



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 27.6.2025  
COM(2025) 373 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2023**

**BERICHT ÜBER DIE FOLGEMAßNAHMEN ZU DEN VOM EUROPÄISCHEN PARLAMENT IN  
SEINEN ENTLASTUNGSENTSCHEIDUNGEN UND VOM RAT IN SEINER  
ENTLASTUNGSEMPFEHLUNG FÜR DAS HAUSHALTSJAHR 2023 AUSGESPROCHENEN  
FORDERUNGEN**

## Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Schutz der finanziellen Interessen der EU.....	2
3. Leistung des EU-Haushalts und Auswirkungen der ARF .....	7
4. Transparenz der EU-Mittel .....	8
5. Anleihenaktivität der Kommission und neue Eigenmittel .....	10
6. Noch abzuwickelnde Mittelbindungen und Maßnahmen zur Beschleunigung der Ausführung von EU-Mitteln.....	11
7. Ausblick .....	12

### 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine, der Energiekrise sowie von Naturkatastrophen und wirtschaftlichen Turbulenzen blieb der EU-Haushalt 2023 eine Quelle der Stabilität, Resilienz und strategischer Investitionen zum Nutzen der europäischen Öffentlichkeit, Landwirte, Forscher, Unternehmen und Regionen in ganz Europa und darüber hinaus.

Am 7. Mai 2025 beschloss das Europäische Parlament unter Berücksichtigung einer Empfehlung des Rates, **der Kommission Entlastung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans 2023 zu erteilen**. Die Empfehlungen des Rates und die Entschließung des Europäischen Parlaments enthalten allgemeinere Forderungen und spezifische Empfehlungen an die Kommission zur Ausführung des EU-Haushaltsplans.

Dieser Bericht über die Folgemaßnahmen zu den Entlastungsforderungen 2023 enthält eine Zusammenfassung der Maßnahmen, die die Kommission ausgehend von Folgendem ergriffen hat: i) Forderungen, die das Europäische Parlament in seiner Entlastungsentschließung im Abschnitt über die politischen Prioritäten ausgesprochen hat,<sup>1</sup> und ii) die wichtigsten Forderungen, die der Rat in seiner Empfehlung zur Entlastung ausgesprochen hat<sup>2</sup>. Der Bericht ist Teil der Integrierten Rechnungslegung und Rechenschaftsberichte der Kommission. Im letzten Quartal 2025 wird die Kommission einen weiteren, detaillierteren Bericht vorlegen, in dem auf alle in den Entlastungsempfehlungen und der Entlastungsentschließung enthaltenen spezifischen Empfehlungen eingegangen wird.

---

<sup>1</sup> Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2025 über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2023, Einzelplan III – Kommission, Exekutivagenturen sowie neunter, zehnter und elfter Europäischer Entwicklungsfonds (2024/2019(DEC)) – 2024/2019(DEC).

<sup>2</sup> Empfehlung des Rates zur Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2023 (6179/24).

## 2. Schutz der finanziellen Interessen der EU

Die Kommission misst der Überwachung der Verwendung der EU-Mittel in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und den Durchführungspartnern größte Bedeutung bei.

### a. Ausgaben im Einklang mit den Werten der EU, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit

#### *Rechtsstaatlichkeit*

Die Kommission kommt der Forderung des Parlaments nach, „für eine strikte und rasche Anwendung aller Elemente des [an die Rechtsstaatlichkeit geknüpften Konditionalitätsmechanismus] zu sorgen, wenn Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verletzen und solche Verletzungen die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen“<sup>3</sup>.

Die Kommission trägt dazu bei, die uneingeschränkte und wirksame Anwendung der **Konditionalitätsverordnung** sicherzustellen, um den EU-Haushalt vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu schützen.

So unterliegt Ungarn beispielsweise seit 2022 Maßnahmen im Rahmen der Konditionalitätsverordnung zum Schutz des EU-Haushalts, als der Rat auf Vorschlag der Kommission zwei Maßnahmen verabschiedete: i) die Aussetzung von 55 % der Mittelbindungen im Rahmen von drei kohäsionspolitischen Programmen und ii) das Verbot, für EU-Mittel im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit Trusts von öffentlichem Interesse und von diesen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen.

Am 13. Dezember 2023 nahm die Kommission gemäß dem in der Konditionalitätsverordnung festgelegten Verfahren eine Neubewertung der Lage in Ungarn vor. Dabei wurde festgestellt, dass das Risiko für den EU-Haushalt seit Dezember 2022 unverändert geblieben ist und dass die Maßnahmen des Rates weder angepasst noch aufgehoben werden sollten. Die erste Tranche der ausgesetzten Mittelbindungen für 2022 in Höhe von rund 1,04 Mrd. EUR lief Ende 2024 aus und ging für Ungarn verloren. Ebenso wird Ungarn Ende 2025 eine zweite Tranche in Höhe von rund 1,1 Mrd. EUR, die den Mittelbindungen für 2023 entspricht, verloren gehen, wenn die entsprechende Maßnahme bis dahin nicht aufgehoben wird, und dies wird sich jährlich fortlaufend fortsetzen.

