



Brüssel, den 8.6.2021
COM(2021) 366 final

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

über den Leistungsrahmen für den EU-Haushalt im MFR 2021-2027

{SWD(2021) 133 final}

Einleitung

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 steht heute mehr denn je im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU. Der EU-Haushalt wird die Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie bestimmen. Er wird dazu beitragen, die fortwährende Gesundheitskrise zu bewältigen, die Erholung anzukurbeln, unsere Volkswirtschaften und Gesellschaften auf eine nachhaltigere, digitale und widerstandsfähigere Zukunft auszurichten und die geopolitische Rolle der EU zu stärken.

In den nächsten sieben Jahren werden beispiellose Beträge aus dem EU-Haushalt bereitgestellt, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Zusammen mit NextGenerationEU – dem Aufbauinstrument in Höhe von 750 Mrd. EUR – beläuft sich der MFR 2021-2027 auf mehr als 1,8 Bio. EUR. Dies entspricht fast dem Doppelten der Mittel für 2014-2020 und ist das größte Investitionspaket, das jemals aus dem EU-Haushalt finanziert wurde.

Die Europäische Kommission ist fest entschlossen, dafür zu sorgen, dass der MFR 2021-2027 in vollem Einklang mit den höchsten Standards der Mittelverwaltung umgesetzt wird, die wichtigsten Ziele so wirksam wie möglich erreicht und für alle Bürgerinnen und Bürger der EU einen Mehrwert erbringt. Mit anderen Worten: Die Kommission wird die Leistung des EU-Haushalts in den Mittelpunkt stellen. Dazu ist ein solider **Leistungsrahmen** von entscheidender Bedeutung. Dieser Rahmen umfasst alle Instrumente und Verfahren, die erforderlich sind, um Ziele festzulegen und die Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele zu messen und zu überwachen. Er erstreckt sich auf alle EU-Programme, einschließlich derjenigen, die aus dem Programm NextGenerationEU finanziert werden.

Der Leistungsrahmen des EU-Haushalts stützt sich auf solide Grundlagen: Die OECD kam zu dem Schluss, dass das System der leistungsorientierten Haushaltsplanung im Rahmen des MFR 2014-2020¹ unter den OECD-Ländern das beste war. Sowohl der EU-Haushalt selbst als auch die Anforderungen an seinen Leistungsrahmen entwickeln sich jedoch stetig weiter, um neuen Bedürfnissen in einer sich verändernden Welt gerecht zu werden.

In dieser Mitteilung werden die wichtigsten Merkmale und Funktionen des Leistungsrahmens dargelegt. Es wird erläutert, wie die generierten Informationen dazu beitragen werden, die politischen Ziele der EU voranzubringen, die Fähigkeit zur flexiblen Reaktion auf unvorhergesehene dringende Ereignisse zu verbessern, die Rechenschaftspflicht zu gewährleisten und es der EU zu ermöglichen, wirksam mit Interessenträgern und Bürgern über den EU-Haushalt und darüber zu kommunizieren, wie er einen Mehrwert für das Leben der EU-Bürger schafft.

Die Kommission kann einen modernen und starken Leistungsrahmen nicht alleine umsetzen. Die Steigerung der Wirksamkeit und Transparenz der EU-Programme erfordert koordinierte Anstrengungen, und die Kommission begrüßt nachdrücklich die zunehmende Betonung der Leistung durch das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Rechnungshof und die Mitgliedstaaten. Durch Zusammenarbeit werden wir dazu beitragen, dass dieser EU-Haushalt von beispiellosem Umfang und Anspruch sein volles Potenzial entfalten kann.

¹ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>

Leistung im Mittelpunkt des Haushaltsvollzugs

Ein wichtiger Teil des Haushaltsvollzugs besteht darin, sicherzustellen, dass die Mittel in voller **Übereinstimmung** mit allen geltenden Vorschriften verwendet werden. Der EU-Haushalt unterliegt strengen Schutzmaßnahmen gegen Betrug, Interessenkonflikte und Doppelfinanzierung. Diese Kontrollen wurden im Rahmen des MFR 2021-2027 verstärkt. Die Kommission setzt sich uneingeschränkt für die höchsten Standards der Mittelverwaltung ein, wozu auch solide Maßnahmen zur Korrektur von Fehlern gehören, sobald diese auftreten, sowie Nulltoleranz gegenüber Betrug, Interessenkonflikten und anderen schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten. Dies bildet die Grundlage für Vertrauen in den EU-Haushalt.

