

Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit der ARF

Die Arbeiten laufen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

01 - 15 | **Hauptaussagen**

01 - 05 | **Warum ist dieser Bereich wichtig?**

06 - 15 | **Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs**

16 - 88 | **Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet**

16 - 35 | **Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um den Rahmen für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF zu verbessern, ihre Überprüfungstätigkeit unterliegt jedoch einigen Einschränkungen**

17 - 19 | Das Fehlen detaillierter Anforderungen an die Betrugsbekämpfung im Rahmen der ARF beeinträchtigte die ursprüngliche von der Kommission vorgenommene Bewertung der Gestaltung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zur Betrugsbekämpfung

20 - 21 | Die Finanzierungsvereinbarungen kompensierten teilweise das Fehlen von Mindestanforderungen in der ARF-Verordnung, aber die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Stellen wurden nicht umfassend festgelegt

22 - 35 | Die Prüfungen der Kommission tragen zur Prävention und Aufdeckung von Betrug bei, decken jedoch einige wichtige Elemente der Betrugsbekämpfungssysteme nicht vollständig ab

36 - 64 | **Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Betrugsprävention eingeführt, es gibt aber noch Schwachstellen bei der Aufdeckung von Betrug**

37 - 44 | Die Koordinierungsstellen sind für die Festlegung des Rahmens für die Betrugsbekämpfung von entscheidender Bedeutung, spielen jedoch nicht immer eine aktive Rolle

45 - 54 | Die Durchführungsstellen haben Maßnahmen zur Betrugsprävention ergriffen und führen in zwei der ausgewählten Mitgliedstaaten umfassende Kontrollen zur Aufdeckung von Betrug durch

- 55 - 57 | Insgesamt führen die Prüfstellen geeignete Systemprüfungen bei den Durchführungsstellen durch
- 58 - 60 | Die Mitgliedstaaten richten anonyme Kanäle für die Meldung von Betrug ein
- 61 - 64 | Viele Mitgliedstaaten nutzen die Data-Mining-Tools nicht in vollem Umfang, um Betrug aufzudecken
- 65 - 88 | Unvollständige Daten über Betrug im Zusammenhang mit der ARF und Lücken in den Vorschriften für Wiedereinziehungen können den Schutz der finanziellen Interessen der EU untergraben**
- 68 - 81 | Die Mitgliedstaaten melden in der Verwaltungserklärung nicht alle mutmaßlichen Betrugsfälle, die sich möglicherweise zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU auswirken
- 82 - 88 | Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, wiedereingezogene Beträge an den EU-Haushalt zurückzuzahlen, und die meisten Wiedereinziehungen werden nach dem Durchführungszeitraum der ARF erfolgen

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anhang II – Nutzung von Arachne im Rahmen der ARF

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

01

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** Die mit 650 Milliarden Euro ausgestattete Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der EU wurde im Februar 2021 als einmaliges befristetes Instrument eingerichtet, um die EU-Länder bei der Erholung von der COVID-19-Pandemie und beim Aufbau widerstandsfähiger Volkswirtschaften zu unterstützen. Damit werden Reformen und Investitionen auf der Grundlage von "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen" gefördert, was bedeutet, dass die Zahlungen davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten die einschlägigen Etappenziele und Zielwerte erreichen. Die Kommission führt die ARF im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durch, wobei die Mitgliedstaaten (im Falle von Finanzhilfen) Begünstigte bzw. (im Falle von Darlehen) Kreditnehmer sind.
- 02** Betrug bezeichnet jegliche vorsätzliche Handlung oder Unterlassung in der Absicht, andere zu täuschen mit dem Ergebnis, dass dem Opfer ein Schaden entsteht und dem Täter ein Vermögensvorteil erwächst. Durch Betrug werden die finanziellen Interessen der EU verletzt, und es wird verhindert, dass die politischen Ziele der EU erreicht werden. In diesem Bericht bezieht sich der Begriff "Betrug" sowohl auf mutmaßliche als auch auf bestätigte Fälle von Betrug. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die finanziellen Interessen der EU vor Betrug zu schützen, wobei die Kommission die letzte Verantwortung trägt. Die Kommission muss daher von den Mitgliedstaaten ausreichende Gewähr dafür erlangen, dass ihre Systeme Betrug wirksam verhindern, aufdecken und beheben.

03 Bei dieser Prüfung wurde die Wirksamkeit der von der Kommission und in vier Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien, Italien und Rumänien) eingerichteten Systeme für die ARF zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug bewertet. Der Rechnungshof untersuchte, ob

- die Kommission durch die Festlegung von Kernanforderungen und die Durchführung von Prüfungen der Systeme der Mitgliedstaaten dazu beigetragen hat, den Rahmen für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF zu verbessern;
- die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen zur Betrugsprävention und -aufdeckung ergriffen haben;
- die Verfahren für die Meldung und Behebung von Betrug ausreichen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

04 Im Zuge seiner Prüfungsarbeit führte der Rechnungshof Befragungen, Dokumentenprüfungen, Vor-Ort-Kontrollen sowie eine Umfrage unter ARF-Behörden, die die von ihnen zum Schutz der ARF vor Betrug ergriffenen Maßnahmen betraf, durch. Weitere Hintergrundinformationen und Einzelheiten zu Umfang und Ansatz der Prüfung sind [Anhang I](#) zu entnehmen.