Am 2. Dezember 2024 teilte Ungarn der Kommission mit, Gesetzesänderungen zur Bewältigung von Interessenkonflikten in den Leitungsgremien von Trusts von öffentlichem Interesse vorgenommen zu haben. In ihrem Beschluss vom 16. Dezember 2024 stellte die Kommission jedoch fest, dass die noch bestehenden Bedenken durch die mitgeteilten Gesetzesänderungen nicht angemessen ausgeräumt werden. Daher hat die Kommission dem Rat keine Aufhebung oder Anpassung der Maßnahme betreffend Trusts von öffentlichem Interesse und von diesen unterhaltene Einrichtungen vorgeschlagen. Sie legte in aller Deutlichkeit dar, welche Anpassungen erforderlich sind, um die derzeitige Situation hinreichend zu verbessern.

---

<sup>3</sup> Siehe Ziffer 10 – 2024/2019(DEC).

Die Kommission beobachtet im Rahmen der Konditionalitätsverordnung sowie durch ihren jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit weiterhin die Entwicklungen in allen 27 Mitgliedstaaten. Jede Situation wird einzeln geprüft, und die Kommission wird nicht zögern, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, wenn in einer bestimmten Situation die in der Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt sind.

Neben der Konditionalitätsverordnung verfügt die Kommission über zwei weitere wichtige Instrumente, die zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beitragen: i) die in der Dachverordnung festgelegte zielübergreifende grundlegende Voraussetzung in Bezug auf die Charta der Grundrechte der EU und ii) die in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen festgelegten Etappenziele und Zielwerte zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit.

Die Kommission wird dieses Instrumentarium und alle anderen ihr zur Verfügung stehenden Instrumente weiterhin anwenden. Wie in der jüngsten Mitteilung über den Weg zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) dargelegt, bleibt die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung für den Erhalt von EU-Mitteln, und der nächste MFR wird in dieser Hinsicht starke Schutzvorkehrungen umfassen.

#### *Werte der EU*

Die Kommission nimmt die Feststellung des Parlaments zur Kenntnis „dass die Kommission für die Glaubwürdigkeit der Union unbedingt sicherstellen muss, dass keine europäischen Mittel an Einzelpersonen oder Organisationen vergeben werden, die mit terroristischen Bewegungen oder anderen Bewegungen in Verbindung stehen, die extremistische Ansichten vertreten, zu Gewalt und/oder Hass aufrufen und den Grundwerten der Europäischen Union diametral entgegenstehen“.

Mit den jüngsten Änderungen der Haushaltsordnung wurden ausdrückliche Gründe in EDES eingeführt, aus denen Einrichtungen vom Erhalt von EU-Mitteln ausgeschlossen werden können, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die den Werten der EU zuwiderlaufen. Über das Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) kann die Kommission Einrichtungen, die mit Terrorismusfinanzierung, terroristischen Straftaten oder Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung stehen, vom Erhalt von EU-Mitteln ausschließen.

Was speziell die Finanzierung des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) betrifft, zu der das Parlament in seiner Entlastungsentschließung starke Bedenken geäußert hat, weist die Kommission darauf hin, dass sie nach dem Terroranschlag vom 7. Oktober 2023 in Israel ihre gesamte finanzielle Unterstützung für Palästina, einschließlich der Programme mit dem UNRWA, überprüft hat.

Bei der Überprüfung bestätigte sich, dass das UNRWA seinen rechtlichen Verpflichtungen gegenüber der EU nachgekommen ist, einschließlich der Verpflichtung, keine Tätigkeiten zu unterstützen, die zur Terrorismusfinanzierung beitragen.

In jüngerer Zeit hat sich das UNRWA, wie in der Erklärung der Kommission vom 29. Januar 2024 dargelegt, verpflichtet, i) eine Prüfung durch von der EU benannte unabhängige externe Sachverständige zu ermöglichen, ii) ihre Abteilung für interne Untersuchungen zu verstärken und iii) alle Mitarbeitenden des UNRWA einer Überprüfung zu unterziehen, um sicherzustellen, dass sie nicht an den Anschlägen beteiligt waren. Das UNRWA ist diesen Verpflichtungen nachgekommen.

## **b. Schutz des EU-Haushalts vor Betrügern**

### *Einnahmenseite*

Wie in der Vergangenheit gab der Europäische Rechnungshof (EuRH) in seinem Jahresbericht 2023 einen uneingeschränkten Betätigungsvermerk für die Einnahmenseite des EU-Haushalts ab, in dem er die Stabilität und Genauigkeit der Einnahmenerhebung durch die Kommission erneut bestätigte. Unter Hinweis auf die Risiken für die finanziellen Interessen der EU aufgrund unzureichender oder unwirksamer Zollkontrollen bei eingeführten Waren würdigt das Parlament die Bemühungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei der Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit Zöllen und Mehrwertsteuer. Ferner hat die Kommission im Jahr 2023 eine ehrgeizige Reform der Zollunion vorgeschlagen, über die derzeit mit den beiden gesetzgebenden Organen verhandelt wird. Durch die Einrichtung einer EU-Zollbehörde, die für die Verwaltung der neuen EU-Zolldatenplattform zuständig sein wird, wird diese Reform dank der allgemeinen Stärkung der Risikomanagement-, Analyse- und Kontrollkapazitäten der Zollbehörden in der EU auch die frühzeitige Erkennung von Risiken erleichtern, die sich auf die Erhebung von Zöllen auswirken.

