

Bundesrat

Drucksache 78/25

12.02.25

EU

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der Weg zum nächsten
Mehrjährigen Finanzrahmen

COM(2025) 46 final, Ratsdok. 6184/25

Der Bundesrat wurde am 13. Februar 2025 über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: Drucksache 297/23 = AE-Nr. 230592;
 AE-Nr. 230814;
 AE-Nr. 240220;
 AE-Nr. 240575



Straßburg, den 11.2.2025
COM(2025) 46 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Der Weg zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen

1. EINLEITUNG: EU-HAUSHALT IM ZENTRUM DER POLITISCHEN PRIORITÄTEN DER EU

Der EU-Haushalt steht im Zentrum der politischen Maßnahmen der Union. Seit Jahrzehnten trägt der EU-Haushalt zur Verbesserung der Lebensqualität und der Lebensgrundlagen von Bürgerinnen und Bürgern, Landwirtinnen und Landwirten, Forschenden sowie Unternehmen und Regionen in ganz Europa und darüber hinaus bei. Er hat zur Bewältigung der Pandemie und der Energiekrise und zur Rettung von Millionen Arbeitsplätzen während des Lockdowns beigetragen und bewährt sich auch, wenn es um Investitionen in eine saubere und digitale Zukunft geht. Auf eine der schwersten Krisen der letzten Jahre, die COVID-19-Pandemie und ihre lang anhaltenden Folgen, reagierte die EU mit NextGenerationEU und dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027. Damit wurde der Weg für eine rasche wirtschaftliche Erholung frei und Europa zugleich grüner, digitaler und zukunftssicherer. Als der russische Angriffskrieg vor den Toren der Union umgehende Maßnahmen erforderte, um die Ukraine zu unterstützen und die steigenden Energiekosten zu bewältigen, hat sich der EU-Haushalt erneut als effektiv erwiesen.

Das Ausmaß der Herausforderungen der letzten Jahre erforderte eine angemessene, geschlossene Reaktion der EU. Die neuen politischen Prioritäten wurden mit beträchtlichen Mitteln gestützt, und so fielen die Ausgaben für Forschung, Migration, Verteidigung und auswärtiges Handeln höher aus als in den früheren mehrjährigen Haushaltsplänen. Zum ersten Mal wurde neben Investitionen eine umfangreiche Finanzierung für Reformen bereitgestellt – und damit auch die Wirkung von NextGenerationEU weiter verstärkt. Auch wurde der Rechtsstaatlichkeit durch die allgemeine Konditionalitätsregelung, mit der verhindert wird, dass EU-Mittel zu Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten beitragen, mehr Bedeutung eingeräumt.

Jedoch stieß der EU-Haushalt infolge neuer Erfordernisse und Notlagen und zunehmender Forderungen nach Maßnahmen auf EU-Ebene an seine Grenzen, weshalb 2024 eine Halbzeitüberprüfung erforderlich war. Auf geopolitischer Ebene galt es, die Ukraine umfangreich und zuverlässig zu unterstützen, die Migrations- und Grenzmanagementprogramme aufzustocken und die benachbarten Partnerländer der EU und die Erweiterungsländer zu unterstützen; auch für kritische Technologien musste mehr Unterstützung bereitgestellt werden. Wegen volatiler Zinsen und steigender Finanzierungskosten waren Ad-hoc-Lösungen und Flexibilität gefragt. Zum ersten Mal wurden die Ausgabenobergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens geändert, wobei erhebliche Mittelumschichtungen vorgenommen und neue besondere Instrumente aufgelegt wurden.

Aufgrund der zunehmenden Erwartungen, dass Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden, muss der EU-Haushaltsplan überdacht werden. Das in den politischen Leitlinien der neuen Kommission und in der Strategischen Agenda des Europäischen Rates für 2024-2029 dargelegte Ziel eines freien, demokratischen, starken, sicheren, wohlhabenden und wettbewerbsfähigen Europas muss in einem äußerst schwierigen geopolitischen Kontext verwirklicht werden. Dafür ist ein reformierter und aufgestockter EU-Haushalt unerlässlich. Darüber hinaus beginnt 2028 die Rückzahlung der im Rahmen von NextGenerationEU aufgenommenen Kredite, die für die geschlossene haushaltspolitische Reaktion auf die Krise von entscheidender Bedeutung waren. Diese Rückzahlung wird den Finanzbedarf im nächsten Finanzrahmen erhöhen.

Europa muss die Quadratur des Kreises bewerkstelligen: Es ist unmöglich, dass der EU-Haushalt unseren Ambitionen gerecht wird und insbesondere die Rückzahlung der NextGenerationEU-Schulden ermöglicht und gleichzeitig die Finanzbeiträge der

Mitgliedstaaten stabil bleiben und keine neuen Eigenmittel eingeführt werden. Wir müssen uns entscheiden.

In dieser Mitteilung werden einige der wichtigsten politischen und haushaltspolitischen Herausforderungen für den nächsten Finanzrahmen dargelegt, um einen **breit angelegten Dialog in Vorbereitung des Vorschlags für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen** anzustoßen.

2. DIE POLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN NÄCHSTEN MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMEN

Der Schwerpunkt des künftigen EU-Haushalts sollte auf jenen gemeinsamen Herausforderungen liegen, bei denen eine Finanzierung auf europäischer Ebene den größten Mehrwert zeitigt. Zunächst muss weitgehende Einigung darüber herrschen, was finanziert werden soll – d. h. über den Investitionsbedarf in den nächsten Jahren –, bevor entschieden werden kann, wie dies finanziert werden soll – durch private Investitionen, aus den nationalen Haushalten oder aus unserem gemeinsamen EU-Haushalt – und welche Instrumente des EU-Haushalts eingesetzt werden sollen.

Die Wettbewerbsfähigkeit Europas wird durch weiter bestehende Hindernisse im Binnenmarkt, den unlauteren internationalen Wettbewerb, hohe Energiepreise, den Fach- und Arbeitskräftemangel sowie Schwierigkeiten der Unternehmen bei der Kapitalaufnahme beeinträchtigt. Die europäische Wirtschaft hat viele Stärken – eine offene Wirtschaft, einen lebendigen Wettbewerb am Markt, ein leistungsfähiges Sozialmodell mit wenig sozialer Ungleichheit und hohen Standards in den Bereichen Governance, Gesundheit, Bildung und Umweltschutz sowie einen einzigartigen kulturellen Reichtum. Gleichwohl zeichnen sich einige Schwächen ab. Die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Innovation sind in Europa nicht hoch genug – da nur ein Zehntel davon auf europäischer Ebene stattfindet und auf viele Bereiche verteilt ist – und nicht ausreichend auf bahnbrechende Innovationen ausgerichtet¹. 2023 beliefen sich die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der EU auf 381 Mrd. EUR bzw. 2,22 % des BIP der EU; das heißt, das 3 %-Ziel wurde verfehlt². Auch gaben die Unternehmen in der EU 2021 rund 270 Mrd. EUR weniger für Forschung und Entwicklung aus als US-Unternehmen³. Die Industriestruktur ist statisch: In den letzten fünfzig Jahren ist kein EU-Unternehmen mit einer Marktkapitalisierung von über 100 Mrd. EUR neu entstanden, während alle sechs mit über 1 Bio. EUR bewerteten US-Unternehmen in diesem Zeitraum gegründet wurden. Es fehlt an privaten Investitionen in späteres Wachstum⁴, wodurch die Expansion von EU-Unternehmen gebremst wird. Europas Wirtschaft leidet zudem unter einem Fachkräftemangel, der durch die sinkende Zahl der Erwerbstätigen noch verstärkt wird⁵. Insgesamt wird die künftige Wettbewerbsfähigkeit Europas davon abhängen, ob es uns gelingt, ein neues Zeitalter der Ideen und des Erfindungsreichtums einzuläuten, in dem

¹ Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

² Quelle: Eurostat. Im Vergleich dazu liegen sie in Japan und Südkorea bei 3,4 % bzw. 4,8 % des BIP.

³ Draghi, M. (2024), a. a. O.

⁴ Europäische Investitionsbank (2024), The scale-up gap: Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union.

⁵ Letta, E. (2023), Much more than a market – Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens.

Forschung und Innovation sowie Wissenschaft und Technologie im Mittelpunkt der Wirtschaft stehen.