Gleichzeitig ist es enorm wichtig, dass durch die eingesetzten Mittel tatsächlich die Herausforderungen angegangen und die erwarteten Ergebnisse vor Ort erbracht werden. Wie dies erreicht wird, variiert zwischen den verschiedenen Ausgabenprogrammen je nach den spezifischen Zielen und der Art und Weise, wie die Mittel verwendet werden (siehe Beispiele in Kasten 1). Die Erzielung greifbarer Ergebnisse und positiver Veränderungen im Leben der Bürgerinnen und Bürger und anderer Begünstigter ist und bleibt für die Kommission bei allen aus dem EU-Haushalt unterstützten Maßnahmen eine Schlüsselpriorität. Diesbezüglich ist eine offene und transparente Darstellung ein wesentliches Merkmal der Rechenschaftspflicht der Kommission.

Kasten 1 – Leistung im Mittelpunkt der Umsetzung politischer Maßnahmen

Im EU-Haushalt wird die Leistung bereits in den Vordergrund aller Tätigkeiten gestellt, und dieser Ansatz wird im Zeitraum 2021-2027 weiterentwickelt.

Ein Beispiel hierfür ist die Aufbau- und Resilienzfazilität – das bei Weitem größte Programm für 2021-2027. Die Aufbau- und Resilienzfazilität ist ganz bewusst leistungsorientiert ausgelegt, da die Zahlungen ausdrücklich an die mitgliedstaatliche Erfüllung von Etappenzielen und Zielwerten im Zusammenhang mit Investitionen und Reformen in den aus der Fazilität finanzierten nationalen Aufbau- und Resilienzplänen geknüpft sind.

Bereits im Zeitraum 2014-2020 enthielt die Kohäsionspolitik eine leistungsgebundene Reserve, die 2019 auf der Grundlage einer Leistungsüberprüfung zugewiesen wurde. Für den Zeitraum 2021-2027 wurde dieser leistungsorientierte Zusammenhang weiterentwickelt. Zunächst werden nur die Jahre 2021-2025 in vollem Umfang geplant. Die Zuweisungen für die Hälfte der Mittelbindungen für die letzten zwei Jahre werden auf der Grundlage einer Halbzeitüberprüfung vorgenommen. Bei der Überprüfung werden die Prioritäten und Ziele der Programme sowie die bis Ende 2024 erzielten Fortschritte unter Berücksichtigung von Veränderungen der sozioökonomischen Lage und von in den länderspezifischen Empfehlungen 2024 ermittelten neuen Herausforderungen, von gesammelten Erfahrungen und von anderen Faktoren bewertet.

Ein moderner Leistungsrahmen für einen modernen EU-Haushalt

Die Kommission stützt ihre Maßnahmen, seien es Legislativvorschläge oder Ausgabenprogramme, auf solide Fakten und eine genaue Beschreibung der mit der Maßnahme verfolgten Ziele und der entsprechenden Vorgehensweise. In ihrer jüngsten Mitteilung über bessere Rechtsetzung² hat die Kommission dieses System durch wichtige Neuerungen weiter gestärkt, z. B. in Bezug auf die Konsultation von Interessenträgern, Bemühungen um Vereinfachung und Verringerung der Belastung, die durchgängige Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Politik der besseren Rechtsetzung und die Einbeziehung der strategischen Vorausschau in die Politikgestaltung.

Ein moderner Leistungsrahmen für den EU-Haushalt muss sich auf Folgendes stützen: a) Klarheit und Transparenz in Bezug auf die Art und Weise, wie die Programme konzipiert sind, um die ermittelten

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften.

Herausforderungen durch ihre Ziele zu bewältigen, und b) ein aussagekräftiges und robustes System, mit dem die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele gemessen und gegebenenfalls Maßnahmen ergriffen werden können.

Klare Ziele

Sobald eine Herausforderung ermittelt wird und offenkundig ist, dass sie am besten auf EU-Ebene angegangen werden kann, müssen klare Ziele festgelegt werden. Aus dem Ausgabenprogramm werden Maßnahmen finanziert, die zur Verwirklichung dieser Ziele und zur Bewältigung der zugrunde liegenden Herausforderungen beitragen. Klar definierte Ziele sind daher sowohl für die Konzeption der Ausgabenprogramme als auch für die Messung ihrer Leistung entscheidend. Angesichts ihrer zentralen Rolle sind diese Ziele in den einschlägigen Rechtsakten für jedes Ausgabenprogramm der EU verankert.