05 Mit diesem Bericht will der Rechnungshof zur Stärkung der ARF-Systeme zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sowohl auf Ebene der Kommission als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten beitragen. Da die größten Investitionen voraussichtlich gegen Ende der ARF erfolgen werden, ist es wahrscheinlich, dass Betrugsfälle zu einem späteren Zeitpunkt auftreten. Die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs sind nicht nur für künftige Instrumente relevant, deren Finanzierungsmodelle dem der ARF ähneln, sondern gelten auch für die derzeitige ARF nach ihrem förmlichen Abschluss Ende 2026. Die Empfehlungen des Rechnungshofs sind zwar an die Kommission gerichtet, doch können sie indirekt auch auf die Mitgliedstaaten angewandt werden.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

- 06** Insgesamt kommt der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die von der Kommission und den Mitgliedstaaten für die ARF eingerichteten Systeme zum Schutz der Interessen der EU vor Betrug nicht in vollem Umfang wirksam sind. Die Kommission hat zwar Schritte zur Verbesserung des Rahmens für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF unternommen. Der Rahmen weist jedoch Schwachstellen bei der Aufdeckung, Meldung und Behebung von Betrug auf. Zwar haben die ARF-Stellen in den Mitgliedstaaten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen umgesetzt, doch wurden diese häufig mit Verzögerungen eingeführt, und Maßnahmen zur Aufdeckung von Betrug wie Datenanalyse und Meldung von Missständen ("Whistleblowing") werden nicht immer angewandt. Unvollständige und inkohärente Daten über Betrug im Rahmen der ARF, das Fehlen standardisierter Kriterien für die Meldung von Betrugsfällen und Probleme mit den Vorschriften für Wiedereinziehungen können die Fähigkeit der Kommission einschränken, rechtzeitig wirksame Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Betrugsfälle werden möglicherweise erst nach Ablauf der ARF durch eine gerichtliche Entscheidung bestätigt. Zu diesem Zeitpunkt werden die Mitgliedstaaten keine Betrugsfälle mehr melden und keine Informationen über Wiedereinziehungen in Form von Verwaltungserklärungen mehr bereitstellen. Auch Korrekturen aufgrund einer Rückgängigmachung von Maßnahmen werden nicht mehr möglich sein. Daher besteht das Risiko, dass der Kommission die Informationen zur Weiterverfolgung von Fällen fehlen werden und sie dementsprechend keine Wiedereinziehungen vornehmen kann, falls die Mitgliedstaaten dies nicht in ausreichendem Maße getan haben.

Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um den Rahmen für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF zu verbessern, ihre Überprüfungstätigkeit unterliegt jedoch einigen Einschränkungen

- 07** Der in der [ARF-Verordnung](#) festgelegte Rahmen für die Betrugsbekämpfung umfasst hohe Anforderungen an die Betrugsbekämpfungssysteme der Mitgliedstaaten, ohne diese jedoch hinreichend zu präzisieren. Dies wirkte sich auf die ursprüngliche Bewertung der Gestaltung der Systeme der Mitgliedstaaten durch die Kommission aus, da der Kommission in einigen Fällen zum Ziehen von Schlussfolgerungen unvollständige Informationen vorlagen. Die Anforderungen in den zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geschlossenen ARF-Finanzierungsvereinbarungen sind spezifischer als die Anforderungen in der [ARF-Verordnung](#), es fehlte jedoch nach wie vor an Spezifität in Bezug auf Anwendungsbereich, Umfang und Zeitplan der von den ARF-Einrichtungen durchzuführenden Betrugsbekämpfungskontrollen (Ziffern [17–21](#)).
- 08** Die von der Kommission vorgenommenen Prüfungen der Betrugsbekämpfungssysteme der Mitgliedstaaten können zu einer Verbesserung der Systeme beitragen. Der Rechnungshof stellte bezüglich dieser Prüfungen einige Mängel fest, wie etwa den unzureichenden Umfang der Prüfungen der Prüfstelle und der Zuständigkeiten der Koordinierungsstelle im Bereich der Betrugsbekämpfung. Im Gegensatz dazu waren die bei den Durchführungsstellen durchgeführten Prüfungen umfassend; es fehlten nur einige Elemente. In einigen Mitgliedstaaten wurden die Prüfungen der Kommission erst nach dem ersten Zahlungsantrag abgeschlossen, was zu Zahlungen ohne hinreichende Belege für die Wirksamkeit des mitgliedstaatlichen Kontrollsystems zur Betrugsbekämpfung führte. Gleichzeitig haben die Prüfungen der Kommission zu Verbesserungen der Betrugsbekämpfungssysteme aller vier vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten geführt: Italien entwickelte ein Instrument zur Bewertung des Betrugsrisikos, Spanien hat seine Verfahren zur Bewertung des Betrugsrisikos und zur Meldung von Missständen verbessert, Rumänien hat verschiedene Betrugsbekämpfungsmaßnahmen aktualisiert und Dänemark hat neue Leitlinien umgesetzt. In Dänemark war das von der Kommission eingeführte Etappenziel für die Kontrolle jedoch schlecht konzipiert, da es nicht alle Prüfungsfeststellungen der Kommission im Zusammenhang mit der vorschriftsmäßigen Sicherstellung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU gemäß der ARF-Verordnung abdeckte (Ziffern [22–35](#)).