Die EU ist angesichts steigender geopolitischer Spannungen immer mehr Sicherheitsbedrohungen ausgesetzt. Die technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung leidet darunter, dass jahrzehntelang zu wenig investiert wurde: Zwischen 1999 und 2021 stiegen die Verteidigungsausgaben der EU insgesamt um 22 %, während sie in den USA um 66 %, in Russland um 289 % und in China um 579 % zulegten⁶. Die Mitgliedstaaten, die in der NATO sind, haben sich verpflichtet, mindestens 2 % ihres BIP für Verteidigung auszugeben, doch haben nicht alle dieses Ziel erreicht – und das, obwohl bereits über eine höhere Zielvorgabe nachgedacht wird. Auch die Zusammenarbeit lässt zu wünschen übrig: Die Mitgliedstaaten sind noch weit davon entfernt, das Ziel, zusammen 35 % in europäische Kooperationsprojekte zu investieren, zu erreichen, das sie sich vor mehr als 15 Jahren gesetzt haben⁷. Die Fragmentierung aufgrund national ausgerichteter Strukturen, die fehlende Zusammenarbeit und die damit verbundenen Redundanzen schaden den wettbewerbsfähigen europäischen Verteidigungsunternehmen und schaffen strategische Abhängigkeiten. Eine stärkere Verteidigungsbereitschaft – auch mithilfe weltraumgestützter Systeme – und militärische Mobilität sind sowohl zur Abschreckung vor künftigen Aggressionen als auch zur Unterstützung der Ukraine auf dem Weg zum Frieden erforderlich. Und dafür müssen die Verteidigungsausgaben in der gesamten EU aufgestockt und optimiert werden. Im Rahmen einer echten Europäischen Verteidigungsunion muss Europa mehr ausgeben, die Ausgaben besser einsetzen und dabei gemeinsam vorgehen. Die Kommission wird im März das Weißbuch zur Zukunft der europäischen Verteidigung vorlegen.

Krieg, Unsicherheit, Armut und fehlende Perspektiven tragen zu Vertreibung und irregulärer Migration aus der südlichen Nachbarschaft der EU nach Europa bei⁸. Europa hat mit dem einheitlichen Ansatz in den Bereichen Migration, Asyl und Grenzen große Fortschritte erzielt, doch bleibt die Migration eine Herausforderung, deren Bewältigung für die Europäerinnen und Europäer vorrangig ist. Mit der Schleusung von Migrantinnen und Migranten und Menschenhandel werden kriminelle Gewinne erzielt. Der Missbrauch der Migration als Waffe an den Grenzen der Union hat sich als neue hybride Form der Bedrohung erwiesen, die in den europäischen Gesellschaften Zwietracht und Misstrauen sät. Der nächste langfristige Haushaltsplan sollte deshalb dazu beitragen, die mit der Migration verbundenen Herausforderungen zu bewältigen, wofür es eines wirksamen Schutzes der EU-Außengrenzen und umfassender Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern bedarf. Er sollte den Mitgliedstaaten auch dabei helfen, sich das Fachwissen und die operativen und finanziellen Kapazitäten zu beschaffen, die sie für die Umsetzung des neuen Migrations- und Asylpakets benötigen.

Der Erfolg des Binnenmarkts hängt auch davon ab, inwieweit alle europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen davon profitieren. Auch wenn die regionalen und territorialen Unterschiede, auch dank der Kohäsionspolitik der EU, sehr viel kleiner geworden sind, leben 29 % der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger nach wie vor in Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75 % des EU-Durchschnitts, und etwa 135 Millionen Menschen leben in Gegenden, die in den letzten zwei Jahrzehnten immer mehr zurückgefallen sind⁹. Kleine und mittlere Unternehmen beschäftigen fast zwei Drittel der Arbeitskräfte und sorgen

⁶ Militärausgaben insgesamt, zu konstanten Preisen. Quelle: SIPRI Military Expenditure Database.

⁷ Niinistö, S. (2024), Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.

⁸ Niinistö, S. (2024), a. a. O.

⁹ Letta, E. (2023), a.a.O.

für etwas mehr als die Hälfte der Wertschöpfung in der EU, doch stoßen viele von ihnen auf Hindernisse beim Zugang zum Binnenmarkt, darunter komplexe bürokratische Verfahren, ein hoher Verwaltungsaufwand und fehlende Informations- und Unterstützungsdienste¹⁰. So müssen Investitionen mobilisiert werden, um die wirtschaftliche Entwicklung in ganz Europa sicherzustellen, während mit Reformen Hindernisse für die regionale Entwicklung, z. B. Investitionshemmnisse, regulatorische Hindernisse und Schwächen auf dem Arbeitsmarkt und im Unternehmensumfeld, abgebaut werden müssen¹¹. Wir müssen unsere Gesellschaft mithilfe von Bildung und Investitionen in die Menschen wieder einen. Diese Herausforderungen sind nur mit einer stärkeren, modernisierten Kohäsions- und Wachstumspolitik in Partnerschaft mit den nationalen, regionalen und lokalen Behörden zu bewältigen.

Ernährungssicherheit und Naturschutz sichern die Lebensqualität in Europa – und stehen vor besonderen Schwierigkeiten. Die Landwirtschaft, die Fischerei und die ländlichen Gebiete sind zunehmend vom unfairen weltweiten Wettbewerb, den höheren Energiepreisen, einem Mangel an Nachwuchskräften und Schwierigkeiten bei der Kapitalaufnahme betroffen. Trotz der erheblichen Unterstützung durch die Gemeinsame Agrarpolitik ist das landwirtschaftliche Einkommen je Arbeitskraft nach wie vor unbeständig und liegt deutlich unter dem Durchschnittslohn in der europäischen Wirtschaft (60 % im Jahr 2023). In der kleinen Küstenfischerei betrug der Durchschnittslohn 2021 etwa die Hälfte des Durchschnittslohns in der Wirtschaft. Auch altert die Landwirtschaft in der EU: 2020 waren nur noch 6,5 % der Landwirtinnen und Landwirte jünger als 35 Jahre¹². Rund 62 Mrd. EUR wären erforderlich, um den Investitionsrückstand im Agrarsektor aufzuholen und die digitale, die grüne und die Energiewende zu vollziehen¹³. Darüber hinaus ist das Ernährungssystem durch den Klimawandel zunehmend gefährdet. Auf der Grundlage der Empfehlungen des strategischen Dialogs zur Zukunft der Landwirtschaft und der angekündigten Vision für Landwirtschaft und Ernährung muss eine zweckmäßige Gemeinsame Agrarpolitik gezielt die landwirtschaftlichen Betriebe unterstützen, die die Hilfe am dringendsten benötigen, ein ökologisch und gesellschaftlich förderliches Wirtschaften durch Belohnungssysteme und Anreize für Ökosystemleistungen begünstigen und die richtigen Grundvoraussetzungen dafür schaffen, dass die ländlichen Gebiete prosperieren können. Sie muss einfacher und zielgenauer werden, das richtige Gleichgewicht zwischen Anreizen, Investitionen und Regulierung finden und sicherstellen, dass Landwirtinnen und Landwirte ein faires und gutes Auskommen haben.

Die immer häufigeren und dramatischeren Klimakatastrophen haben schwerwiegende soziale und wirtschaftliche Folgen.¹⁴ Die durchschnittlichen Kosten von Naturkatastrophen haben sich von 8 Mrd. EUR jährlich in den 1980er Jahren auf 16 Mrd. EUR in den letzten zehn Jahren verdoppelt. 2021 und 2022 lagen die Kosten jeweils bei über 50 Mrd. EUR; 2023, dem weltweit heißesten Jahr, das je verzeichnet wurde, betrugen sie 40 Mrd. EUR. Der Europäischen Bewertung der Klimarisiken 2024 zufolge könnten sich die kumulierten wirtschaftlichen Verluste bei dem Szenario eines Temperaturanstiegs um 3 °C auf 175 Mrd. EUR (d. h. etwa 1,4 % des BIP der EU) belaufen. Angesichts dieser Risiken hat der Europäische Rechnungshof außerdem empfohlen, die EU-Förderung für die Anpassung an den Klimawandel zukunftssicher zu gestalten¹⁵. Dafür muss mehr für die Resilienz in Bezug auf Klima und Wasser getan werden: Während die Ziele des Grünen Deals im Rahmen unserer

¹⁰ Letta, E. (2023), a.a.O.

¹¹ 9th Cohesion Report, Highlights and policy takeaways, S. ix.