In den begleitenden **Programm- und Leistungsübersichten** sind die wichtigsten Merkmale der einzelnen EU-Ausgabenprogramme im Rahmen des MFR 2021-2027 dargelegt, insbesondere die zu bewältigenden Herausforderungen und die Gründe, warum eine Maßnahme auf EU-Ebene einen Mehrwert erbringen kann, die Ziele des Programms und die Arten der finanzierten Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen.

Aussagekräftige Indikatoren

Ein System zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele erfordert aussagekräftige Leistungsindikatoren, mit denen überwacht wird, wie die Ausgabenprogramme vorankommen, wie die Ausgaben zu Ergebnissen führen und wie diese Ergebnisse eine Annäherung der Programme an ihre erklärten Ziele bewirken. Ein ausgewogener Satz von Indikatoren deckt die kurzfristigen Outputs, die mittelfristigen Ergebnisse und die längerfristigen Auswirkungen des Programms ab, und liefert so Informationen über die während der Laufzeit des Programms erzielten Fortschritte. Die Zahl der Indikatoren sollte begrenzt sein und stark auf die wesentlichen Aspekte der Leistung ausgerichtet sein. Für diese Indikatoren müssen regelmäßig Daten verfügbar sein, die von ausreichender Qualität und Zuverlässigkeit sein müssen; angesichts der begrenzten Ressourcen sollte die Erhebung solcher Daten auch kosteneffizient sein.

Die Kommission hat große Anstrengungen unternommen, um qualitativ hochwertige Indikatoren für die neuen Programme zu ermitteln. Die Gesamtzahl der Indikatoren wurde von über 1100 im Zeitraum 2014-2020 auf rund 700 im Zeitraum 2021-2027 gekürzt. Die Indikatoren wurden sorgfältig ausgewählt, um während des gesamten Zyklus jährlich einen repräsentativen Hinweis auf die Leistung zu geben (siehe Beispiel in Kasten 2), und sie wurden in die grundlegenden Rechtstexte für jedes Programm aufgenommen. Die Kommission hat eng mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammengearbeitet, um sicherzustellen, dass sich diese Verbesserungen in den angenommenen endgültigen Programmen niederschlagen.

Kasten 2 – Beispiel für Indikatoren zur Überwachung der Fortschritte während der gesamten Programmlaufzeit

Horizont Europa (Programm für Forschung und Innovation)

Spezifisches Ziel: Erzielung wissenschaftlicher Wirkung durch die Schaffung hochwertiger neuer Kenntnisse, die Stärkung des Humankapitals in Forschung und Innovation und die Förderung der Wissensverbreitung und einer offenen Wissenschaft

Messung des Outputs der finanzierten Maßnahmen: Anzahl der von Fachkollegen geprüften wissenschaftlichen Veröffentlichungen

Messung mittelfristiger Ergebnisse: nach Fachgebiet gewichteter Zitierindex der von Fachkollegen geprüften Veröffentlichungen im Rahmen von Horizont Europa

Messung längerfristiger Auswirkungen: Anzahl der von Fachkollegen geprüften Veröffentlichungen, die Kernbeiträge zu wissenschaftlichen Fachgebieten darstellen

Um sicherzustellen, dass die Indikatoren zuverlässige, vertrauenswürdige und vergleichbare Daten liefern, erläutert die Kommission für jeden Indikator auch die Informationsquelle, was genau der Indikator misst und wann Daten zusammen mit anderen Zusatzinformationen verfügbar sind. Auf diese Weise haben alle interessierten Parteien alle Informationen zur Hand, die zur Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse erforderlich sind. Die Programm- und Leistungsübersichten enthalten die Indikatoren samt einer Auswahl dieser Informationen für die einzelnen Programme.

Die in den Rechtsgrundlagen festgelegten Indikatoren werden als Teil des **Überwachungs- und Bewertungsrahmens** für jedes Programm in den meisten Fällen durch ein umfassenderes Bündel von Indikatoren ergänzt. Dies spiegelt die Bedeutung solider Daten zur Messung der Auswirkungen von EU-Ausgabenprogrammen wider, was in der jüngsten Mitteilung der Kommission über bessere Rechtsetzung erneut hervorgehoben wurde. Diese Indikatoren ermöglichen eine eingehendere Leistungsanalyse bei der Zwischen- und Ex-post-Bewertung der Programme, deren Ergebnisse bei der Gestaltung künftiger Programme zugrunde gelegt wird.