- 09** Im Juli 2025 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für die Verordnung über den Europäischen Fonds für den Zeitraum 2028–2034¹, in dem auf einige der vom Rechnungshof ermittelten Probleme eingegangen wurde. Der Rechnungshof wird eine Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission abgeben. Im vorliegenden Bericht wird dieser Vorschlag nicht bewertet.



Empfehlung 1

Mindestanforderungen an die Betrugsbekämpfung auf Ebene der Mitgliedstaaten in künftigen ARF-ähnlichen Programmen festlegen und überprüfen

Bei der Gestaltung von Instrumenten, die auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen beruhen, sollte die Kommission im Legislativvorschlag kohärente Mindestanforderungen an die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Prävention, Aufdeckung, Meldung und Behebung von Betrug festlegen und überprüfen, dass die Anforderungen eingehalten werden, bevor Zahlungen geleistet werden.

Dies sollte Folgendes umfassen:

- a) das Mindestmaß an Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen sowie die Elemente, die in die Bewertung des Betrugsrisikos einzubeziehen sind;
- b) ein Vorschlag, spezifische Präventions- und Aufdeckungsmaßnahmen aufzunehmen, um diese Mindestanforderungen zu erfüllen;
- c) die Verpflichtung, EU-Mittel, die mit von Betrug betroffenen Tätigkeiten/Projekten in Zusammenhang stehen, an den EU-Haushalt zurückzuzahlen.

Zieldatum für die Umsetzung: Bei der Gestaltung von Instrumenten, die auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen basieren

¹ [COM/2025/565](#), "Proposal for a Regulation establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028–2034" (Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung eines Europäischen Fonds für wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion, Landwirtschaft und ländliche Gebiete, Fischerei und Meere, Wohlstand und Sicherheit für den Zeitraum 2028–2034).



Empfehlung 2

Mit Blick auf die ARF die Prüfungen der Kommission hinsichtlich der Betrugsbekämpfungssysteme der Mitgliedstaaten weiter stärken

Die Kommission sollte

- a) ihre Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU weiter verstärken, indem sie
 - auf der Grundlage gemeinsamer Kriterien bewertet, ob die Koordinierungsstellen ihre zentralen Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben erfüllen;
 - bewertet, inwiefern die Prüfstellen die Rolle der Koordinierungsstellen und die Verwendung von Betrugsrisikobewertungen und Betrugsrisikoindikatoren durch die Durchführungsstellen untersuchen;
- b) sicherstellt, dass die infolge solcher Prüfungen eingeführten Etappenziele für die Kontrolle so konzipiert sind, dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten die in der ARF-Verordnung festgelegten Anforderungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU erfüllen.

Zieldatum für die Umsetzung: Bei der Planung der nächsten Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Betrugsprävention eingeführt, es gibt aber noch Schwachstellen bei der Aufdeckung von Betrug

- 10** Die Koordinierungsstellen sollten eine Schlüsselrolle bei der Schaffung wirksamer Rahmenbedingungen für die Betrugsbekämpfung spielen und deren Umsetzung überwachen. In den ausgewählten Mitgliedstaaten stellte der Rechnungshof fest, dass die Beteiligung der Koordinierungsstellen unterschiedlich ausfällt: In Italien und Rumänien gestalten sie diese Rahmen aktiv, während die Koordinierungsstelle Spaniens die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Durchführungsstellen nicht überwacht und die Koordinierungsstelle in Dänemark keine rechtsverbindlichen Anforderungen festlegt (Ziffern [37–44](#)).
- 11** Die ARF-Durchführungsstellen sollten ihre Betrugsbekämpfungspolitik auf dem neuesten Stand halten und bei der Umsetzung der ARF-Maßnahmen Bewertungen des Betrugsrisikos durchführen. Der Rechnungshof stellte fest, dass alle acht ausgewählten Durchführungsstellen Strategien zur Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF festgelegt hatten, wenngleich dies in Dänemark nicht vollständig erfolgt war. In der Hälfte der Fälle gab es jedoch Verzögerungen. Die überwiegende Mehrheit der Durchführungsstellen der Mitgliedstaaten führt Bewertungen des Betrugsrisikos durch, und alle ausgewählten Durchführungsstellen, mit Ausnahme derjenigen in Dänemark, nahmen eine gründliche Bewertung im Einklang mit den Leitlinien der Kommission vor (Ziffern [45–49](#)).