¹² Europäische Kommission (2024), Strategischer Dialog zur Zukunft der Landwirtschaft in der EU.

¹³ Europäische Kommission und Europäische Investitionsbank, 2023, Factsheet: Financing gap in the agriculture and the agri-food sectors in the EU.

¹⁴ [Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe](#). EUA, Oktober 2024.

¹⁵ Europäischer Rechnungshof, Anpassung an den Klimawandel in der EU: Maßnahmen bleiben hinter den Ambitionen zurück, Sonderbericht 15/2024.

Strategie für Wirtschaftswachstum verfolgt werden, muss die Vorbereitung auf die zunehmenden Klimarisiken ein übergeordnetes Ziel des Handelns der EU sowohl intern als auch extern sein.

Die globale politische und wirtschaftliche Lage bringt Herausforderungen von beispiellosem Ausmaß mit sich. Mit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine kam der Krieg auf den europäischen Kontinent zurück. Die finanzielle, politische und militärische Unterstützung Europas für die Ukraine muss so lange wie nötig aufrechterhalten werden und ist eine Investition in die europäische Sicherheit. Die Lage im Nahen Osten führt zu Instabilität in der gesamten Region und weiterem Bedarf an humanitärer Hilfe. Der zunehmende unfaire Wettbewerb und das aggressivere wirtschaftliche und geopolitische Vorgehen untergraben das globale multilaterale System. Auf Zusammenarbeit wird zugunsten der Konkurrenz verzichtet, was zu immer mehr Konflikten führt. Für weniger als 20 % der Ziele für nachhaltige Entwicklung¹⁶ gibt es derzeit gute Erfolgsaussichten, wobei in den Entwicklungsländern eine anhaltende Investitionslücke besteht. Der Bedarf an humanitärer Hilfe steigt weiter: Im Jahr 2024 werden weltweit 45 Mrd. EUR für humanitäre Hilfe benötigt, mehr als das Doppelte als 2019. Eine europäische Außenpolitik mit gezielteren und wirkungsvolleren Finanzierungen für unsere Partner und einer besseren Abstimmung auf die strategischen Interessen der EU ist die Voraussetzung für Partnerschaften zum gegenseitigen Nutzen.

Die Erweiterung ist eine politische und geostrategische Notwendigkeit. Der Beitritt zur EU ist stets an Leistungen gebunden – jedes Kandidatenland wird anhand seiner eigenen Fortschritte bei der Erfüllung sämtlicher Kriterien bewertet. Die EU wird ihre Unterstützung verstärken müssen, um die Kandidatenländer durch Investitionen und Reformen auf ihre künftige Mitgliedschaft vorzubereiten. Das Pro-Kopf-BIP der Länder des westlichen Balkans, der Ukraine, Moldaus und Georgiens liegt nach wie vor bei etwa 50 % des BIP der EU oder darunter, und die Konvergenz kommt nur langsam voran. Die Ukraine wird die Unterstützung der EU und ihrer Verbündeten benötigen, um der brutalen Aggression Russlands standzuhalten und deren wirtschaftliche Folgen zu überstehen¹⁷. Eine größere und stärkere Union bietet erhebliche sozioökonomische, politische und sicherheitspolitische Vorteile.

Das Ausmaß der bevorstehenden Herausforderungen erfordert daher einen in Bezug auf den Umfang und die Gestaltung ehrgeizigen Haushalt.

3. EUROPAS ENTSCHEIDUNG FÜR EINEN EINFACHEREN, ZIELGENAUEREN UND WIRKUNGSVOLLEREN HAUSHALT

Ein zielgenauer EU-Haushalt

Die laufende Umsetzung des derzeitigen Finanzrahmens liefert einige Erkenntnisse darüber, wie man die Flexibilität des EU-Haushalts erhöhen und ihn besser auf unsere Prioritäten und Ziele abstimmen kann. Flexibilität ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass der Haushalt auf eine sich verändernde Realität reagieren kann. Dies ist jedoch nicht möglich, wenn fast alle EU-Mittel von Anfang an bestimmten Programmen zugewiesen sind: Mehr als 90 % des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 und von NextGenerationEU sind vorab für spezifische Zwecke, Programme oder nationale Finanzrahmen gebunden¹⁸. Daher

¹⁶ Vereinte Nationen (2024), The Sustainable Development Goals Report.

¹⁷ Die ukrainische Wirtschaft hat sich zwar weiterhin widerstandsfähig gezeigt, aber die Risiken bleiben angesichts der Ungewissheit über die Intensität und Dauer des Krieges, auch aufgrund der anhaltenden Angriffe auf die Energieinfrastruktur, außergewöhnlich hoch. IWF, Pressemitteilung Nr. PR24/425.

¹⁸ Europäische Kommission (2023), Jährliche Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts, Haushaltsjahr 2022, Band 1, COM(2023) 401 final.

wurde seit 2021 auf neue Bedürfnisse und Krisen durch die Umwidmung und Neuzuweisung bestehender Mittel in manchmal langwierigen Verfahren sowie durch die Ad-hoc-Zuweisung neuer Mittel und Ad-hoc-Programme oder -Maßnahmen reagiert, was das Problem der Streuung der EU-Mittel weiter verschärft. Wenn man über den künftigen Finanzrahmen nachdenkt, ist von Anfang an eine stärkere Zielorientierung und Vereinfachung erforderlich, um die Wirkung der EU-Mittel zu maximieren.

Die Reaktion der EU auf die wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ist ein Beispiel dafür, wie ein Rahmen, der unsere politischen Ziele mit unseren Ausgabenprioritäten in Einklang bringt, die Wirkung des gemeinsamen Handelns der EU verstärkt. Als Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine zu einem drastischen Anstieg der Energiepreise führte, wurde es dringlicher, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen weiter zu verringern und den Einsatz erneuerbarer Energien zu beschleunigen. Im Rahmen des Europäischen Semesters wurde eine spezielle Empfehlung an alle Mitgliedstaaten gerichtet, die sie dann – mithilfe zusätzlicher EU-Mittel – durch neue REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen umsetzen konnten. Durch unser gemeinsames Vorgehen konnten wir den Gasverbrauch zwischen August 2022 und März 2024 um 18 % senken, uns aus der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland lösen, den Zugang zu bezahlbarer Energie gewährleisten und die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen steigern¹⁹.

Zur Schaffung von Synergien zwischen unserer Politik und den finanziellen Maßnahmen der Union sind weitere Anstrengungen in Richtung eines wirklich politikbasierten Haushalts erforderlich. Der EU-Haushalt wird nach wie vor zu stark von den Strukturen der Ausgabenprogramme und nicht von politischen Erwägungen bestimmt. Die Finanzierung der aktuellen politischen Prioritäten der EU ist daher oft auf sich teilweise überschneidende Programme verteilt. Es besteht die Möglichkeit, die Verknüpfung zwischen der allgemeinen politischen Koordinierung und dem EU-Haushalt durch einen neuen Lenkungsmechanismus zu stärken, der die EU-Prioritäten mit dem EU-Haushalt verbindet. Was die Wettbewerbsfähigkeit betrifft, so wird das Koordinierungsinstrument für Wettbewerbsfähigkeit zusammen mit einem gestrafften Europäischen Semester, das sich auf Reformen und Investitionen auf nationaler Ebene konzentriert, Teil eines kohärenten und schlanken Lenkungsmechanismus sein, der als Grundlage für Entscheidungen über Investitionen und Reformen auf EU- und nationaler Ebene dient. Generell könnte die Art und Weise, wie die EU-Politik die haushaltspolitischen Prioritäten beeinflusst und mitträgt, verbessert werden, damit aus dem EU-Haushalt europäische öffentliche Güter, insbesondere grenzüberschreitende Projekte, gefördert werden.