### *Betrugsbekämpfungsarchitektur*

Es wurde mit den Vorbereitungsarbeiten für eine Überprüfung der EU-Betrugsbekämpfungsarchitektur begonnen. Am 14. März 2025 fand eine hochrangige Auftaktsitzung statt, an der die wichtigsten Interessenträger teilnahmen: die Kommission, die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa), das OLAF, der EuRH, die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) sowie die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol). Es wurden Arbeitsgruppen auf fachlicher Ebene eingerichtet. Die Kommission plant die Veröffentlichung eines Weißbuchs, in dem die allgemeinen Leitlinien für die bevorstehende Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur vorgeschlagen werden.

### *Aufstockung der Haushaltsmittel für die EUSTa und das OLAF*

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das Parlament wiederholt fordert, „dass die Kapazitäten der EUSTa und des OLAF sowie die Zusammenarbeit zwischen ihnen weiter gestärkt werden“.

Die EUSTa sollte ursprünglich im Jahr 2023 mit 115 Beschäftigten ihre volle Größe erreichen und danach mit einer stabilen Personaldecke arbeiten. Die Zahl der Mitarbeitenden der EUSTa in der Zentralstelle wurde bis 2025 jedoch auf 307 erhöht. In den Jahren 2024 und 2025 erhielt die EUSTa zusätzliche Aufstockungen, um der Teilnahme Polens und Schwedens Rechnung zu tragen, die steigenden Lohn- und Wohnkosten zu bewältigen und vollständige Unabhängigkeit ihres IT-Systems von der Kommission zu erreichen.

Ungeachtet der personellen Engpässe bei der Kommission, von denen auch das OLAF betroffen ist, sind im Haushaltsplan 2025 des OLAF zur Überwachung des Mittelflusses an die Ukraine vier zusätzliche externe Mitarbeitende vorgesehen.

### *Vorteile der Überarbeitung der Haushaltsordnung im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung*

Beginnend mit dem MFR für die Zeit nach 2027 wird die überarbeitete Haushaltsordnung unter anderem durch folgende Maßnahmen zu einem besseren Schutz des EU-Haushalts beitragen: i) Ausweitung des Anwendungsbereichs des EDES auf die geteilte Mittelverwaltung, ii) Gewährleistung der standardisierten elektronischen Aufzeichnung und Speicherung von Daten über die Empfänger von EU-Mitteln und ihre wirtschaftlichen Eigentümer für alle Arten der Mittelverwaltung in einem einzigen integrierten IT-System und iii) Integration eines Instruments zur Datenauswertung und Risikobeurteilung in dieses einzige integrierte IT-System – die Nutzung dieses Instruments bleibt freiwillig, bis am Ende des MFR eine Neubewertung vorgenommen wird.

Weitere wichtige Änderungen der Haushaltsordnung, die bereits seit dem 30. September 2024 gelten, umfassen die Möglichkeit, folgende Einrichtungen vom Erhalt von EU-Finanzmitteln auszuschließen: i) wirtschaftliche Eigentümer von Einrichtungen, die sich in einer Ausschlussituation befinden, ii) Einrichtungen, die sich den Kontrollen oder Prüfungen durch das OLAF, die EUSTa oder den EuRH widersetzen, iii) Einrichtungen, die zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt aufstacheln oder gegen die Werte der EU verstoßen, wenn solche Handlungen die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen.

### **c. Begrenzung von Ausgabenfehlern**

#### *Maßnahmen zur Verringerung der Fehlerquote*

Die Kommission kommt den Forderungen des Parlaments und des Rates nach, Maßnahmen zur Verringerung der Fehlerquote zu ergreifen. Wie vom Parlament, vom Rat und vom EuRH anerkannt, ist die Komplexität der Mittelauszahlung ein wesentlicher Faktor für das Fehlerrisiko. Daher ergreift die Kommission insbesondere Maßnahmen zur Vereinfachung der Ausgabenvorschriften.

Was die **kohäsionspolitischen Mittel** betrifft, so haben sich die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten und die Kommission auf der Grundlage der Feststellungen und Empfehlungen des EuRH und des Parlaments Ende Dezember 2024 auf einen Aktionsplan zur Verbesserung der Aufdeckungskapazitäten der Programmbehörden geeinigt, dessen Umsetzung die Kommission weiterverfolgen wird. Die Kommission hat außerdem ihre Prüfstrategie für eine verstärkte Überwachung der Arbeit der Prüfbehörden vor Ort für den Zeitraum 2021-2027 überprüft. fehleranfälligen **vereinfachten Kostenoptionen** und die **nicht kostengebundene Finanzierung** in den Programmen für den Zeitraum 2021-2027 und führt Prüfungen für Programme und Bereiche (z. B. Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Beihilfen) durch, die als risikoreich eingestuft werden.