Ehrgeizige Ziele

Die Kommission hält es für wichtig, ehrgeizige, aber realistische Ziele für die Indikatoren sowie gegebenenfalls Zwischenziele festzulegen. Solche Ziele sind von entscheidender Bedeutung, um den Wert des EU-Haushalts aufzuzeigen und die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verbessern, bei gleichzeitiger Berücksichtigung aller Faktoren, die das Tempo der Programmdurchführung beeinflussen können. Bei der Festlegung der Ziele müssen Partner, insbesondere die Mitgliedstaaten, einbezogen werden, wenn sich die Kommission bei der Umsetzung auf deren Mithilfe stützt.

Im letzten Teil der Programm- und Leistungsübersichten wird die Methodik erläutert, die die Kommission bei der Festlegung oder Aktualisierung von Ausgangswerten und Zielvorgaben für jeden Indikator anzuwenden beabsichtigt. Die Kommission wird die Ausgangswerte, sowie die Werte der Etappenziele und Zielvorgaben in den Programmabrisse zum Haushaltsentwurf 2023 mitteilen.

Hin zu einer zukunftsweisenden Leistungsberichterstattung

Die Kommission hat erheblich in ihre Leistungsberichterstattung investiert. Dies zeigt, welche Bedeutung die Kommission im Sinne der Kultur der Transparenz und Rechenschaftspflicht, die die Kommission im Zusammenhang mit dem EU-Haushalt aufgebaut hat, der Vorlage von kohärenten und benutzerfreundlichen Leistungsinformationen bei den Haushalts- und Entlastungsbehörden sowie sonstigen Interessenträgern beimisst. In den Berichten der Kommission über den EU-Haushalt werden sowohl qualitative Informationen als auch quantitative Daten zu den ausgegebenen Beträgen und den erzielten Ergebnissen zusammengeführt und bewertet. Sie stützen sich auf alle verfügbaren Informationen aus dem regelmäßigen jährlichen Monitoring der Programme und, sofern verfügbar, auf die Ergebnisse eingehender Evaluierungen. Kasten 3 bietet einen Überblick über die zentralen Leistungsberichte zum EU-Haushalt.

Der wichtigste Bericht der Kommission über die Leistung des EU-Haushalts ist die **jährliche Management- und Leistungsbilanz**. Dieser zusammenfassende Bericht enthält die wichtigsten Fakten und Zahlen zur Leistung und zur Verwaltung des EU-Haushalts durch die Kommission.³ Der Bericht wird dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Rechnungshof im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens übermittelt, mit dem die Ausführung des EU-Haushaltsplans des Vorjahres kontrolliert wird.

Weitere Einzelheiten zur Leistung der EU-Programme sind dem Bericht in Form der **Leistungsübersicht der Programme** als Anhang beigefügt. Diese enthält kurze Datenblätter zu jedem Ausgabenprogramm, in denen die wichtigsten Durchführungs- und Leistungsinformationen zusammengefasst werden. Dies ist eine kürzlich eingeführte Neuerung, die vom Europäischen Parlament, vom Rat und vom Europäischen Rechnungshof⁴ begrüßt wurde.

³ Artikel 247 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

⁴ Europäischer Rechnungshof: Bericht zur Leistung des EU-Haushalts – Stand zum Jahresende 2019, angenommen am 19. November 2020, Abschnitt 1.40: *Erst kürzlich wurde die Übersicht über die Programmleistung, die eine Auswahl von Indikatoren aus den Programmabrisse enthält, als Anhang in die Management- und Leistungsbilanz aufgenommen. Dadurch wurde die Berichterstattung über die Leistungen des EU-Haushalts kohärenter.*

Kasten 3 – Wichtigste Jahresberichte zur Leistung des EU-Haushalts



Diese Berichte stützen sich auf Informationen aus den detaillierten **Programmabrisse**n, die dem Haushaltsentwurf jedes Jahr beigelegt werden. Die Programmabrisse enthalten umfassende Daten, die die in den Rechtsakten vorgeschriebenen Berichterstattungspflichten erfüllen und darüber hinausgehen, sowie wertvolle Informationen zur Unterstützung von haushaltspolitischen Entscheidungen.

Der Mehrwert dieser Berichte besteht nicht nur in der Vorlage von Daten, sondern auch in der Analyse dieser Daten unter Einbeziehung aller verfügbaren Informationen. In den letzten Jahren hat die Kommission sowohl in die Übersichten über die Programmleistung als auch in die Programmabrisse einen eigenen Abschnitt über die **Leistungsbewertung** aufgenommen, der eine wichtige Einordnung und eine ausgewogene Bewertung der Aussagekraft der verfügbaren Informationen bezüglich der Programmleistung und -durchführung bietet.