Mehr Kohärenz bei der Finanzierung der internen und externen Politikbereiche ist von entscheidender Bedeutung für eine bessere Förderung der strategischen Interessen der Union. Die Komplementarität mit der Außenpolitik der Mitgliedstaaten erfordert Koordinierung. So kann die Wirksamkeit und Sichtbarkeit der europäischen globalen Investitionen und Zusammenarbeit erhöht werden. Aus diesem Grund wurde bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie das „Team Europa“ ins Leben gerufen, um eine koordinierte und umfassende globale Reaktion der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der europäischen öffentlichen Finanzinstitute sicherzustellen. Seitdem ist das Konzept „Team Europa“ zum Rückgrat der EU-Finanzierung für die internationale Zusammenarbeit geworden. Die Global-Gateway-Initiative folgt diesem Ansatz und bündelt Kräfte, um gemeinsame Interessen zu ermitteln und eine neue Welle von Infrastrukturinvestitionen in der ganzen Welt anzustoßen. Gleichzeitig deckt die Finanzierung des auswärtigen Handelns auch ein breites Spektrum von Politikbereichen mit

¹⁹ https://energy.ec.europa.eu/publications/repowerEU-2-years_de

erheblichen internen und externen Verflechtungen ab – von der Handelspolitik insgesamt bis hin zu Rohstoffen, Energie, Klima und Migration. Die Überprüfung und Ausweitung bewährter Verfahren und der effizientesten Instrumente wird dazu beitragen, die strategischen und wirtschaftlichen Sicherheitsinteressen der EU durchzusetzen und für beide Seiten vorteilhafte Partnerschaften in der europäischen Nachbarschaft und darüber hinaus zu stärken.

Ein einfacherer EU-Haushalt

Der Zugang zu EU-Mitteln wird durch die bestehende Komplexität erschwert. Obwohl die Zahl der Ausgabenprogramme bereits zu Beginn des laufenden Zeitraums bis zu einem gewissen Grad reduziert wurde, gibt es immer noch über 50 Ausgabenprogramme innerhalb und andere Programme außerhalb des Haushalts²⁰. Dies veranschaulicht zwar den großen Umfang der EU-Mittel, erhöht aber das Risiko von Überschneidungen und verringert die Wirkung und Transparenz. Dabei entstehen möglicherweise Lücken, die auf das Fehlen umfassender und koordinierter Finanzierungskonzepte für bereichsübergreifende Prioritäten wie die Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen sind. In der EU verhindern „Schwächen im ‚Innovationszyklus‘ (...) das Entstehen neuer Sektoren und Wettbewerber[, und sie] beginnen damit, dass der Weg von der Innovation bis zur Kommerzialisierung von Hindernissen gesäumt ist“²¹. Dazu gehören auch Lücken bei der Unterstützung aus dem EU-Haushalt, da dieser keine nahtlose Finanzierung von der Forschung über die Innovation bis zur Entwicklung und Einführung bietet. Diese Fragmentierung, verbunden mit komplexen und starren Strukturen, beeinträchtigt die Wirksamkeit der EU-Mittel.

Die Begünstigten haben trotz der im derzeitigen Finanzrahmen eingeführten Vereinfachungsmaßnahmen Schwierigkeiten, sich mit der Vielzahl von Vorschriften und Kriterien zurechtzufinden²². Unterschiedliche Förderfähigkeitsregeln, Antragsverfahren und Kofinanzierungssätze sowie die vielen Anlaufstellen für potenzielle Antragsteller gefährden die Geschwindigkeit und Qualität der Umsetzung und die Einbeziehung der Interessenträger. Wenn diese Vorschriften und Kriterien inkohärent sind, können sie auch das Erreichen der EU-Ziele erschweren. Die Teilnahme an einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für den Zugang zu EU-Mitteln kann komplex und besonders für kleine und mittlere Unternehmen aufwendig sein²³. Derzeit gibt es mehr als 30 Instrumente, die technische Hilfe und Unterstützungsoptionen bieten, bei denen aber Potenzial für Vereinfachungen und für die Beseitigung von Überschneidungen besteht. Je komplexer die Vorschriften sind, desto höher ist das Risiko von Fehlern in Bezug auf die Ausgaben. Eine echte zentrale Anlaufstelle für Begünstigte für alle EU-Finanzierungs- und Beratungsdienste im nächsten Finanzrahmen könnte den Begünstigten den Zugang erleichtern.

Die Zersplitterung der Finanzlandschaft schlägt sich auch in zu vielen Programmplanungsdokumenten nieder, die für alle beteiligten Verwaltungen

²⁰ Europäischer Rechnungshof (2023), Die Finanzlandschaft der EU: ein Flickwerk, das weitere Vereinfachung und mehr Rechenschaftspflicht erfordert. Sonderbericht 05.

²¹ Draghi, M. (2024: 4). The Future of European Competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe.

²² So wurden beispielsweise bei den kohäsionspolitischen Fonds mehrere Vereinfachungen vorgenommen, vor allem durch die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen: deutliche Verringerung der Verwaltungsprüfungen, Grundsatz der „Einzigsten Prüfung“, verhältnismäßige Regelungen für Prüfungen, erweiterte Möglichkeit zur Nutzung vereinfachter Kostenoptionen und nicht an Kostenregelungen gebundene Finanzierung.

²³ In diesem Sinne bietet das STEP-Portal einen ersten, wenn auch begrenzten Überblick über Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen mit Schwerpunkt auf innovativen Technologien, und zwar sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten/Regionen als auch für direkt auf EU-Ebene verwaltete Programme.

ressourcenintensiv sind und Verzögerungen verursachen. Der derzeitige Finanzrahmen umfasst mehr als zehn vorab zugewiesene Mittel²⁴, die eine gesonderte Planung und Programmierung erfordern. Dieser Umstand bedeutet zu Beginn eines jeden Finanzierungszeitraums einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Verwaltungsbehörden und Projektträger und führt zu beträchtlichen Verzögerungen zwischen der Erstellung des Finanzrahmens und der Umsetzung vor Ort. Dies war auch im Programmplanungszeitraum 2021-2027 der Fall, in dem die verspätete Annahme der sektorspezifischen Rechtsvorschriften und das langwierige Verfahren zur Annahme der Programmplanungsdokumente zu Verzögerungen bei der Umsetzung führten. So wurden beispielsweise die operationellen Programme der kohäsionspolitischen Fonds erst Mitte 2022 angenommen²⁵.

Aufgrund der späten Annahme der operationellen Programme und des Nebeneinanders mehrerer Fonds wie des Fonds für einen gerechten Übergang und der Aufbau- und Resilienzfazilität, wobei Letztere einen engeren Zeitrahmen hat, sowie der Tatsache, dass sich die nationalen Behörden zunächst darauf konzentrierten, die Ausführung der Mittel des Mehrjährigen Rahmens 2014-2020 gemäß der „n+ 3“-Regel abzuschließen, wurde nur weniger als 7 % der Mittelzuweisung für den Zeitraum 2021-2027 ausgezahlt²⁶; davon entfiel mehr als die Hälfte auf Vorfinanzierungen.

Die Programmplanung im Rahmen der Finanzierung des auswärtigen Handelns, insbesondere für das Instrument „NDICI/Europa in der Welt“, dauerte ebenfalls bis zu drei Jahre.

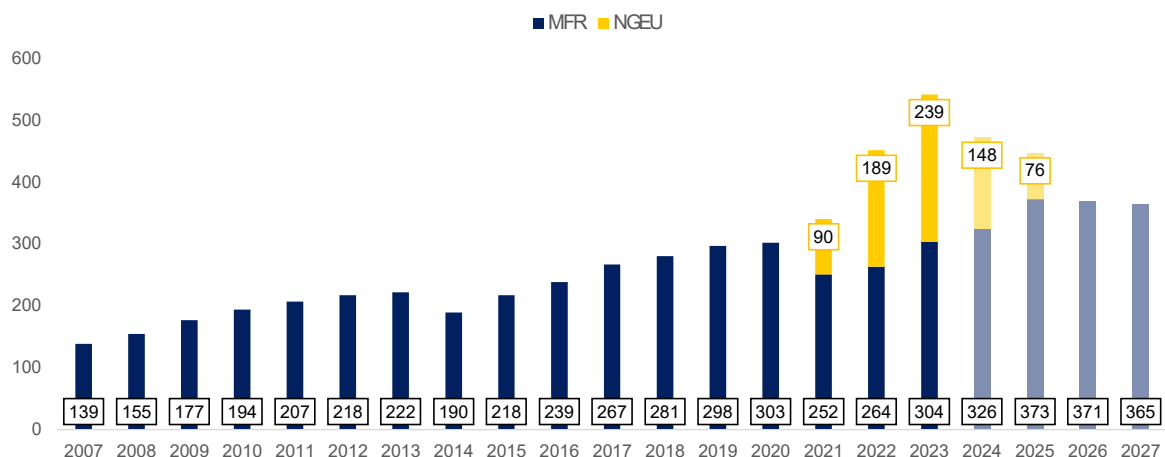
Die langsame Umsetzung einiger Programme vor Ort führt zu höheren noch abzuwickelnden Mittelbindungen oder „Reste à liquider“ (Abbildung 1)²⁷ und einem höheren Risiko der Aufhebung von Mittelbindungen. Sie kann zu Ineffizienzen führen, da sich die politischen Prioritäten verschieben, wenn es zwischen der Festlegung der Prioritäten, der Programmplanung und der tatsächlichen Durchführung der Investitionen zu einer erheblichen Verzögerung von mehreren Jahren kommt.