Das Durchführungsmodell für die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** 2023-2027 bietet Vereinfachungspotenzial, da es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die EU-finanzierten Maßnahmen auf ihre länderspezifischen Bedürfnisse zuzuschneiden und gleichzeitig die Ziele auf EU-Ebene zu erreichen. Zudem wird durch die neue GAP der Einsatz neuer Technologien gefördert<sup>4</sup>, was zur Fehlerbehebung beitragen sollte. Die Kommission wird

---

<sup>4</sup> So müssen die Mitgliedstaaten etwa ein Flächenüberwachungssystem einrichten, das mithilfe von Copernicus-Sentinel-Satellitendaten 100 % der angemeldeten Parzellen in Echtzeit überwacht. Dadurch können Landwirte Benachrichtigungen erhalten, wenn eine erforderliche landwirtschaftliche Tätigkeit oder



keine Fehlerquote für die Agrarausgaben mehr ermitteln, da diese leistungsbezogen sind. Stattdessen wird die Kommission die GAP-Ausgaben in drei Risikokategorien einteilen: niedrig, mittel und hoch, basierend auf der Bewertung des ordnungsgemäßen Funktionierens der von den Mitgliedstaaten eingerichteten Governance-Systeme. Die Agrarausgaben sind traditionell mit geringen Risiken verbunden, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich dies mit dem neuen Durchführungsmodell für die GAP ändern würde.

Im Bereich der **Finanzierung von Forschung und Innovation** umfasst Horizont Europa auch den verstärkten Rückgriff auf vereinfachte Finanzierungsformen wie die Pauschalfinanzierung von Projekten sowie Einheitskosten, durch die sich der Verwaltungsaufwand für die Begünstigten erheblich verringert und die somit zur Senkung der Fehlerquoten beitragen dürften.

Schließlich überprüft die Kommission derzeit ihre Prüf- und Kontrollstrategie für das **Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit einer Überprüfung (NDICI)**, um die Gesamtfehlerquote zu senken und die Effizienz ihrer Kontrollen zu erhöhen. Eines der Hauptziele dieser Überprüfung besteht darin, ein solides und zielgerichtetes System auf der Grundlage von Risikoprofilen zu entwickeln, um das Fehlerrisiko sowohl auf Projektebene als auch auf Ebene der Einrichtung besser zu bewerten und zu senken. Darüber hinaus befasst sich die Überprüfung auch mit der Methodik der im Rahmen des NDICI angewandten Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen, um deren präventive und korrigierende Wirkung weiter zu verstärken und die Genauigkeit der für die Erstellung von Risikoprofilen generierten Daten zu verbessern.

Im Zusammenhang mit der **Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)** hat die Kommission ein robustes Kontroll- und Prüfungssystem eingerichtet und dieses entsprechend ihren eigenen Erfahrungen sowie auf der Grundlage der Feststellungen und Empfehlungen des EuRH und des Parlaments angepasst. Dazu gehörten die Aktualisierung der Methodik für die Prüfung der Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU, die Verstärkung der Kontrollen der internen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten im Bereich der staatlichen Beihilfen und der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Kommission.

#### *Austausch zwischen der Kommission und dem EuRH bezüglich der Fehlerquote*

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass die Kommission und der EuRH in der Entlastungsentschließung aufgefordert werden, „vor der Entlastung 2024 eine Lösung für die voneinander abweichenden Ansätze zu finden“. Außerdem enthält die Entlastungsentschließung die Forderung an die Kommission, „weiter mit dem Rechnungshof zusammenarbeiten, um das Verständnis, die Konvergenz und die Vergleichbarkeit der beiden Ansätze zu verbessern, die bezüglich der Schätzung der Fehlerquote bei den Ausgaben der EU bestehen“.

Eine vollständige methodologische Abstimmung zwischen dem EuRH und der Kommission ist aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der beiden Organe schwierig. Allerdings ist es notwendig, dass beide Organe die Unterschiede verstehen. Zu

---

Maßnahme (noch) nicht durchgeführt wurde. Die Landwirte haben dann die Möglichkeit, die Anforderungen (sofern noch möglich) zu erfüllen oder ihren Antrag zu ändern, was zu weniger Fehlern führt.

diesem Zweck organisierten die Dienststellen der Kommission und des EuRH im März 2025 eine Reihe von **Fachworkshops**, um ein gemeinsames Verständnis der jeweiligen Methoden zu fördern und das Potenzial für weitere Verbesserungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Kommission auszuloten. Als Folgemaßnahme zu diesen Workshops entwickelt die Kommission derzeit einen internen Aktionsplan, der darauf abzielt, das Risiko von Fehlern bei den EU-Ausgaben im Rahmen des MFR zu verringern und ein gemeinsames Verständnis mit dem EuRH bezüglich der Bestimmung der Fehlerquote zu fördern. In Bezug auf die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik haben die Kommission und der EuRH beispielsweise vereinbart, im Jahr 2025 weitere Fachsitzungen abzuhalten, um sich auf die Quantifizierung von Fehlern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verständigen.

