiert bezeichnet werden kann. Beim ARF lag der Fokus in erster Linie nicht auf der Leistung, sondern auf den Fortschritten bei der Umsetzung. Zudem fehlte es an Informationen über die tatsächlichen Kosten, wodurch eine Beurteilung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht möglich war. Auch im vorliegenden MFR-Vorschlag ist eine Verknüpfung der Ergebnisse mit den tatsächlichen Kosten nicht vorgesehen.

Ein EU-Haushalt mit stärkerer Leistungsorientierung setzt zudem eine zuverlässige Messung der Ergebnisse und Auswirkungen voraus. Der Europäische Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten wiederholt betont, dass über die Auswirkungen der EU-Maßnahmen keine hinreichenden Informationen vorlagen, da der Schwerpunkt der Leistungsrahmen tendenziell auf den Outputs lag. Auch über die Höhe

der eingesetzten Mittel, insbesondere im Rahmen des Mainstreaming, sind die Informationen teilweise unzureichend oder übertrieben optimistisch.

Die Kommission strebt in diesem Zusammenhang eine erhebliche Stärkung und Vereinfachung des Systems zur Überwachung der Ausgaben und ihrer Leistung. Alle Programme sollen einem einheitlichen Ausgaben- und Leistungsüberwachungssystem unterliegen, über 5.000 Indikatoren durch 900 Output- und Ergebnisindikatoren ersetzt, 32 programmspezifische Berichte in einer einzigen jährlichen Management- und Leistungsbilanz konsolidiert und über 30 Online-Portale mit Informationen zum Haushalt zu einem zentralen Portal zusammengeführt werden.

VI. FINANZIERUNG DES EU-HAUSHALTES

Bereits 2018 hatte die Kommission eine Änderung des Eigenmittelsystems einschließlich der Schaffung neuer Eigenmittel vorgeschlagen. Von den vorgeschlagenen neuen Eigenmitteln wurden in der Folge jedoch nur die Eigenmittel auf der Grundlage der anfallenden nicht wiederverwerteten Verpackungsabfälle aus Kunststoff angenommen. Mehrere Versuche, eine Einigung auch über Eigenmittel auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) und des Emissionshandelssystems (EHS) der EU herbeizuführen, scheiterten.

Mit dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 unternimmt die Kommission nun einen neuen Versuch, das System der Eigenmittel zu überarbeiten. Der Vorschlag sieht sowohl die Einführung neuer Kategorien von Eigenmitteln als auch Anpassungen der bestehenden Eigenmittel vor. Neben den bereits erwähnten GKKB- und EHS-Eigenmitteln schlägt die Kommission die Schaffung von Eigenmitteln auf der Grundlage des CO₂-Grenzausgleichssystems, auf der Grundlage der Menge nicht gesammelter E-Abfälle und auf der Grundlage der Verbrauchsteuer auf Tabak vor. Ferner soll der Abrufsatz für die auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierenden Eigenmittel erhöht werden, um der Inflationsentwicklung Rechnung zu tragen.

Die aktuellen Herausforderungen und Belastungen insbesondere durch die Verpflichtungen zur Rückzahlung der NGEU-Mittel ab 2028 erfordern zweifellos stabile, vorhersehbare und angemessene Einnahmen. Die Einführung neuer Eigenmittel bringt allerdings Herausforderungen mit sich, unter anderem schwankende Einnahmen und die Notwendigkeit solider Rechnungsführungs- und

Rechnungsprüfungsmechanismen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. In der Vergangenheit hat der Europäische Rechnungshof bereits auf die mit einer zunehmenden Komplexität und Diversität des Eigenmittelsystems verbundenen Risiken hingewiesen, etwa in Stellungnahme 03/2022.

Weiter hat der Europäische Rechnungshof festgestellt, dass die Einführung neuer Eigenmittel einen kohärenten Rechtsrahmen und eine rechtzeitige Unterstützung der nationalen Behörden erfordert. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um die Zuverlässigkeit sowohl der Schätzungen als auch der Daten, auf denen die neuen Eigenmittel beruhen, zu gewährleisten. Hier kann aus den Fehlern bei der Einführung der Eigenmittel auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff gelernt werden. Diesbezüglich stellte der Rechnungshof in Sonderbericht 16/2024 fest, dass die Mitgliedstaaten auf die Einführung der Eigenmittel nicht hinreichend vorbereitet waren und die zur Berechnung der Eigenmittel verwendeten Daten nicht hinreichend vergleichbar und zuverlässig waren.

Zu dem ursprünglichen Vorschlag zur Einführung von GKKB-Eigenmitteln von 2018 stellte der Europäische Rechnungshof in seiner Stellungnahme 05/2018 fest, dass die einzelnen Mitgliedstaaten die korrekte Aufteilung des Umsatzes innerhalb der Unternehmensgruppe nur überprüfen können, wenn eine Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Übermittlung von Daten zu den verschiedenen Mutter- und Tochtergesellschaften gegeben ist.

VI. FAZIT

Der MFR-Vorschlag der Kommission sieht erhebliche strukturelle Änderungen an der derzeitigen Finanzarchitektur der EU vor. Viele der postulierten Ziele des Vorschlages wie etwa die Vereinfachung und ein stärkerer Fokus auf die mit den EU-Mitteleinsatz erzielte Wirkung entsprechen langjährigen Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes. Die signifikanten Systemänderungen bergen aus Rechnungsprüfersicht daher Chancen, aber auch Risiken. Insbesondere ist sicherzustellen, dass Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung von EU-Mitteln hinreichend Berücksichtigung finden. Insbesondere darf die höhere Flexibilität auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten nicht zu einer Schwächung des Kontrollrahmens führen. Soweit der Vorschlag Elemente aufgreift, die bereits im Rahmen von NGEU bzw. ARF eingesetzt wurden, sollten die dort gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt werden – beispielsweise hinsichtlich der Frage, wie bei einer

nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von EU-Mitteln überprüft und sichergestellt werden kann.