Diese Bewertungen können nur so zuverlässig sein wie die ihnen zugrunde liegenden Daten, weshalb die Kommission großen Wert auf die Qualität und Zuverlässigkeit von Daten legt. Hierbei stützt sich die Kommission in erster Linie auf Informationen, die von den Mitgliedstaaten und anderen Durchführungspartnern oder -organisationen bereitgestellt werden. Ihre Mithilfe wird für weitere Fortschritte entscheidend sein.

Die Kommission arbeitet auch an der Verbesserung des **Datenqualitätsmanagements** und der Minderung von Risiken, indem sie einen soliden Rahmen für die Datenqualitätskontrolle entwickelt und ihre Systeme für die Speicherung und den Austausch von Leistungsdaten sowohl innerhalb der Kommission als auch mit externen Interessenträgern verbessert. Hier kann die Kommission auf eine Reihe bestehender Plattformen und Projekte zurückgreifen (siehe Kasten 4).

All diese Arbeiten werden von wesentlicher Bedeutung sein, um die gebotenen Informationen und ihre Präsentation und Zugänglichkeit auf der Website der Kommission für alle Interessierten weiter zu verbessern.⁵

Kasten 4 – Beispiel für den Austausch von Leistungsdaten: offene Datenplattform für die Kohäsionspolitik

Die Kommission stellt bereits über eine Reihe von Kanälen hochwertige Informationen über die Ausführung des EU-Haushalts bereit. Ein wichtiges Beispiel ist die Hauptwebsite für die Fonds der Kohäsionspolitik, die [offene Datenplattform für die Kohäsionspolitik](#). Sie bietet umfassende Daten und benutzerfreundliche Visualisierungen zu Investitionsfinanzierungen und -ergebnissen im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020, und es ist geplant, die Präsentation auf die Programme für den Zeitraum 2021-2027 auszuweiten. Die Plattform erhielt die erstmals vergebene Auszeichnung des Bürgerbeauftragten für herausragende Leistungen in der offenen öffentlichen Verwaltung.

⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance_de

Nutzung des EU-Haushalts zur Förderung bereichsübergreifender politischer Ziele

Der EU-Haushalt ist mehr als die Summe seiner Teile. Jedes Ausgabenprogramm verfügt über eigene Ziele und Instrumente, mit denen bestimmte Herausforderungen bewältigt werden sollen. Als Beispiel lässt sich hier das spezifische Programm EU4Health nennen, das neu eingerichtet wurde, um konkrete Herausforderungen im Gesundheitsbereich anzugehen. Der EU-Haushalt ist jedoch am wirkungsvollsten, wenn Programme zusammenwirken, um Synergien zu erschließen und die übergeordneten politischen Prioritäten der EU kohärent zu fördern.

Das Ziel der EU, bis 2050 klimaneutral zu werden, erfordert beispielsweise den Einsatz aller verfügbaren legislativen und finanziellen Mittel, die sich auf viele verschiedene Politikbereiche und Programme erstrecken. Der EU-Haushalt bleibt im Vergleich zum Gesamtinvestitionsbedarf relativ gering, aber durch Mobilisierung aller einschlägigen Programme und als Katalysator für andere öffentliche und private Investitionen kann er dazu beitragen, die Ziele der EU zu verwirklichen. In ähnlicher Weise betont die Kommission in ihrer jährlichen Berichterstattung die Fortschritte, die im Rahmen der EU-Programme im Hinblick auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung erzielt wurden, und unterstreicht damit die Entschlossenheit der EU, weltweit eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung ihrer Erreichung zu spielen.

Der neue Leistungsrahmen wird nach und nach bereichsübergreifende politische Ziele in die Gestaltung und Ausführung des EU-Haushalts integrieren. Für jedes ihrer Ausgabenprogramme wird die EU daher sowohl programmspezifische Ziele als auch bereichsübergreifende politische Ziele verfolgen. Dabei handelt es sich um eine **Integration in alle relevanten Politikbereiche**: die Einbeziehung bereichsübergreifender politischer Ziele in alle Phasen des Politikzyklus der einschlägigen Programme – Konzeption, Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung. Kasten 5 enthält die wichtigsten Themen zur Integration in alle relevanten Politikbereiche für den Zeitraum 2021-2027, wie in der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegt.