Die Kommission setzt auch ihre Gespräche mit dem EuRH fort, um die unterschiedlichen Ansichten und Auslegungen in Bezug auf die ARF zu klären. Überdies hat die Kommission die Operationalisierung der Fördervoraussetzungen und das Konzept der Doppelfinanzierung im Rahmen der ARF weiter präzisiert. Die Kommission teilt den Wunsch des Rates, dass es „nicht zu einer nachträglichen Einführung neuer Vorschriften oder restriktiverer Voraussetzungen für die Mitgliedstaaten“<sup>5</sup> kommt, und stellt fest, dass eine Änderung der Leitlinien zur Auslegung von Rechtsbegriffen zur Halbzeit der Umsetzung des Instruments neue rechtliche und praktische Probleme für die Mitgliedstaaten mit sich bringen würde.

### **3. Leistung des EU-Haushalts und Auswirkungen der ARF**

Die Kommission nimmt die Forderung des Rates zur Kenntnis, „die Bewertung der Leistung des EU-Haushalts fortzusetzen, mit der sich der für die Bürgerinnen und Bürger der EU tatsächlich geschaffene Wert messen lässt“, und „den Schwerpunkt gegebenenfalls verstärkt auf ergebnisbasierte Leistungsindikatoren zu legen, die in direktem Zusammenhang mit EU-Maßnahmen stehen.“<sup>6</sup>

Die Kommission setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass jeder Euro aus dem EU-Haushalt ordnungsgemäß, vorschriftsmäßig und zum Nutzen der europäischen Öffentlichkeit ausgegeben wird.

Die Leistung wird jährlich durch die Berichte über die Programmleistung überwacht. Diese Berichte sind Teil der jährlichen Management- und Leistungsbilanz, welche die zentralen Leistungsindikatoren für den Zeitraum 2021-2027 nach Ausgabenprogrammen enthält. 45 % dieser Indikatoren sind ergebnisbasiert, was zeigt, dass der Schwerpunkt auf den Ergebnissen liegt.

Im Dezember 2024 veröffentlichte die Kommission den zweiten Wirkungsbericht für grüne Anleihen im Rahmen von NextGenerationEU (NGEU), in dem die konkreten Klimaauswirkungen der finanzierten Investitionen anhand der vermiedenen Treibhausgasemissionen gemessen wurden.

Das Durchführungsmodell für die ARF bietet den Mitgliedstaaten klare Anreize, langjährige strukturelle Herausforderungen anzugehen.

Durch die Bereitstellung direkter finanzieller Unterstützung für die Durchführung von Reformen wurde eine schnellere Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen bewirkt,

---

<sup>5</sup>Siehe Ziffer 11.4 der Entlastungsempfehlung des Rates.

<sup>6</sup>Siehe Ziffer 5 der Entlastungsempfehlung des Rates.



die der Rat jedes Jahr an die einzelnen Mitgliedstaaten richtet. Insgesamt wird seit der Einrichtung der ARF schneller ein höheres Maß an Umsetzung bei den länderspezifischen Empfehlungen erreicht.

Im Bereich Beschäftigung beispielsweise umfassen – wie vom EuRH festgestellt<sup>7</sup> – fast alle Aufbau- und Resilienzpläne Reformen zur Bewältigung struktureller Herausforderungen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus tragen zahlreiche Reformen in anderen Bereichen (z. B. im Bildungswesen) zur Förderung hochwertiger Beschäftigung, zur Entwicklung von Kompetenzen und zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte bei.

Als Maß für die Fortschritte bei der Umsetzung der in den ARP vorgesehenen Maßnahmen bieten Etappenziele und Zielwerte auch einen sehr detaillierten Überblick über die Leistung der Mitgliedstaaten während der Laufzeit der ARF.

Die Kommission nimmt die Auffassung des Parlaments, „dass bei einem Übergang zu einem leistungsorientierten Ansatz, der sich auf die Aufbau- und Resilienzfazilität als Modell stützt, die zahlreichen Probleme, die bei seiner Umsetzung festgestellt wurden, angegangen werden müssen, und dass vor der Verwendung eines solchen Modells die Daten zu ihrer umfassenden Wirkung bewertet werden müssen“<sup>8</sup>, gebührend zur Kenntnis.

In der Halbzeitbewertung der ARF<sup>9</sup> wurden Bereiche aufgezeigt, in denen Verbesserungsbedarf besteht, darunter die unzureichende Einbeziehung der lokalen und regionalen Behörden, Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Herausforderungen bei der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen detaillierten Etappenzielen und Zielwerten einerseits und Flexibilität bei der Umsetzung andererseits. Als Grundlage für ihren künftigen Ansatz zieht die Kommission bei der Vorbereitung des nächsten MFR Lehren aus der ARF und anderen Programmen und ermittelt bewährte Verfahren und verbesserungsbedürftige Bereiche.

#### **4. Transparenz der EU-Mittel**

**Transparenz** ist ein Leitprinzip bei der Mittelverwaltung des EU-Haushalts. So bietet das Finanztransparenzsystem heute beispielsweise die Möglichkeit, Informationen über alle Arten von Empfängern im Rahmen der direkten Mittelverwaltung abzurufen. Die Ziele und Ergebnisse der Projekte können auf dem Förder- und Ausschreibungsportal der EU eingesehen werden. Dank der Überarbeitung der Haushaltsordnung wird die Kommission mit dem nächsten MFR ihr Engagement für Transparenz weiter ausbauen. Das Finanztransparenzsystem soll zu einem zentralen Bezugspunkt werden, an dem Informationen über die Empfänger im Rahmen **aller Arten der Mittelverwaltung** veröffentlicht werden.