²⁴ Die folgenden Programme werden auf nationaler Ebene vorab zugewiesen: Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds+, Fonds für einen gerechten Übergang, Aufbau- und Resilienzfazilität, Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds, Reserve für die Anpassung an den Brexit und – außerhalb des EU-Haushalts oder des Mehrjährigen Finanzrahmens – Klima-Sozialfonds (ab 2026) und Modernisierungsfonds.

²⁵ Im Juni 2021 wurden die sektorspezifischen Rechtsakte und im zweiten Halbjahr 2022 die operationellen Programme der Mitgliedstaaten angenommen – und das, obwohl die ehrgeizigen Fahrpläne der Mitgliedstaaten die Vorlage ihrer Programme bei der Kommission zur Annahme bis Ende 2020 vorsahen.

²⁶ https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

²⁷ Siehe auch COM(2024) 276 final, 26.6.2024.

Abbildung 1. Noch abzuwickelnde Mittelbindungen des EU-Haushalts

Anmerkung: EUR, zu jeweiligen Preisen, gerundet auf die nächste Milliarde. Die Jahre 2024-2027 entsprechen der langfristigen Zahlungsprognose.

Ein EU-Haushalt mit größerer Wirkung

Die gesamte finanzielle Leistungsfähigkeit der Union wird durch den EU-Haushalt potenziert. Die breiter gefasste Finanzarchitektur der EU-Ausgabenprogramme umfasst aus dem EU-Haushalt besicherte Darlehen, Garantien und Finanzierungsinstrumente und sorgt für die Mobilisierung von Kofinanzierungen von Mitgliedstaaten und Begünstigten. Über „InvestEU“ und den Europäischen Innovationsrat werden die Risiken innovativer Projekte für den EU-Haushalt verringert und Investitionen des Privatsektors eingebunden. 95 % der Projektträger gaben an, dass ihr Projekt ohne „InvestEU“-Förderung entweder gar nicht oder nicht planmäßig durchgeführt worden wäre. Darüber hinaus waren 58 % der Projektträger der Ansicht, dass die durch „InvestEU“ garantierte Finanzierung andere Geldgeber oder Investoren dazu bewogen hat, sich für das Projekt zu engagieren.

Die Mobilisierung privater Investitionen erweist sich jedoch im derzeitigen langfristigen Haushalt nach wie vor als schwierig. Wir verfügen über Spielraum zur Optimierung der Risikoabsorptionsfähigkeit des EU-Haushalts, sodass öffentliche Mittel möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden können. Sektoren, deren Zugang zu Marktfinanzierung sich schwieriger gestaltet (z. B. Hochrisikosektoren oder Nischensektoren wie biologische Vielfalt oder soziale Produkte) müssen beispielsweise mit mehr Mitteln ausgestattet und besser unterstützt werden. Ausgeglichen werden könnte dies, indem andere Bereiche mit weniger Mitteln ausgestattet werden. Aufgrund der begrenzten Risikobereitschaft gestaltet es sich schwierig, über den EU-Haushalt im Wege von Risikoteilungsinstrumenten private Investitionen zu mobilisieren, da sich Durchführungspartner nach wie vor hauptsächlich für relativ risikoarme Investitionen interessieren²⁸. Es hat sich aufgrund der internen Vorschriften der Durchführungspartner als schwierig erwiesen, im laufenden mehrjährigen Haushalt über „InvestEU“ verteidigungsbezogene Projekte zu unterstützen. Darüber hinaus wurden die Mittel von „InvestEU“ erheblich aus NextGenerationEU aufgestockt. Aufgrund der knapperen Fristen für NextGenerationEU wurde ein sehr großer Teil der Genehmigungen bereits zu Beginn der Programmlaufzeit von „InvestEU“ erteilt, sodass bei vielen Finanzprodukten die verfügbaren Mittel ausgeschöpft wurden. Daher können für einige Finanzprodukte – insbesondere in

²⁸ Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

risikoreichen Bereichen – nach 2025 keine Genehmigungen mehr erteilt werden.²⁹ Nach wie vor bleibt die Nutzung anderer Finanzierungsquellen als Bankfinanzierung hinter ihrem Potenzial zurück: So besteht etwa bei dem Risikokapital der EU noch Aufholbedarf, da über unsere Fonds nur 5 %, in den USA hingegen 52 % des weltweiten Risikokapitals mobilisiert werden. Um private Investitionen anzuziehen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Kapitalmarktunion vollendet wird. Gleichzeitig können private Investitionen über den EU-Haushalt mobilisiert und aus dem EU-Haushalt ergänzt werden, um schnell wachsenden Unternehmen die Finanzierung über Geschäftsbanken, Investoren und Risikokapital zu erleichtern und die Hindernisse zu beseitigen, aufgrund derer das für die Finanzierung von Innovation verfügbare europäische Kapital so niedrig ist. Die EU muss über ihren Haushalt verstärkt nationale, private und institutionelle Finanzierung mobilisieren und den Haushalt besser dazu nutzen, das mit dieser Finanzierung verbundene Risiko zu minimieren.

Zur Finanzierung des grünen, digitalen und sozialen Wandels bedarf es der Maximierung öffentlicher Investitionen und der Mobilisierung von privatem Kapital. Durch Investitionen in die Verwirklichung der Dekarbonisierungsziele der EU und durch die Beseitigung von bestehenden Hindernissen für unsere Europäische Union kann Europa die Energiepreise senken, seine Energieversorgungssicherheit erhöhen und bei sauberen Technologien eine Führungsrolle einnehmen. Zur Verwirklichung dieses Ziels muss die EU-Finanzierung für saubere Technologien gestärkt werden, wobei der Schwerpunkt auf den Technologien liegen muss, bei denen die EU im Vorteil ist und über ein hohes Wachstumspotenzial verfügt. Außerdem unterstützt die EU derzeit keine Betriebskosten, wobei gerade bei den Betriebskosten die Kostenlücken am größten sind³⁰. Die Fragmentierung des Binnenmarkts und der Finanzierungsmöglichkeiten behindert die Expansion innovativer Unternehmen, insbesondere junger, innovativer Technologieunternehmen. Beeinträchtigt wird unsere Wettbewerbsfähigkeit unter anderem durch die unzureichende Nutzung der digitalen Revolution, sodass erhebliche Investitionen vonnöten sein werden, um mit den wichtigsten Wettbewerbern Europas Schritt zu halten: Um die Innovationslücke in Europa zu schließen, müssen wir daher strategische Projekte künftig in großem Maßstab unterstützen. In dieser Hinsicht kann der Europäische Investitionsfonds zum Einsatz kommen, über den schnell wachsende europäische Unternehmen sowie solche mit hohem Potenzial zusätzliche Finanzmittel erhalten können. Insgesamt besteht noch Spielraum für eine Erhöhung der Zusätzlichkeit der EU-Ausgaben, damit sichergestellt ist, dass Investitionen, die andernfalls nicht zustande gekommen wären, im Mittelpunkt des EU-Haushalts stehen.

Durch die stärkere Leistungsorientierung konnten die Ausgaben der EU besser auf ihre politischen Ziele abgestimmt werden. Einige Programme, bei denen die Auszahlungen ursprünglich auf der Grundlage von Kostenerstattungen vorgenommen wurden, verfügen inzwischen über Umsetzungsmodelle, bei denen die zu erreichenden Ziele und Ergebnisse stärker im Fokus stehen. Dies ist nicht nur bei der Aufbau- und Resilienzfazilität – einem groß angelegten Programm, bei dem Auszahlungen von der zufriedenstellenden Erfüllung vorab festgelegter Ziele abhängen – der Fall, sondern auch bei anderen Programmen wie der Ukraine-Fazilität und der Wachstumsfazilität für den Westbalkan. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der EU-Ausgaben wurden auch andere Mechanismen genutzt, etwa nicht an Kosten geknüpfte Finanzierungen³¹ und strategische Planung. In der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beispielsweise sorgten nationale Strategiepläne, die sich an dem nationalen

²⁹ SWD(2024) 229 final.