Kasten 5 – Verpflichtungen der EU zu bereichsübergreifenden politischen Maßnahmen

In der **Interinstitutionellen Vereinbarung** zum MFR 2021-2027 haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf eine Reihe wichtiger Schritte zur Integration bereichsübergreifender Ziele in den EU-Haushalt festgelegt.

Eine wesentliche Verpflichtung besteht darin, mindestens 30 % aller im MFR 2021-2027 und NextGenerationEU verfügbaren Mittel für die Bewältigung der Klimaproblematik auszugeben, gegenüber 20 % im vorangegangenen Zeitraum. Insgesamt stellt dies ein historisches Investitionspaket von mehr als 600 Mrd. EUR dar. Dieses ehrgeizige Engagement ist unabdingbar, um die Klimaschutzbemühungen der EU voranzutreiben und andere Finanzierungsquellen zu mobilisieren.

Darüber hinaus sind die Organe wichtige Verpflichtungen in Bezug auf Folgendes eingegangen:

biologische Vielfalt: das Bestreben, die Biodiversitätsziele mit 7,5 % der jährlichen Ausgaben im Jahr 2024 und 10 % in den Jahren 2026 und 2027 auf der Grundlage einer wirksamen, transparenten und umfassenden Methodik zu unterstützen;

Gleichstellung der Geschlechter: die Entwicklung einer neuen Methodik zur Messung der Ausgaben für Programme zur Gleichstellung von Frauen und Männern und die durchgängige Berücksichtigung dieser Ziele zur Pilotanwendung ab 2023;

nachhaltige Entwicklungsziele: jährliche Berichterstattung über die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen in allen einschlägigen Programmen.

Eine wirksame und glaubwürdige Integration in alle relevanten Politikbereiche erfordert ein robustes System zur Messung der Beiträge verschiedener EU-Ausgabenprogramme zu einer bestimmten übergeordneten politischen Priorität: die sogenannte **Verfolgung**. Die Verfolgung erfordert ein umfassendes Verständnis dafür, wie spezifische Maßnahmen zu einer bestimmten politischen Priorität beitragen; diese Maßnahmen müssen so ermittelt werden, dass die entsprechenden Finanzmittel erfasst oder nachverfolgt und anschließend auf der Ebene des gesamten EU-Haushalts aggregiert werden können, um die Fortschritte zu überwachen.

Die Kommission hat im Rahmen des MFR 2014-2020 Methoden zur Verfolgung der Ausgaben für den Klima- und Artenschutz eingeführt. Diese Methoden beruhen hauptsächlich auf der *Absicht* der finanzierten Maßnahme, d. h. ob die Maßnahmen darauf ausgerichtet waren, zum Erreichen des übergeordneten Ziels beizutragen, oder ob sie nur einen deutlich positiven Beitrag leisten sollten. Die Kommission entwickelt derzeit ihre Verfolgungsmethoden weiter, um nicht nur die Absicht, sondern auch die *erwarteten Auswirkungen* der Maßnahmen zu berücksichtigen, was letztlich ausschlaggebend sein wird (siehe Kasten 6).

Kasten 6 – Von den Rio-Markern der OECD zu EU-Koeffizienten



Das Rio-Marker-System der OECD weist jedem Projekt einen Marker zu, je nachdem, ob es aus klimapolitischen Erwägungen finanziert wird – Hauptrelevanz/100 % –, ob es aus anderen Gründen finanziert wird, aber einen signifikanten, positiven Beitrag – erhebliche Relevanz/40 % – oder keinen Beitrag leistet – keine Relevanz/0 %. Dieses System ist mit geringen Verwaltungskosten einfach zu nutzen, da die Projekte nach den Gründen ihrer Finanzierung kategorisiert werden, ohne dass ein tieferes Verständnis ihrer Auswirkungen erforderlich ist.

Da die Gefahr besteht, dass dieselbe Maßnahme, je nachdem, aus welchen Gründen sie finanziert wurde, unterschiedlich eingestuft würde,⁶ hat die Kommission bereits im MFR 2014-2020 damit begonnen, zu einem System der Klassifizierung nach Maßnahmenarten überzugehen. Für den MFR 2021-2027 entwickelt die Europäische Kommission dieses Verfolgungssystem weiter und verwendet nunmehr **EU-Klimakoeffizienten**. Hierbei wird das dreistufige System der OECD-Rio-Marker zwar beibehalten, aber verstärkt auf eine im gesamten EU-Haushalt konsistente Klassifizierung der Arten von Maßnahmen nach ihren erwarteten Auswirkungen auf das Klima gesetzt.