Was die Finanzmittel für Nichtregierungsorganisationen (NRO) angeht, so weist das Parlament darauf hin, dass in dem jüngsten Bericht des EuRH über die Transparenz von EU-Mitteln für nichtstaatliche Organisationen festgestellt wird, dass die Kommission zwar allen

---

<sup>7</sup> Ziffer 20 des Sonderberichts 10/2025.

<sup>8</sup> Siehe Ziffer 11 – 2024/2019(DEC).

<sup>9</sup> Halbzeitbewertung der Aufbau- und Resilienzfazilität – SWD(2024) 70 final.

rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Transparenz in vollem Umfang nachkommt<sup>10</sup>, jedoch noch Verbesserungen möglich sind. Wie in den Antworten der Kommission dargelegt, wird die Kommission Folgemaßnahmen zum Bericht des EuRH ergreifen.

Die Kommission räumte ein, dass einige von den Begünstigten vorgelegte und den Vereinbarungen über Betriebskostenzuschüsse beigefügte Arbeitsprogramme spezifische Maßnahmen zu Interessenvertretungs- und Lobbytätigkeiten enthielten, die ein Reputationsrisiko für die EU darstellen. Obwohl die Kommission in ihrer rechtlichen Würdigung der Vereinbarungen zu dem Schluss kam, dass die betroffenen Einrichtungen nicht gegen vertragliche Verpflichtungen oder den Verhaltenskodex verstoßen haben, hat sie im Mai 2024 interne Leitlinien herausgegeben, um möglichen Reputationsrisiken für die EU entgegenzuwirken. Die Kommission hat außerdem ihr Muster für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen aktualisiert, um sicherzustellen, dass künftige Projekte diesen Leitlinien entsprechen. Darüber hinaus fördert die Kommission trotz des Fehlens einer rechtlichen Verpflichtung zur Offenlegung von Informationen über mit Betriebskostenzuschüssen finanzierte Interessenvertretungstätigkeiten<sup>11</sup> die Transparenz weiter, indem sie die Ziele und Ergebnisse der finanzierten Projekte proaktiv auf dem Förder- und Ausschreibungsportal der EU veröffentlicht. Schließlich sind Interessenvertreter, die sich im **Transparenzregister** als Vertreter nicht kommerzieller Interessen registrieren, wozu in der Regel auch NRO gehören, verpflichtet, ihre Lobbytätigkeiten zu melden und im Rahmen ihrer Registrierung im Transparenzregister ihre Hauptfinanzierungsquellen sowie die Höhe jedes Beitrags über 10 000 EUR, der 10 % ihres Gesamtbudgets übersteigt, und den Namen des Beitragsleistenden anzugeben.

Die Kommission hat weitere Schutzvorkehrungen in das mehrjährige Arbeitsprogramm 2025-2027 für LIFE aufgenommen, um sicherzustellen, dass Betriebskostenzuschüsse keine spezifischen und detaillierten Tätigkeiten erfordern, die direkt auf EU-Organe oder deren Mitarbeitende oder Mitglieder ausgerichtet sind, und mit denen klargestellt wird, dass die Begünstigten die volle Verantwortung für ihre Ansichten behalten. In einer am 1. April 2025 veröffentlichten Erklärung<sup>12</sup> hat sich die Kommission verpflichtet, die Transparenzregelungen und die Offenlegungspflichten für Begünstigte im Rahmen des EU-Transparenzregisters zu überprüfen. Die Kommission ist auch entschlossen, dafür zu sorgen, dass die Mitglieder des LIFE-Bewertungsausschusses unabhängig sind und bei ihnen keine Interessenkonflikte vorliegen. Die Mitglieder müssen diesbezügliche Erklärungen unterzeichnen, bevor sie sich mit der Bewertung von Vorschlägen befassen, und es bestehen Abhilfemaßnahmen, falls Interessenkonflikte festgestellt werden. Die Europäische Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt wird das Auswahlverfahren für die Mitglieder des LIFE-Bewertungsausschusses überprüfen und alle erforderlichen Schritte unternehmen, um vollständige Transparenz zu gewährleisten.

Die Unterstützung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Politikentwicklung und -umsetzung bleibt ein wichtiges und legitimes Finanzierungsziel im Einklang mit den vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommenen Verordnungen über bestimmte

---

<sup>10</sup> Siehe Ziffer 23 – 2024/2019(DEC).

<sup>11</sup> Zur Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger siehe Artikel 38 der Haushaltsordnung.

<sup>12</sup> Erklärung der Kommission zum LIFE-Programm.

EU-Finanzierungsprogramme. Dazu gehört auch die stärkere Einbeziehung pluralistischer Organisationen der Zivilgesellschaft.

Die Kommission nimmt auch die Forderung des Parlaments, „der Entlastungsbehörde die Ergebnisse der Überprüfung von Finanzhilfvereinbarungen [und anderen Verträgen] zur Verfügung zu stellen“<sup>13</sup>, zur Kenntnis und wird dieser nachkommen.