- 12** Zu den wichtigsten Maßnahmen zur Betrugsaufdeckung gehören Aktenkontrollen und Vor-Ort-Kontrollen, die Einrichtung von Kanälen für die Meldung von Missständen sowie Datenanalyse- und Data-Mining-Techniken zur Erkennung von Warnsignalen. Der Rechnungshof stellte fest, dass
- die Durchführungsstellen nur in Italien und Rumänien mit ihren Betrugskontrollen alle Risikobereiche abdecken und Betrugsindikatoren in ihre Kontrollen der Vergabe öffentlicher Aufträge integrieren; sich die Durchführungsstellen in Spanien hauptsächlich auf die Kontrollen stützen, die von der zentralen Aufsichtsbehörde für die staatliche Verwaltung (*Intervención General de la Administración del Estado*, IGAE) durchgeführt werden. Diese Einrichtung deckt jedoch nicht alle öffentlichen Vergabeverfahren im Rahmen der ARF ab, was teilweise durch weitere Kontrollen der Durchführungsstellen ausgeglichen wurde. Dänemark berücksichtigt bei seinen Kontrollen keine Betrugsindikatoren (Ziffern 50–54).
 - Die ARF-Stellen haben klare Kanäle für die anonyme Meldung von Missständen eingerichtet. Dennoch waren bis ein Jahr vor Ende des Durchführungszeitraums der ARF bei den ausgewählten Durchführungsstellen über diese Kanäle keine Betrugsverdachtsmeldungen betreffend die ARF eingegangen. Der Rechnungshof hat keine Nachweise dafür gefunden, dass die Behörden die möglichen Gründe hierfür analysiert haben (Ziffern 58–60).
 - Viele Mitgliedstaaten nutzen die Data-Mining-Tools nicht in vollem Umfang, um Betrug aufzudecken. Nur 65 % der Stellen, die an der Umfrage des Rechnungshofs teilnahmen, gaben an, dass sie Arachne – das den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene zur Verfügung stehende Data-Mining-Tool – nutzten, während 16 % andere nationale Instrumente und die übrigen 19 % keine Data-Mining-Tools zur Betrugsaufdeckung nutzen. Von den besuchten Mitgliedstaaten nutzen Dänemark, Italien und Rumänien hauptsächlich Arachne, aber nur Italien nutzt es in vollem Umfang. In Spanien verwenden die ARF-Stellen ein nationales Tool, dessen Hauptzweck die Analyse von Interessenkonflikten ist, nicht die Bekämpfung des Betrugsrisikos (Ziffern 61–64).
- 13** Die Prüfstellen tragen dazu bei, das Betrugsrisiko zu verringern, indem sie die nationalen Betrugsbekämpfungssysteme bewerten und spezifische Projekte im Zusammenhang mit Investitionen und Reformen prüfen. Die Prüfstellen in drei der vier ausgewählten Mitgliedstaaten (Italien, Rumänien und Spanien) decken die wichtigsten Elemente der Betrugsbekämpfungssysteme bei der Durchführung von Systemprüfungen angemessen ab. In Dänemark hat die Prüfstelle jedoch die von den Durchführungsstellen angewandten Warnsignale und Abhilfemaßnahmen nicht mit ausreichender Sorgfalt geprüft (Ziffern 55–57).

Unvollständige Daten über Betrug im Zusammenhang mit der ARF und Lücken in den Vorschriften für Wiedereinziehungen können den Schutz der finanziellen Interessen der EU untergraben

- 14** Vollständige Daten über Betrug im Zusammenhang mit der ARF würden es der Kommission ermöglichen, ihre eigenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen gezielt auszurichten und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu überwachen. Die Behörden der Mitgliedstaaten und die EU-Bürger können Betrug im Rahmen der ARF über mehrere Kanäle melden. Zu diesen Kanälen gehören z. B. die Kommission selbst, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTA). Der Rechnungshof stellte jedoch Unterschiede bei den Kriterien fest, anhand deren bestimmt wird, ob ein Fall einen Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU darstellt, und folglich bei den Kriterien dazu, welche Fälle gemeldet werden sollten und wann dies geschehen sollte. Dies führt zu Unterschieden bei den über diese Kanäle und zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb derselben Kanäle verfügbaren Informationen über Betrug im Rahmen der ARF. Diese Schwachstellen beeinträchtigen die Fähigkeit der Kommission, diese Daten zu nutzen, um ihre Betrugsbekämpfungsmaßnahmen gezielt auszurichten und Korrekturmaßnahmen durchzuführen (Ziffern [68–81](#)).