³⁰ Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

³¹ Berechnung der Beträge als Ex-ante-Angleichung der tatsächlichen Kosten. Dies ist eine Option für die kohäsionspolitischen Fonds und der Standard für die Aufbau- und Resilienzfazilität, den Klima-Sozialfonds, die Ukraine-Fazilität oder die Wachstumsfazilität für den Westbalkan.

Bedarf und den nationalen Fähigkeiten orientieren, für eine stärkere Leistungsorientierung; in diesen Plänen sind auch alle Interventionen mit Indikatoren verknüpft, anhand derer die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer Ziele bewertet werden können. Dennoch sind die einzelnen Landwirte nach wie vor mit einer übermäßigen Komplexität konfrontiert. In Bezug auf Kohäsion betonte der Rat, dass Überlegungen angestellt werden müssen, wie die Kohäsionspolitik durch Steigerung ihrer Effizienz leistungsorientierter gestaltet werden kann, wobei auf Erfahrung mit der Kohäsionspolitik selbst und mit anderen EU-Instrumenten sowie auf den Stärken der Kohäsionspolitik – geteilte Mittelverwaltung, Multi-Level-Governance, ortsbezogener Ansatz und Partnerschaftsprinzip – aufgebaut werden sollte³². Auch in den Stellungnahmen der Plattform „Fit for Future“ zur Evaluierung der Kohäsionsfonds, zwecks der ein Netzwerk regionaler Hubs des Ausschusses der Regionen konsultiert wurde, wurde eine stärkere Leistungsorientierung gefordert³³.

Eine stärkere Leistungsorientierung muss mit Vereinfachung und Rechenschaftspflicht einhergehen. Leistungsbasierte Ansätze weisen wichtige Vorteile bei der Effizienz und der Umsetzungsgeschwindigkeit auf. Zugleich verursachten sie den Verwaltungen der Mitgliedstaaten Anlaufkosten, wobei Spielraum für weitere administrative Vereinfachungen besteht³⁴. Darüber hinaus müssen wichtige Faktoren der Rechenschaftspflicht und der Rückverfolgbarkeit der EU-Mittel gleichermaßen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rechnungshof Bereiche ermittelt, in denen Verbesserungsbedarf besteht^{35,36}.

Der EU-Haushalt hat zwar zur Förderung horizontaler Prioritäten wie Klimaschutz, biologische Vielfalt und Gleichstellung der Geschlechter beigetragen und zur Entwicklung eines stärkeren Leistungsrahmens geführt, allerdings gibt es nach wie vor Raum für Verbesserungen. Trotz der Fortschritte, die bei der Unterstützung horizontaler Prioritäten erzielt wurden, könnte die Berücksichtigung dieser Prioritäten in den unterschiedlichen Programmen auf kohärentere Weise erfolgen. Darüber hinaus müssen EU-Programme, soweit relevant und möglich, gemäß der überarbeiteten Haushaltsordnung dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen, den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sowie dem Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter Rechnung tragen. Unser Leistungsrahmen ist robust und stellt sicher, dass die Programme über aussagekräftige Indikatoren verfügen, die eine Überwachung der EU-Ausgaben und ihrer Ergebnisse ermöglichen. Die Überwachungs- und Berichterstattungsvorschriften sind jedoch nach wie vor komplex, wobei je nach Programm andere Methoden und Indikatoren zur Anwendung kommen.

Ein flexiblerer EU-Haushalt

Im EU-Haushalt gilt es, Vorhersehbarkeit langfristiger Investitionen und Flexibilität zur Reaktion auf Krisen auszutarieren. Der EU-Haushalt unterscheidet sich insofern von den nationalen Haushalten, als es sich bei Ersterem in erster Linie um einen Investitionshaushalt handelt, der einer mehrjährigen Planung unterliegt. Gleichzeitig ist Flexibilität erforderlich, um auf unvorhergesehene Ereignisse (z. B. große Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen)

³² Schlussfolgerungen des Rates zur Mitteilung zum 9. Kohäsionsbericht, 5. Juni 2024.

³³ Stellungnahmen der Plattform „Fit for Future“ zur Evaluierung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Kohäsionsfonds und des Fonds für einen gerechten Übergang sowie zur Evaluierung des Europäischen Sozialfonds Plus.

³⁴ COM(2024) 82 final.

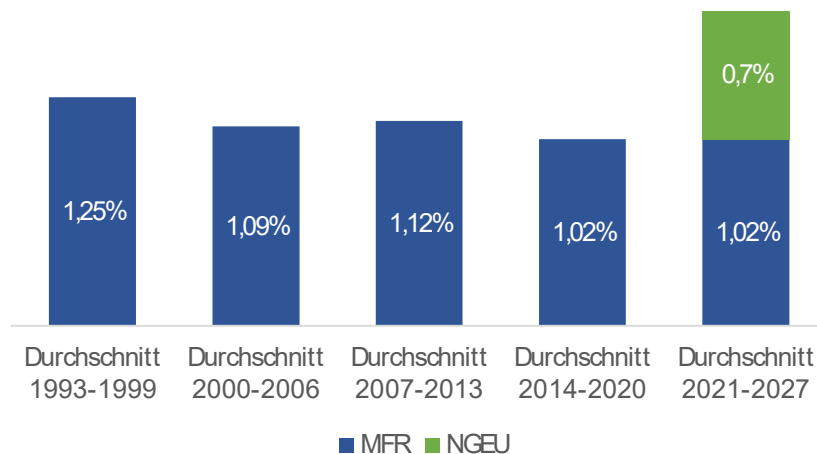
³⁵ Sonderbericht 07/2023: Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit.

³⁶ Sonderbericht 26/2023: Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus.

reagieren oder neue Prioritäten aufgrund der sich rasch wandelnden globalen Landschaft finanzieren zu können.

Der dem mehrjährigen Finanzrahmen innewohnenden Rigidität muss entgegengearbeitet werden. Der Umfang des EU-Haushalts lag in der Vergangenheit immer bei gut 1 % des BNE der EU und beträgt derzeit unter Einbeziehung von NextGenerationEU 1,7 % des BNE der EU (siehe Abbildung 2). Die Ausgaben sind im derzeitigen Finanzrahmen auf einen Zeitraum von sieben Jahren begrenzt, was bedeutet, dass zwischen dem Zeitpunkt der Politikgestaltung und der Umsetzung eben jener Politik viel Zeit vergeht. Darüber hinaus werden die Ausgaben durch jährliche Gesamtobergrenzen sowie durch Obergrenzen für die einzelnen Haupttätigkeitsbereiche (Rubriken und Teilrubriken) limitiert, die zu Beginn des Zeitraums festgelegt werden und die Übertragung von Mitteln einschränken³⁷. Mit sieben Rubriken und zwei Teilrubriken weist der derzeitige Mehrjährige Finanzrahmen mehr Rubriken auf als alle vorherigen Mehrjährigen Finanzrahmen.

Abbildung 2. Der EU-Haushalt als Prozentsatz des BNE³⁸



Im derzeitigen Haushalt ist durchaus eine gewisse finanzielle Flexibilität vorgesehen, diese ist jedoch begrenzt und oftmals an viele Bedingungen geknüpft. Besondere Instrumente, die über die Ausgabenobergrenzen hinausgehen, können dabei helfen, auf unerwarteten Bedarf zu reagieren. Einige Programme verfügen über integrierte Flexibilitätsoptionen oder finanzielle Polster³⁹. Insgesamt belief sich die verfügbare Flexibilität auf 3,65 % der Gesamtobergrenzen zum Zeitpunkt der Annahme des Mehrjährigen Finanzrahmens⁴⁰. Zum Zeitpunkt der Halbzeitrevision des Finanzrahmens war die Flexibilität des EU-Haushalts wegen des Ausmaßes der Schocks, aufgrund derer diese Flexibilität in

³⁷ Die Obergrenzen gelten für die jährlichen Gesamtausgaben sowie für die einzelnen Rubriken.

³⁸ Integrierte Rechnungslegung und Rechenschaftsberichte. Übersicht: Haushaltsjahr 2023. Aufrufbar unter: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/0f519222-47ed-11ef-aea6-01aa75ed71a1>.