Schließlich wird mit der überarbeiteten Haushaltsordnung Folgendes eingeführt: i) die **Verpflichtung für Antragsteller (im Rahmen der direkten Mittelverwaltung) zur Angabe, ob es sich bei ihrer Einrichtung um eine NRO handelt**, und ii) eine **Definition von NRO**.

Was die **Transparenz im Rahmen der ARF** anbelangt, so müssen die Mitgliedstaaten Daten zu den 100 Endempfängern veröffentlichen, die die höchsten Beträge an Mitteln für die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Fazilität erhalten. Die Kommission veröffentlichte zusätzliche Leitlinien als Anhang ihres Jahresberichts 2024 über die ARF und erinnerte die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen. Auf Ersuchen des Parlaments hat die Kommission im Rahmen der Entlastung für das Haushaltsjahr 2023 die Mitgliedstaaten um eine Liste mit den Namen der „100 letzten Einrichtungen oder natürlichen Personen, die die höchsten Beträge im Rahmen der ARF erhalten haben“, einschließlich Auftragnehmern und Unterauftragnehmern, gebeten. Bis dato [Juni 2025] hat die Kommission Listen von sechs Mitgliedstaaten erhalten und diese dem Parlament übermittelt.

## **5. Anleihetätigkeit der Kommission und neue Eigenmittel**

Die Kommission nimmt die Besorgnis des Parlaments über die Höhe der ausstehenden Schulden aus Anleihen und die Zinsrisiken, die sich auf die Verschuldung auswirken,<sup>14</sup> zur Kenntnis. Seit 2020 hat die Kommission ihre Präsenz auf den internationalen Kapitalmärkten grundlegend verändert und die EU zu „**einem der größten Schuldtitlemittenten in Europa**“ gemacht, wie das Parlament zurecht hervorhebt. Die Kommission nutzt eine Mischung aus kurz- und langfristigen Anleihestrategien, um die Zinssätze und Rückzahlungsfristen wirksam zu steuern. Dazu gehört auch die Ausgabe von Anleihen mit unterschiedlichen Laufzeiten, wodurch die Rückzahlungsverpflichtungen über einen längeren Zeitraum verteilt werden können. Der Zeitplan für die Rückzahlung von Schulden im Rahmen von NGEU erstreckt sich bis 2058, wodurch die EU mehr Zeit für die Rückzahlung hat, ohne dass es zu erheblichen Störungen oder einer Gefährdung der Finanzstabilität kommt.

Um den mit den Anleihetätigkeiten der Kommission verbundenen finanziellen Risiken und den Risiken für den EU-Haushalt besser begegnen zu können, wurde die Rolle des unabhängigen **Risikovorstands** im Februar 2025 auf die Überwachung aller Finanztransaktionen und verwalteten Vermögenswerte der EU ausgeweitet. Im Einklang mit den bewährten Verfahren im Finanzsektor fungiert der Risikovorstand – zusammen mit einer neu eingerichteten „Risikomanagementeinheit“ – nun als zweite Verteidigungslinie auf

---

<sup>13</sup> Siehe Ziffer 21 – 2024/2019(DEC).

<sup>14</sup> Siehe Ziffer 8 – 2024/2019(DEC).

institutioneller Ebene für die Bewertung der finanziellen Risiken von Finanztransaktionen, völlig unabhängig von der ersten Verteidigungslinie<sup>15</sup>.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass „rasche Fortschritte bei den neuen Eigenmitteln ... unerlässlich sind“. Im Jahr 2023 legte die Kommission ein Paket von Vorschlägen zur Änderung des Vorschlags von 2021 vor, das umfassend ist, ausreichende Einnahmen gewährleistet, die zusätzlichen Belastungen für die Haushalte der Mitgliedstaaten minimiert und rasch umgesetzt werden kann. Die Kommission arbeitet auch an weiteren Vorschlägen. Die Einführung neuer Eigenmittel erfordert politischen Willen und Engagement aller Seiten.

## **6. Noch abzuwickelnde Mittelbindungen und Maßnahmen zur Beschleunigung der Ausführung von EU-Mitteln**

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das Parlament in der Entlastungsentschließung „erneut seine tiefe Sorge darüber zum Ausdruck [bringt], dass die kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen [Ende 2023] ein Rekordniveau von 543 Mrd. EUR erreicht haben“<sup>16</sup>.

Bei den **noch abzuwickelnden Mittelbindungen** handelt es sich um gebundene, aber noch nicht ausgezahlte Beträge.