15 Die Behebung der Auswirkungen von Betrug ist ein für einen wirksamen Rahmen zur Betrugsbekämpfung entscheidendes Element. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der ARF verpflichtet sind, rechtliche Schritte einzuleiten, um Mittel wiedereinzuziehen, während bei anderen EU-Fonds ein breiteres Spektrum von Korrekturmaßnahmen genutzt wird, wie etwa die Herausnahme von Projekten aus Zahlungsanträgen oder die Aussetzung von Zahlungen. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, wiedereingezogene Mittel an den EU-Haushalt zurückzuzahlen, es sei denn, die Kommission betrachtet diese Wiedereinziehungen als unzureichend. Auch dies steht im Gegensatz zu dem bei anderen EU-Fonds angewandten Ansatz. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten der Kommission im Falle von Betrug bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nachweisen, dass sie Beträge nur vom Endempfänger, d. h. vom öffentlichen Auftraggeber, eingezogen haben, nicht aber von anderen Parteien wie Auftragnehmern, die beim Betrug möglicherweise eine Schlüsselrolle gespielt haben. Dadurch wird möglicherweise nur eine begrenzt abschreckende Wirkung erzielt. Bei den meisten Betrugsfällen wird eine mögliche Betrugsfeststellung durch eine gerichtliche Entscheidung erst nach Ablauf der ARF erfolgen. Nach Ende der ARF wird die Kommission aber keine systematischen Informationen über die Anwendung geeigneter Wiedereinziehungen mehr von den Mitgliedstaaten erhalten. Daher ist die Kommission möglicherweise nicht in der Lage, zu verfolgen, ob die Mitgliedstaaten ausreichende Wiedereinziehungen vornehmen. Dies führt in Verbindung mit einer uneinheitlichen Berichterstattung zu dem Risiko, dass die Kommission in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten Mittel nicht in ausreichendem Maße wiedereingezogen haben, dies auch nicht tun wird (Ziffern [82–88](#)).



Empfehlung 3

Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über mutmaßliche Betrugsfälle im Rahmen der ARF verbessern

- 1) Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Meldung von Betrugsfällen in den Verwaltungserklärungen und in den bis Ende 2026 vorzulegenden Zusammenfassungen von Prüfungen an die Hand geben. In diesen Leitlinien
 - a) sollte den Mitgliedstaaten nahegelegt werden, alle mutmaßlichen Betrugsfälle im Zusammenhang mit der ARF zu melden, die Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU haben könnten – einschließlich derjenigen Fälle, die mit geplanten oder durchgeführten Maßnahmen mit Bezug zu ARF-Mitteln zusammenhängen, aber nicht im Zahlungsantrag an die Kommission enthalten sind;
 - b) sollten der frühestmögliche Zeitpunkt im Betrugsaufdeckungszyklus, zu dem die Mitgliedstaaten mutmaßliche Betrugsfälle melden sollten, sowie die Art der beizufügenden Informationen angegeben sein.
- 2) Die Kommission sollte festlegen, wie die Mitgliedstaaten ihr nach Ablauf des Durchführungszeitraums der ARF im Dezember 2026 mutmaßliche Betrugsfälle melden müssen.

Zieldatum für die Umsetzung: (1) 31. März 2026, (2) 31. August 2026



Empfehlung 4

Für wirkungsvollere Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit der ARF sorgen

Die Kommission sollte Leitlinien zu Wiedereinziehungen durch die Mitgliedstaaten herausgeben. Diese Leitlinien sollten Folgendes fördern:

- a) die Wiedereinziehung der von Betrug betroffenen Beträge durch die Mitgliedstaaten nicht nur von ARF-Endempfängern, sondern auch von Auftragnehmern/Unterauftragnehmern, die an betrügerischen Handlungen beteiligt waren;
- b) einen einheitlichen Ansatz der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Zeitpunkt im Betrugsaufdeckungszyklus, zu dem sie den Wiedereinziehungsprozess einleiten sollten;
- c) die Anwendung alternativer Abhilfemaßnahmen wie die Aussetzung von Zahlungen an Endempfänger.

Zieldatum für die Umsetzung: 31. März 2026

02

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um den Rahmen für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF zu verbessern, ihre Überprüfungstätigkeit unterliegt jedoch einigen Einschränkungen

- 16** Die Kommission ist letztlich für die Durchführung der ARF verantwortlich; sie verwaltet diese direkt. Gemäß der [ARF-Verordnung](#) müssen die Mitgliedstaaten jedoch geeignete Maßnahmen ergreifen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen und sicherzustellen, dass Betrug verhindert, aufgedeckt und behoben wird². In der ARF-Verordnung wurde nicht im Einzelnen festgelegt, wie dies geschehen sollte. Unter anderem steht es den Mitgliedstaaten offen, ihre eigenen nationalen Systeme zu nutzen – einschließlich derjenigen, die der Verwaltung anderer EU-Mittel dienen. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen jedoch klar beschreiben, wie diese Systeme speziell auf die ARF angewandt werden³. Der Rechnungshof bewertete, ob die Kommission sicherstellt, dass die Mitgliedstaaten wirksame Kontroll- und Prüfsysteme zur Betrugsbekämpfung gestalten und umsetzen, indem sie
- die Gestaltung der Betrugsbekämpfungssysteme der Mitgliedstaaten angemessen bewertet;
 - detaillierte Bestimmungen in die ARF-Finanzierungsvereinbarung aufnimmt;
 - zeitnahe Prüfungen der Wirksamkeit der Systeme durchführt.

² Artikel 22 der [ARF-Verordnung](#).

³ [SWD\(2021\)12](#), "Commission's guidance to member states – recovery and resilience plans" (Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten – Aufbau- und Resilienzpläne).