Ein wichtiger erster Schritt wurde in Form der Methode zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben für die neue Aufbau- und Resilienzfähigkeit getan, bei der wesentliche Bedingungen in die Kategorien aufgenommen wurden, um Aspekten so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Die Kommission arbeitet an der Ausweitung dieses Systems auf den gesamten EU-Haushalt, um neue politische Entwicklungen zu berücksichtigen, insbesondere den europäischen Grünen Deal und die neue „Taxonomie für ein nachhaltiges Finanzwesen“.⁷

Um das **Gesamtziel** für Klimaschutzausgaben oder das für die biologische Vielfalt festgelegte Ambitionsniveau zu erreichen, müssen alle mitwirkenden Programme ihren Teil beitragen. Dies bedeutet, dass das Gesamtziel in Ziele und Vorgaben auf Ebene der einzelnen Ausgabenprogramme aufgeschlüsselt werden muss. Werden Ausgabenprogramme gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführt, so müssen die nationalen und regionalen Behörden mit der Kommission zusammenarbeiten, um den jeweiligen Programmen auf nationaler und regionaler Ebene einschlägige Ziele zuzuweisen.

⁶ So würde beispielsweise ein Gebäuderenovierungsprojekt unterschiedlich eingestuft werden, je nachdem, ob damit Energieeffizienzbelange angegangen oder Wohnflächen vergrößert werden sollen, selbst wenn es sich gleichermaßen auf den Energieverbrauch auswirkt.

⁷ [Verordnung \(EU\) 2020/852](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen; [delegierter Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie](#).

Für mehrjährige Ausgabenziele, beispielsweise für den Klimaschutz, müssen auch geeignete **Anpassungsmechanismen** vorhanden sein, um sicherzustellen, dass etwaige Defizite in früheren Jahren durch Änderungen der Programmplanung in späteren Jahren ausgeglichen werden können. In diesem Zusammenhang müssen alle Organe – das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission – im Rahmen des Haushaltsvollzugs eng mit allen Partnern zusammenarbeiten, insbesondere mit den Mitgliedstaaten, um dafür zu sorgen, dass die EU die Ziele erreichen kann.

Neben dem ökologischen Wandel ist der digitale Wandel von entscheidender Bedeutung, wie auch durch die COVID-19-Krise verdeutlicht wurde. Mindestens 20 % der Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität werden Investitionen und Reformen im Bereich des digitalen Wandels unterstützen. Auch über den MFR werden viele Programme wie Horizont Europa, die Strukturfonds und InvestEU beträchtliche Mittel für den digitalen Wandel vorsehen. Die Kommission ist entschlossen, die digitale Dimension weiter in den Leistungsrahmen zu integrieren.

Natürlich ist die Ausgabenverfolgung nur der erste Schritt. Letztlich kommt es darauf an, ob diese Ausgaben wirksam zur Erreichung der politischen Ziele beitragen, sei es zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Förderung des digitalen Wandels oder zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. An dieser Stelle müssen die Auswirkungen verschiedener Programme zusammengestellt und aggregiert werden. Hierfür entwickelt die Kommission geeignete Methoden. Diese Arbeit wird wichtige Informationen darüber liefern, wie Synergien im Haushalt ermittelt und genutzt und horizontale Prioritäten am wirksamsten in künftige Haushaltszyklen eingebunden werden können.

Nutzung von Leistungsinformationen für die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung

Ein moderner Leistungsrahmen wird qualitativ hochwertige Leistungsinformationen liefern und ein klareres Bild davon vermitteln, was mit dem EU-Haushalt erreicht wird. Er wird das Verständnis dafür vertiefen, was gut funktioniert und wo Verbesserungsbedarf besteht, falls Frühwarnsignale für mögliche Herausforderungen bei der Durchführung einzelner Programme und in Bezug auf den Beitrag zu bereichsübergreifenden politischen Maßnahmen gegeben werden. Mit anderen Worten: Er wird ein leistungsfähiges **Managementinstrument** an die Hand geben, das es der Kommission ermöglicht, Probleme besser zu diagnostizieren und erforderlichenfalls rechtzeitig die nötigen Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Leistungsinformationen können auch haushaltspolitische Entscheidungen untermauern. Der EU-Haushalt ist ganz bewusst als Investitionshaushalt ausgelegt, bei dem die Vorhersehbarkeit der Finanzierungsströme im Laufe der Zeit von zentraler Bedeutung ist. Das bedeutet auch, dass die Leistung von Förderprogrammen erst mittel- bis langfristig gemessen und umfassend verstanden werden kann. Die jährliche Überwachung erhöht jedoch die Fähigkeit der Kommission und der Haushaltsbehörde weiter, flexibel und rasch auf unvorhergesehene dringende Ereignisse und sich wandelnde Prioritäten zu reagieren und kurzfristige Änderungen bei der Mittelzuweisung zu bewerten und zu begründen.