³⁹ Dabei handelt es sich um: das „Flexibilitätspolster für neue Herausforderungen und Prioritäten“ (9 Mrd. EUR im Zeitraum 2021-2027) im Rahmen des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, die Agrarreserve der GAP (knapp 500 Mio. EUR pro Jahr im Zeitraum 2021-2022 und mindestens 450 Mio. EUR im Jahr 2023); Thematische Fazilitäten im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, des Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik und des Fonds für die innere Sicherheit.

⁴⁰ Nicht zugewiesene Spielräume und thematische und nicht-thematische besondere Instrumente sowie das Flexibilitätspolster für neue Herausforderungen und Prioritäten und die thematischen Fazilitäten.

Anspruch genommen wurde – die Rede ist hier in erster Linie von den Folgen des russischen Krieges gegen die Ukraine, aber auch von Naturkatastrophen in der EU und anderen Teilen der Welt –, bereits ausgeschöpft. Die jährliche Zuweisung aus dem Flexibilitätsinstrument und der Solidaritäts- und Soforthilfereserve war im Zeitraum 2021-2022 vollständig in Anspruch genommen worden; 79 % des Flexibilitätspolsters für neue Herausforderungen und Prioritäten und 75 % der nicht zugewiesenen Spielräume für den gesamten Zeitraum waren zu dem Zeitpunkt bereits zugewiesen. Daher mussten zur Reaktion auf unvorhergesehenen Bedarf das Flexibilitätsinstrument und die Solidaritäts- und Soforthilfereserve gestärkt und zwei neue Instrumente, nämlich das EURI-Instrument und die Ukraine-Reserve, geschaffen werden.

Gleichzeitig wurden zunehmend EU-Haushaltsmittel abgerufen, um auf unerwarteten Bedarf zu reagieren, da die Krisen, mit denen Europa konfrontiert war, größer, komplexer und häufiger geworden sind. Aufgrund der inhärenten Flexibilitäten und der Neuprogrammierung war die EU in der Lage, den Mitgliedstaaten während der jüngsten größeren Krisen Liquidität zur Verfügung zu stellen, dafür waren jedoch Ad-hoc-Lösungen erforderlich. Die Kohäsionspolitik war in Anbetracht ihrer Fähigkeit, Mittel in beträchtlicher Höhe auf regionaler und lokaler Ebene einzusetzen, ein wichtiges Instrument der Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie⁴¹. Später wurden erneut Haushaltsmittel abgerufen, um auf die Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine zu reagieren (Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa – CARE⁴² und FAST-CARE⁴³ sowie SAFE⁴⁴, um KMU und finanziell schwächer gestellte Haushalte, die hohe Energiekosten stemmen müssen, zu unterstützen). Als es in Teilen Europas zu immer heftigeren und immer großflächigeren Überschwemmungen kam, konnte der dringende Bedarf durch die bestehenden Instrumente und die derzeitige Kohäsionspolitik nicht gedeckt werden. Die Kommission schlug daher vor, die gegenwärtigen kohäsionspolitischen Vorschriften mit RESTORE abermals zu ändern, um eine umfassendere Unterstützung für Wiederaufbaumaßnahmen nach Naturkatastrophen zu ermöglichen. Diese Ad-hoc-Lösungen haben zwar zu einer starken europäischen Reaktion beigetragen, waren aber zeitaufwendig und stellten lediglich eine punktuelle Reaktion auf wiederholte, große und symmetrische Schocks dar und wirkten sich negativ auf andere kohäsionspolitische Ziele aus.

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

Es bedarf starker Mechanismen, um sicherzustellen, dass die Mittel den politischen Prioritäten der EU gerecht werden. Alle durch den EU-Haushalt unterstützten Investitionen, unabhängig davon, ob sie von der Kommission oder gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und

⁴¹ Über die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise und die Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise sowie REACT-EU.

⁴² Verordnung (EU) 2022/562 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE) (ABl. L 109 vom 8.4.2022, S. 1).

⁴³ Verordnung (EU) 2022/2039 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) 2021/1060 im Hinblick auf zusätzliche Flexibilität zur Bewältigung der Folgen des militärischen Angriffs durch die Russische Föderation FAST – CARE (Flexible Assistance for Territories – Flexible Unterstützung für Gebiete) (ABl. L 275 vom 25.10.2022, S. 23).

⁴⁴ Maßnahmen zur Unterstützung erschwinglicher Energie (Supporting Affordable Energy – SAFE) im Rahmen der Kohäsionspolitik als Teil von REPowerEU. Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1).

ihren Regionen getätigt werden, sollten zu diesen gemeinsam vereinbarten Prioritäten beitragen.

Die Umsetzung der Prioritäten der EU muss zusammen mit den Mitgliedstaaten und ihren Regionen erfolgen, die viele der EU-Investitionen vor Ort gestalten, und der EU-Haushalt unterstützt und schafft Anreize für ihr Handeln. Eine stärkere Leistungsorientierung trägt zu greifbaren Ergebnissen bei, indem Mittel ausgezahlt werden, wenn die vereinbarten Ziele nachweislich erreicht werden. Zusammen mit einem gemeinsamen Rahmen (z. B. Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen, Konditionalität) trägt dieser Ansatz überdies dazu bei, dass wir EU-Prioritäten besser gemeinsam umsetzen können.

Darüber hinaus sollte kein einziger Euro für Maßnahmen ausgegeben werden, bei denen die Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der finanziellen Interessen der EU nicht gewahrt werden. Rechtsstaatlichkeit und eine verantwortungsvolle Governance sind Voraussetzungen dafür, dass die Mittel für keinen anderen als den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Mit der Konditionalitätsverordnung hat sich die Union mit einem wirksamen Instrument ausgestattet, um den EU-Haushalt vor Verstößen gegen die Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit zu schützen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität sowie die zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen im Rahmen der Kohäsionspolitik haben zudem gezeigt, wie mithilfe des EU-Haushalts Reformen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten gefördert werden können. Die Berichterstattung der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit⁴⁵ hat gezeigt, wie die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren Fortschritte erzielt haben, aber Art und Umfang der Herausforderungen unterscheiden sich nach wie vor von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Zu den verbleibenden Herausforderungen gehören die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz, die Effizienz der Justizsysteme, der Zugang zur Justiz und die Bekämpfung von Interessenkonflikten und Korruption.

Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit darf nicht für selbstverständlich gehalten werden und sollte eine unabdingbare Voraussetzung für die Bereitstellung von EU-Mitteln bleiben. Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen sollte in dieser Hinsicht starke Schutzvorkehrungen umfassen. Zwar gilt die allgemeine Konditionalitätsregelung für alle EU-Mittel, jedoch besteht noch Handlungsspielraum, um die Verbindung zwischen den Empfehlungen im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit und der finanziellen Unterstützung aus dem EU-Haushalt – auch für Erweiterungsländer – zu stärken.

4. DIE FINANZIERUNG DES EU-HAUSHALTS

Die Einnahmenseite des EU-Haushalts muss modernisiert werden, um einen Ausweg aus folgender Misslichkeit zu finden: Die Rückzahlung von NextGenerationEU, der die EU stets nachkommen wird, und ein EU-Haushalt, der unseren Zielen gerecht wird, wären nicht zugleich umsetzbar, wenn die nationalen Finanzbeiträge gleich blieben und keine neuen Eigenmittel eingeführt würden.

Mit NextGenerationEU ist die EU nun der fünftgrößte Emittent auf dem europäischen Kapitalmarkt und verfügt über ein hohes Rating. Im Zeitraum 2021-2027 werden die mit NextGenerationEU verbundenen Zinskosten aus dem Unionshaushalt gezahlt. Ab dem nächsten Finanzrahmen wird damit begonnen, den Kapitalbetrag (der für nicht rückzahlbare Unterstützung in Höhe von bis zu 357 Mrd. EUR verwendet wird) aus dem Haushalt

⁴⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. COM(2024) 800 final.

zurückzuzahlen. Der Kapitalbetrag wird im Einklang mit dem Eigenmittelbeschluss bis 2058 vollständig zurückgezahlt. Unter der Annahme einer vollständigen Auszahlung der nicht rückzahlbaren Unterstützung im Rahmen von NextGenerationEU und linearer Rückzahlungen sowie auf der Grundlage aktueller Zinsprognosen **könnten im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen jährlich rund 25-30 Mrd. EUR benötigt werden**, um den Kapitalbetrag und die Zinsen für die Schulden im Rahmen von NextGenerationEU zurückzuzahlen. **Dies entspricht fast 20 % des derzeitigen Jahreshaushalts.** Dies entspricht außerdem dem Doppelten des Jahreshaushalts für „Horizont Europa“ und dem Doppelten des Gesamthaushalts für Sicherheit und Verteidigung im laufenden Mehrjährigen Haushalt für die gesamten sieben Jahre. Wenngleich nach wie vor Mittel aufgenommen werden und sich das Zinsumfeld ständig verändert, werden für die Rückzahlungen im Rahmen von NextGenerationEU in allen Szenarien beträchtliche Finanzmittel benötigt.