Das Fehlen detaillierter Anforderungen an die Betrugsbekämpfung im Rahmen der ARF beeinträchtigte die ursprüngliche von der Kommission vorgenommene Bewertung der Gestaltung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zur Betrugsbekämpfung

- 17** Im Jahr 2021 entwickelte die Kommission auf der Grundlage der in der ARF-Verordnung festgelegten Bewertungskriterien interne Leitlinien, einschließlich einer Checkliste, damit die internen Kontrollsysteme aller nationalen Aufbau- und Resilienzpläne einheitlich bewertet werden. Die Bewertung führte zu einer Einstufung entweder mit "A" bei angemessenen Vorkehrungen oder mit "C" bei unzureichenden Vorkehrungen.
- 18** Die Kommission bewertete die internen Kontrollsysteme für alle nationalen Aufbau- und Resilienzpläne als angemessen⁴. In seinem Sonderbericht über die Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission⁵ gelangte der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Bewertung der Kommission angemessen war, in bestimmten Fällen jedoch von noch zu erfüllenden Anforderungen – Etappenzielen für die Kontrolle – abhing, was darauf hindeutete, dass sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten einräumten, dass die Kontrollsysteme zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht vollständig eingerichtet waren.

⁴ [Sonderbericht 09/2025](#): "Systeme zur Sicherstellung der Übereinstimmung der ARF-Ausgaben mit den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen", Ziffer 27.

⁵ [Sonderbericht 21/2022](#), Ziffern 106–111.

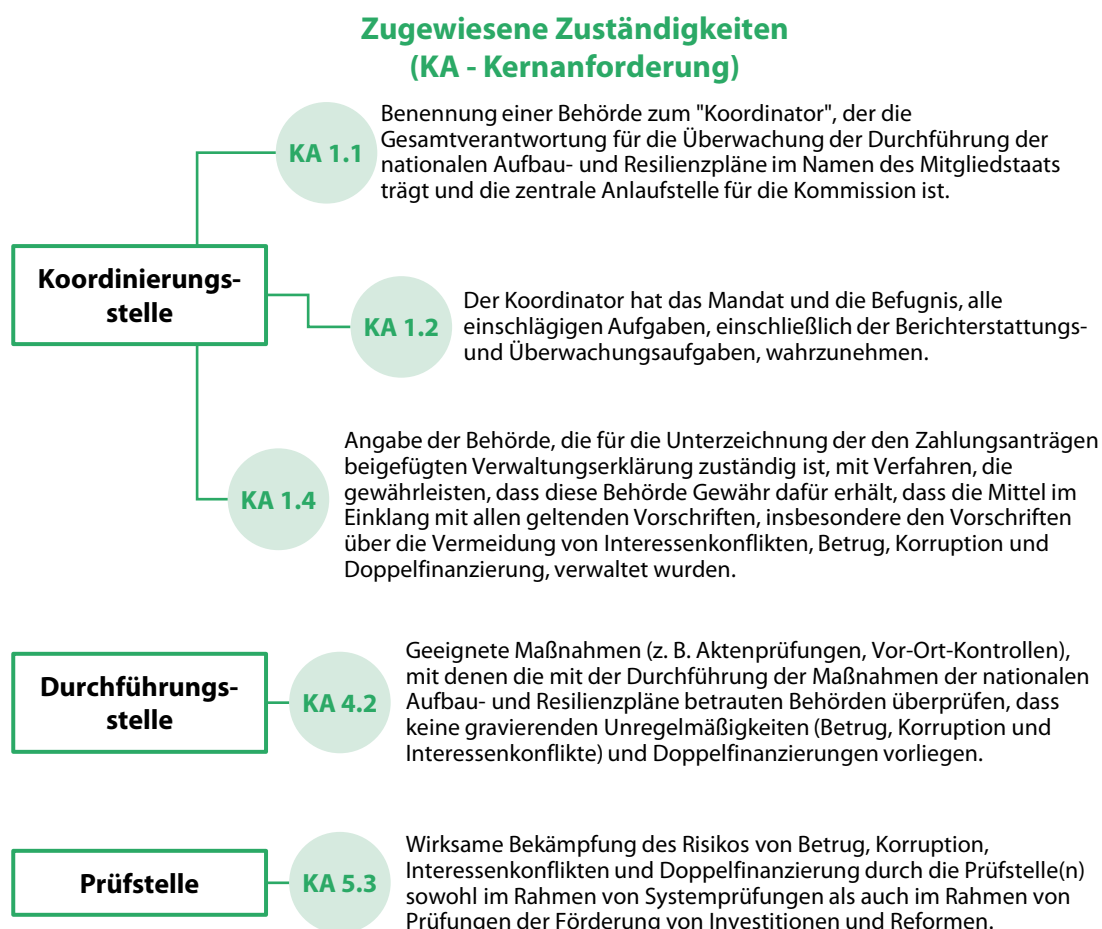
- 19** Der in der ARF-Verordnung festgelegte Rahmen für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF umfasste hohe Anforderungen an die Betrugsbekämpfungssysteme der Mitgliedstaaten, wie z. B. die Notwendigkeit, geeignete Maßnahmen zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug zu ergreifen. Diese Anforderungen sind jedoch nicht hinreichend detailliert beschrieben. Der Rechnungshof stellte fest, dass dies auch die erste Bewertung der Gestaltung der Betrugsbekämpfungssysteme der Mitgliedstaaten durch die Kommission beeinträchtigte. Insbesondere waren die vom Rechtsrahmen abgeleiteten Kriterien der Kommission für die Prüfung der Gestaltung des Systems vor der Genehmigung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne in einigen Fällen nicht spezifisch genug. So wurden beispielsweise Anwendungsbereich, Umfang und Zeitplan der Kontrollen, die von den Durchführungsstellen vorgenommen werden sollten, um gravierende Unregelmäßigkeiten aufzudecken, nicht präzisiert. Für Italien, Rumänien und Spanien stellte die Kommission fest, dass Informationen fehlten oder nicht detailliert genug waren, um Schlussfolgerungen zu ziehen. Für Dänemark bezog sich die Bewertung auf geplante Kontrollen in Bezug auf Doppelfinanzierung und auf den Rückgriff auf Eigenerklärungen. Es wurde jedoch nicht angegeben, welche Einrichtung Überprüfungen in Bereichen wie Vergabeverfahren, der Zuschlagserteilung und dem physischen Vorhandensein von Outputs durchführen würde.