Der nicht rückzahlbare Teil von NGEU machte einen Betrag von 238,6 Mrd. EUR, was fast 44 % aller noch abzuwickelnden Mittelbindungen entspricht, wobei der größte Teil aus der ARF stammt. In diesem Zusammenhang unterstützt die Kommission die Mitgliedstaaten dabei, eine rasche und wirksame Umsetzung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne sicherzustellen, ohne ihre Ambitionen zu senken oder kritische Maßnahmen zu schwächen. Wenn Maßnahmen aufgrund objektiver Umstände nicht mehr durchführbar sind, können die Mitgliedstaaten darum ersuchen, Änderungen an ihren Aufbau- und Resilienzplänen vornehmen zu dürfen, um Hindernisse bei der Durchführung zu beseitigen. Die Mitgliedstaaten können auch dann Zahlungsanträge stellen, wenn nur einige der Etappenziele und Zielwerte erreicht sind, und so Teilauszahlungen entsprechend den bereits erreichten Etappenzielen und Zielwerten erhalten. Dies trägt ebenfalls zur raschen Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bei. In ihrer Mitteilung „NextGenerationEU – Der Weg bis 2026“, die am 4. Juni 2025 angenommen wurde, gibt die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Änderung und Straffung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne im Hinblick auf die bevorstehende Frist 2026 an die Hand. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, Etappenziele und Zielwerte, die bis zum 31. August 2026 nicht umgesetzt werden können, aus ihren Aufbau- und Resilienzplänen zu streichen, und schlägt bestehende und neue Optionen zur Erleichterung der Umsetzung vor.

Rund die Hälfte der Ende 2023 **noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Zusammenhang mit MFR-Programmen** stammt aus der Kohäsionspolitik und damit aus der Ausführung von Fonds in geteilter Mittelverwaltung durch die Mitgliedstaaten.

---

<sup>15</sup> Die erste Verteidigungslinie besteht aus den Dienststellen der Kommission, die die Mittelaufnahme-, Darlehens- und Vermögensverwaltungstransaktionen der EU sowie die Haushaltsgarantien verwalten.

<sup>16</sup> Siehe Ziffer 7 – 2024/2019(DEC).

Da mit der Auswahl der Projekte vor Ort bereits etwa die Hälfte der für die Kohäsionsprogramme 2021-2027 verfügbaren Mittel ausgeschöpft sind, wird auch die finanzielle Umsetzung voraussichtlich kurzfristig auf Hochtouren laufen.

Am 1. April 2025 hat die Kommission den Legislativvorschlag zur **Halbzeitüberprüfung der Kohäsionspolitik** angenommen, um die Investitionsprioritäten an den sich wandelnden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und geopolitischen Kontext sowie an die ehrgeizigeren Klima- und Umweltziele anzupassen. Darin sind mehr Flexibilität und Anreize (z. B. ein Kofinanzierungssatz von 100 % für vorgezogene Investitionen in den Bereichen Wohnen, Wasserresilienz, Energiewende, Wettbewerbsfähigkeit und Verteidigung) vorgesehen, um die rasche Bereitstellung von Mitteln für diese verstärkten Prioritäten zu erleichtern und so die Mittelausschüttung weiter zu beschleunigen.

Am 22. April 2025 hat die Kommission **gezielte Änderungen an bestehenden EU-Förderprogrammen** verabschiedet, um schnellere, flexiblere und besser koordinierte Investitionen in die industrielle und technologische Basis der europäischen Verteidigung zu unterstützen. Mit den gezielten Änderungen wird insbesondere der Anwendungsbereich der Plattform „**Strategische Technologien für Europa**“ (STEP) auf verteidigungsbezogene Technologien und Güter ausgeweitet. Sofern von den gesetzgebenden Organen gebilligt, werden diese Legislativvorschläge auch zu einer schnelleren Ausführung von EU-Mitteln beitragen.

Die Kommission wird die Umsetzung des Gesamtumfangs der noch abzuwickelnden Mittelbindungen weiterhin überwachen. Zudem wird die Kommission im Rahmen der jährlichen Haushaltsverfahren weiterhin eine angemessene Höhe der Mittel für Zahlungen vorschlagen, die dem Zahlungsbedarf entspricht.

## **7. Ausblick**

Im Juli 2025 wird die Kommission ihren Vorschlag für den nächsten MFR vorlegen.

Dieser Vorschlag wird den Entlastungsempfehlungen des Parlaments, des Rates und des EuRH Rechnung tragen.

Der EU-Haushalt mit über 50 Ausgabenprogrammen und zahlreichen Vorschriften und Kriterien ist derzeit durch Komplexität gekennzeichnet, was ein erhöhtes Risiko von Überschneidungen, weniger Transparenz sowie Lücken bei der Finanzierung bereichsübergreifender Prioritäten zur Folge hat. Diese Komplexität macht es für Begünstigte, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, auch schwer, sich zurechtzufinden und Zugang zu EU-Mitteln zu erhalten, was zu Ausgabenfehlern führen kann.

Ein einfacherer EU-Haushalt würde den Zugang für alle Begünstigten erleichtern, die Geschwindigkeit und Qualität der Umsetzung verbessern und die Einbeziehung der Interessenträger verstärken.

Durch die Straffung der Finanzlandschaft, die Beseitigung von Überschneidungen und die Bereitstellung eines zentralen Portals zu EU-Mitteln für Begünstigte lassen sich der Verwaltungsaufwand sowie Verzögerungen und Fehler erheblich verringern. Dies wird letztendlich die Art und Weise verbessern, wie EU-Mittel ausgegeben werden, und die Wirksamkeit und Effizienz des EU-Haushalts im Hinblick auf die Erreichung seiner Ziele erhöhen.

\* \* \*