Auf längere Sicht werden umfassende Leistungsinformationen eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung künftiger Programme spielen. Im Rahmen von Evaluierungen wird bewertet, wie gut die Programme ihre Ziele erreicht haben, wie relevant sie für die Schaffung eines Mehrwerts für das Leben der EU-Bürger sind und wie gut sie in die übergeordneten politischen Ziele eingebettet sind. Sie werden eine umfassende Analyse der Ergebnisse und Auswirkungen bereitstellen, sodass Lehren aus den Stärken und Schwächen der Programme gezogen werden können. Dies wird wichtige Erkenntnisse für die Gestaltung künftiger Ausgabenprogramme liefern.

Die Umsetzung eines harmonisierten Leistungsrahmens bedeutet, dass sich diese Analyse nicht auf einzelne Programme beschränkt. Vielmehr verfolgt die Kommission das Ziel, Leistungsinformationen aus dem gesamten EU-Haushalt zu integrieren, um einen umfassenden Überblick über ihre Gesamtleistung zu erstellen. Die Kommission wird darauf hinarbeiten, diesen Überblick mit einem besseren Verständnis der Wechselwirkungen und Synergien zwischen Ausgabenprogrammen, der Vor- und Nachteile der verschiedenen Arten und Instrumente des Haushaltsvollzugs und der Frage, wie EU-Programme am wirksamsten zu bereichsübergreifenden politischen Zielen beitragen können, zusammenzuführen.

Schlussfolgerung

Der EU-Haushalt entwickelt sich in einer sich rasch wandelnden Welt weiter. Das größte Paket, das jemals aus dem EU-Haushalt finanziert wurde, wird dazu beitragen, dass sich die EU von den unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Schäden der Coronavirus-Pandemie erholen, den Aufschwung einleiten und sich auf eine bessere Zukunft vorbereiten kann.

Es ist eine einzigartige Gelegenheit, dafür zu sorgen, dass dieses historische Paket Ergebnisse vor Ort liefert. Dies ist die Quintessenz eines modernen Leistungsrahmens für einen modernen EU-Haushalt. Voraussetzung für den Erfolg ist das gemeinsame Engagement aller an der Gestaltung und Ausführung des Haushalts Beteiligten: der EU-Organe, aber auch der Mitgliedstaaten sowie aller anderen europäischen und internationalen Partner, die am Haushaltsvollzug mitwirken.

Wir haben bereits erhebliche Fortschritte bei der Stärkung des Leistungsrahmens für den EU-Haushalt erzielt, und die neuen Ausgabenprogramme stellen einen Wendepunkt für dessen Entwicklung dar. Jetzt ist es an der Zeit, diese ehrgeizigen Ziele gemeinsam voranzubringen. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sollten die verfügbaren Informationen nutzen, um bessere Haushaltsentscheidungen zu treffen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten bereichsübergreifende Ausgabenziele gemeinsam in operative Ziele in einzelnen Programmen übertragen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten im Hinblick auf Datenqualität und Zeitnähe zusammenarbeiten. Die EU sollte klar und selbstbewusst kommunizieren, was ihre politischen Maßnahmen und Programme für alle Europäer bewirken. Sie sollte in Bezug auf die anstehenden Herausforderungen transparent bleiben und bereit sein, erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

All diese Arbeiten werden letztlich zum Wohl unserer Bürgerinnen und Bürgern unternommen. Wir müssen nicht nur nachweisen können, dass der EU-Haushalt verantwortungsvoll verwaltet wird, sondern auch, dass er allen zugutekommt. Aus diesem Grund wurde der neue EU-Haushalt so konzipiert, dass die Leistung im Mittelpunkt steht. Nun ist es an der Zeit, den neuen Haushalt – und den neuen Leistungsrahmen – in die Tat umzusetzen: um zu zeigen, dass die EU wirtschaftlich sinnvoll ist und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger verdient.