Die Finanzierungsvereinbarungen kompensierten teilweise das Fehlen von Mindestanforderungen in der ARF-Verordnung, aber die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Stellen wurden nicht umfassend festgelegt

- 20** Nach der Billigung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch den Rat unterzeichnete die Kommission mit jedem Mitgliedstaat ARF-Finanzierungsvereinbarungen. Die Finanzierungsvereinbarung enthält einen eigenen Artikel über den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Kernanforderungen an das Kontrollsystem ([Abbildung 1](#)). Obwohl diese Kernanforderungen über die in der Verordnung festgelegten Anforderungen hinausgehen, sind sie in Bezug auf Art, Umfang und Zeitplan der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Präventions- und Aufdeckungskontrollen zur Betrugsbekämpfung sowie die Meldung und Behebung mutmaßlicher Betrugsfälle nach wie vor nicht ausreichend spezifisch.

- 21** Zwar wurde in der Finanzierungsvereinbarung festgelegt, welche Arten von Einrichtungen für die Durchführung der ARF zuständig sind, doch wurden deren Aufgaben und Zuständigkeiten in Bezug auf die Betrugsbekämpfung nicht detailliert beschrieben. Folglich wurden einige der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Aufgaben für die Betrugsbekämpfung keiner bestimmten Stelle übertragen, sondern dem Ermessen des Mitgliedstaats überlassen (*Abbildung 1*). Dadurch erhöhte sich das Risiko, dass die Mitgliedstaaten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen uneinheitlich anwendeten. Der Rechnungshof ermittelte Fälle, in denen dies zu einer unzureichenden Aufsicht durch die Koordinierungsstellen (Ziffern *37–41*) und unzureichenden Kontrollen durch die Durchführungsstellen führte (Ziffern *53–54*, *63–64* und *Anhang II*).

Abbildung 1 | In der ARF-Finanzierungsvereinbarung festgelegte Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Betrugsbekämpfung



Wichtige Anforderungen im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung, die keiner bestimmten Stelle zugeordnet sind

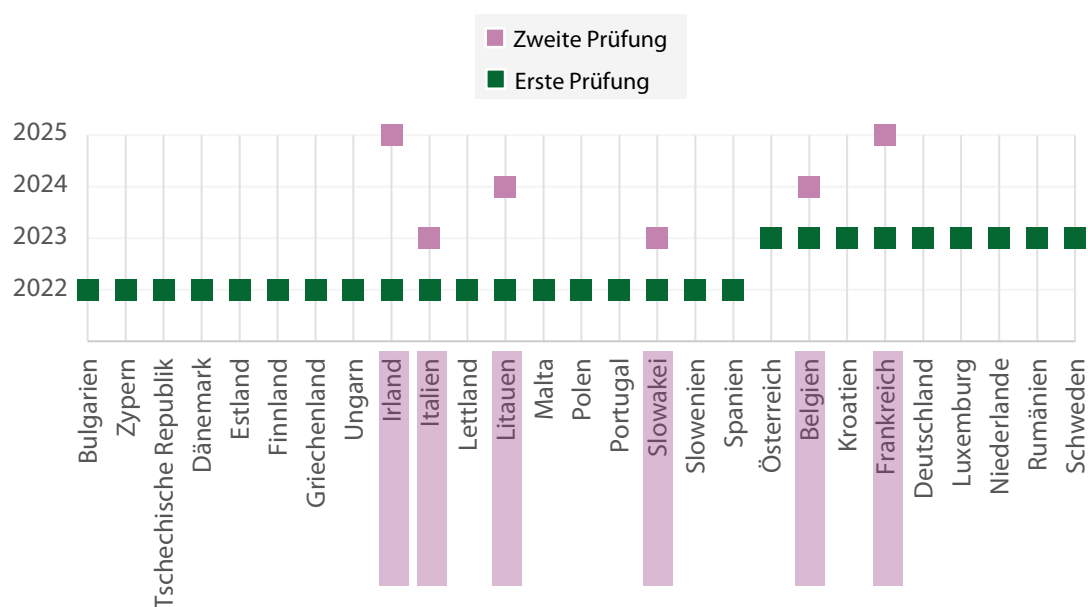
- KA 2.1** Geeignete Maßnahmen, um Betrug, Korruption und Interessenkonflikte zu verhindern, sie aufzudecken und zu beheben sowie Doppelfinanzierung zu vermeiden, und die Ergreifung rechtlicher Schritte, um nicht widmungsgerecht verwendete Mittel wieder einzuziehen.
- KA 2.2** Eine Bewertung des Betrugsrisikos und die Festlegung geeigneter Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.
- KA 3.1** Ein effektives Verfahren zur Erstellung der Verwaltungserklärung, mit der Zusammenfassung der Prüfungen und der Aufbewahrung der zugrunde liegenden Angaben für den Prüfpfad.
- KA 3.2** Wirksame Verfahren, um sicherzustellen, dass alle Fälle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten ordnungsgemäß gemeldet und durch Rückforderungen korrigiert werden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Anhang 1 der zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geschlossenen ARF-Finanzierungsvereinbarung.