Aus diesem Grund haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 16. Dezember 2020⁴⁶ auf einen Fahrplan im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel geeinigt. Die Kommission ist ihren Verpflichtungen nachgekommen: 2021 wurde ein umfassendes Paket zur nächsten Generation von Eigenmitteln vorgelegt und 2023 vorzeitig angepasst. Dieses umfasst überarbeitete Vorschläge zum Emissionshandelssystem und zum CO₂-Grenzausgleichssystem sowie zu Eigenmitteln im Zusammenhang mit Unternehmensgewinnen im Unternehmenssektor. Ferner hat die Kommission Eigenmittel auf der Grundlage der ersten Säule des Übereinkommens zwischen der OECD und den G20 über die Reform des internationalen Steuerrahmens vorgeschlagen.

Die Kommission fordert den Rat auf, die Arbeit im Hinblick auf neue Eigenmittel im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2020 und der Erklärung von Budapest zum Neuen Deal für die europäische Wettbewerbsfähigkeit⁴⁷ umgehend wieder aufzunehmen.

5. WEITERMACHEN WIE BISHER IST KEINE OPTION

Derzeit vollzieht sich in Europa ein tiefgreifender Wandel für unsere Gesellschaft und unsere Sicherheit, unsere Wirtschaft und unseren Planeten. Die Geschwindigkeit, mit der dieser Wandel vonstattengeht, bringt Herausforderungen mit sich, die sich nur durch gemeinsames Handeln in einem geeinten Europa bewältigen lassen. Der nächste EU-Haushalt muss unbedingt eine zentrale Rolle dabei spielen, den nachhaltigen Wohlstand der EU zu fördern, Sicherheit und Verteidigung zu stärken, die Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu festigen und die EU auf dem Weg zum ersten klimaneutralen Kontinent der Welt zu unterstützen. Der EU-Haushalt sollte die Lebensqualität und -grundlage von Bürgerinnen und Bürgern, Landwirtinnen und Landwirten, Forscherinnen und Forschern sowie Unternehmen und Regionen in ganz Europa und darüber hinaus weiter verbessern. Er sollte den Wohlstand, die Wettbewerbsfähigkeit, die Souveränität, die Sicherheit, die Resilienz, das Vorbereitetsein und den globalen Einfluss der EU gewährleisten und zugleich höchste Standards in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und demokratische Werte wahren. Der EU-Haushalt unterstützt all diese Prioritäten und erfordert gemeinsame Anstrengungen aller Organe und Interessenträger.

⁴⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel (ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 28).

⁴⁷ <https://consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>.

Angesichts der in dieser Mitteilung erörterten politischen und haushaltspolitischen Herausforderungen und damit der EU-Haushalt diese Ziele erreichen kann, ist Weitermachen wie bisher keine Option⁴⁸. Im nächsten langfristigen Haushalt müssen die derzeit bestehenden Komplexitäten, Schwächen und Rigiditäten angegangen und die Wirkung jedes aus dem Haushalt ausgegebenen Euro maximiert werden, wobei der Schwerpunkt auf den Prioritäten und Zielen der EU liegen muss, bei denen am dringendsten Fortschritte erzielt werden müssen. Im Mittelpunkt eines neuen Ansatzes für einen modernen EU-Haushalt sollte Folgendes stehen:

- Ein Plan mit wichtigen Reformen und Investitionen für jedes Land und mit Schwerpunkt auf unseren gemeinsamen Prioritäten, einschließlich der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Eine gestärkte Kohäsions- und Wachstumspolitik mit Schwerpunkt auf den Regionen muss in Partnerschaft mit nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften konzipiert und umgesetzt werden.
- Ein Europäischer Fonds für Wettbewerbsfähigkeit für die Schaffung einer Investitionskapazität zur Unterstützung strategischer Sektoren und Technologien, die für die Wettbewerbsfähigkeit der EU von entscheidender Bedeutung sind, einschließlich Forschung und Innovation, sowie zur Unterstützung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse. Die umfassende Architektur des Fonds ist darauf ausgelegt, europäische Projekte während des gesamten Investitionsprozesses – von der Forschung über die Hochskalierung und die industrielle Einführung bis hin zur Fertigung – zu begleiten. Der Fonds wird auch dazu beitragen, private Investitionen zu mobilisieren und Risiken zu mindern.
- Die Überarbeitung der Finanzierung unseres auswärtigen Handelns, damit diese wirksamer, besser auf unsere Partner ausgerichtet und stärker auf unsere strategischen Interessen abgestimmt ist. Dies dürfte zu einer neuen Außenpolitik beitragen.
- Starke Schutzvorkehrungen für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit.
- Zuverlässige und moderne Einnahmequellen, insbesondere durch neue Eigenmittel, um eine ausreichende und nachhaltige Finanzierung unserer gemeinsamen Prioritäten sicherzustellen.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Die Gestaltung des nächsten langfristigen EU-Haushalts erfordert eine gemeinsame Analyse der zugrunde liegenden Herausforderungen und eine enge Zusammenarbeit im Hinblick auf die Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags. Ein starker und wirksamer EU-Haushalt ist von gemeinsamem Interesse. Daher wird der Vorschlag für den nächsten Finanzrahmen auf einer breit angelegten Konsultation aufbauen, die sowohl Beiträge auf politischer und institutioneller Ebene sowie auf Ebene der Interessenträger als auch eine aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorsieht.

Ein kontinuierlicher und strukturierter Dialog, der in ganz Europa mit den Vertretern der Mitgliedstaaten auf den verschiedenen Ebenen geführt wird, wird ausschlaggebend dafür sein, „was“ finanziert werden soll und „wie“ unsere gemeinsame Zukunft finanziert werden soll. Vor diesem Hintergrund wird sich die Kommission im Rahmen ihrer

⁴⁸ Erklärung von Budapest zum Neuen Deal für die europäische Wettbewerbsfähigkeit, 8. November 2024.

Vorbereitung auf den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen auf verschiedenen Ebenen in einen inklusiven Prozess einbringen.

Ein umfassender Dialog mit den Interessenträgern wird sich unterstützend auf die Vorbereitung des künftigen EU-Haushalts auswirken. Dazu gehört eine Reihe thematischer öffentlicher Konsultationen, die heute zur Vorbereitung der nächsten Generation von EU-Ausgabeninstrumenten eingeleitet wurden. Der erste Schritt ist die Einrichtung einer Plattform für Bürgerbeteiligung, danach folgt ein Bürgerforum über den künftigen langfristigen Haushalt, das von März bis Mai stattfinden wird. Über die Plattform werden Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, sich an der Diskussion zu beteiligen. Die jährliche Haushaltskonferenz im Mai 2025 wird Gelegenheit bieten, die verschiedenen Standpunkte im Rahmen einer inklusiven und offenen Diskussion zur Vorbereitung eines ehrgeizigen Finanzrahmens zusammenzubringen.

Das Europäische Parlament wird eine wichtige Rolle bei der Gestaltung des nächsten langfristigen Haushalts einnehmen. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission dem anstehenden Initiativbericht des Europäischen Parlaments erwartungsvoll entgegen. Die Einbeziehung und die Beiträge anderer Organe und Einrichtungen wie die des Europäischen Rechnungshofes, des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Durchführungspartner werden die Gespräche über die Gestaltung der künftigen EU-Finzen ebenfalls bereichern.

Vor diesem Hintergrund und um genügend Zeit für zielführende Konsultationen mit verschiedenen Interessenträgern einzuräumen, beabsichtigt die Kommission, den nächsten Finanzrahmen im Juli 2025 vorzulegen. Mit dem Vorschlag der Kommission wird sichergestellt, dass das bevorstehende Haushaltspaket eine solide Basis für eine rasche und rechtzeitige Einigung über den nächsten Finanzrahmen bildet, und dies weit vor dessen Beginn im Januar 2028.

Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen muss die Grundlage für eine stärkere und zukunftsorientierte Union schaffen.