Die Prüfungen der Kommission tragen zur Prävention und Aufdeckung von Betrug bei, decken jedoch einige wichtige Elemente der Betrugsbekämpfungssysteme nicht vollständig ab

- 22** Um Gewähr bezüglich der Wirksamkeit der Systeme der Mitgliedstaaten zu erlangen, sehen die ARF-Finanzierungsvereinbarungen vor, dass die Kommission zusätzliche Informationen anfordern und Systemprüfungen vor Ort durchführen kann, einschließlich Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU (PFIU-Prüfungen). Zwischen 2022 und Juni 2025 hatte die Kommission jeden Mitgliedstaat mindestens einmal und sechs Mitgliedstaaten zweimal geprüft ([Abbildung 2](#)).

Abbildung 2 | Prüfungen der Kommission betreffend Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus PFIU-Prüfungen der Kommission.

23 Im Einklang mit der Prüfstrategie der Kommission wird im Rahmen der PFIU-Prüfungen wie in **Abbildung 3** dargestellt untersucht, ob die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten die in der ARF-Finanzierungsvereinbarung festgelegten Kernanforderungen erfüllen, um Gewähr dafür zu erlangen, dass die Kontrollsysteme in der Lage sind, Fälle von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung zu verhindern, aufzudecken und zu beheben. Ab 2021 bot die Kommission einige Schulungen dazu an, wie sie die mitgliedstaatlichen Betrugsbekämpfungssysteme bewerten würde, und legte einige allgemeine Leitlinien zu den Kontrollsystemen vor. Obwohl die Prüfungen im Februar 2022 begannen, gab die Kommission erst im Januar 2023 umfassende Leitlinien für das interne Kontrollsystem heraus, die den Mitgliedstaaten übermittelt wurden und in denen Einzelheiten zu den Elementen enthalten waren, die die Kommission für die Erfüllung der einzelnen Kernanforderungen für notwendig hielt.

Abbildung 3 | Kernanforderungen an PFIU



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Anhang 1 der zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geschlossenen ARF-Finanzierungsvereinbarung.

24 Der Rechnungshof bewertete, ob bei den PFIU-Prüfungen der Kommission das wirksame Funktionieren der Betrugsbekämpfungssysteme der Mitgliedstaaten angemessen bewertet wurde, indem

- alle relevanten ARF-Stellen abgedeckt wurden;
- klare und eindeutige Kriterien für die Bewertung der Kernanforderungen angewendet wurden;
- Feststellungen und Empfehlungen weiterverfolgt wurden.

Abdeckung aller relevanter Stellen

25 Der Rechnungshof stellte fest, dass sich der Umfang der PFIU-Prüfungen der Kommission auf die Koordinierungsstelle, die Durchführungsstellen und die Endempfänger erstreckt. Zwar besteht das Ziel von PFIU-Prüfungen darin, Gewähr in Bezug auf das Kontrollsystem zu erlangen, doch erstrecken sie sich nicht auf die Prüfstellen, da diese durch separate Compliance-Prüfungen der Kommission abgedeckt werden.

26 Ein zentrales Element der PFIU-Prüfungen besteht darin, durch Überprüfung aller einschlägigen Verfahren ein solides Verständnis des Kontrollsystems zu erlangen. Zusätzlich zu ihren Kontrollen auf Systemebene wählt die Kommission auf der Grundlage der Auswahl von Maßnahmen Durchführungsstellen aus, die zu kontrollieren sind. Anschließend untersucht sie nur die für diese Maßnahmen relevanten Verfahren, anstatt alle verfügbaren Unterlagen im Zusammenhang mit der Betrugsbekämpfung auf Ebene der Durchführungsstelle zu überprüfen. Dies schließt eine Überprüfung betrugsbezogener Verfahren aus, bei denen die ausgewählten Maßnahmen in Bezug auf die Umsetzung weniger weit fortgeschritten sind. Wenn beispielsweise ausgewählte Maßnahmen keine abgeschlossene Auftragsvergabe umfassen, werden keine Vergabeverfahren bewertet.

Anwendung klarer und eindeutiger Kriterien

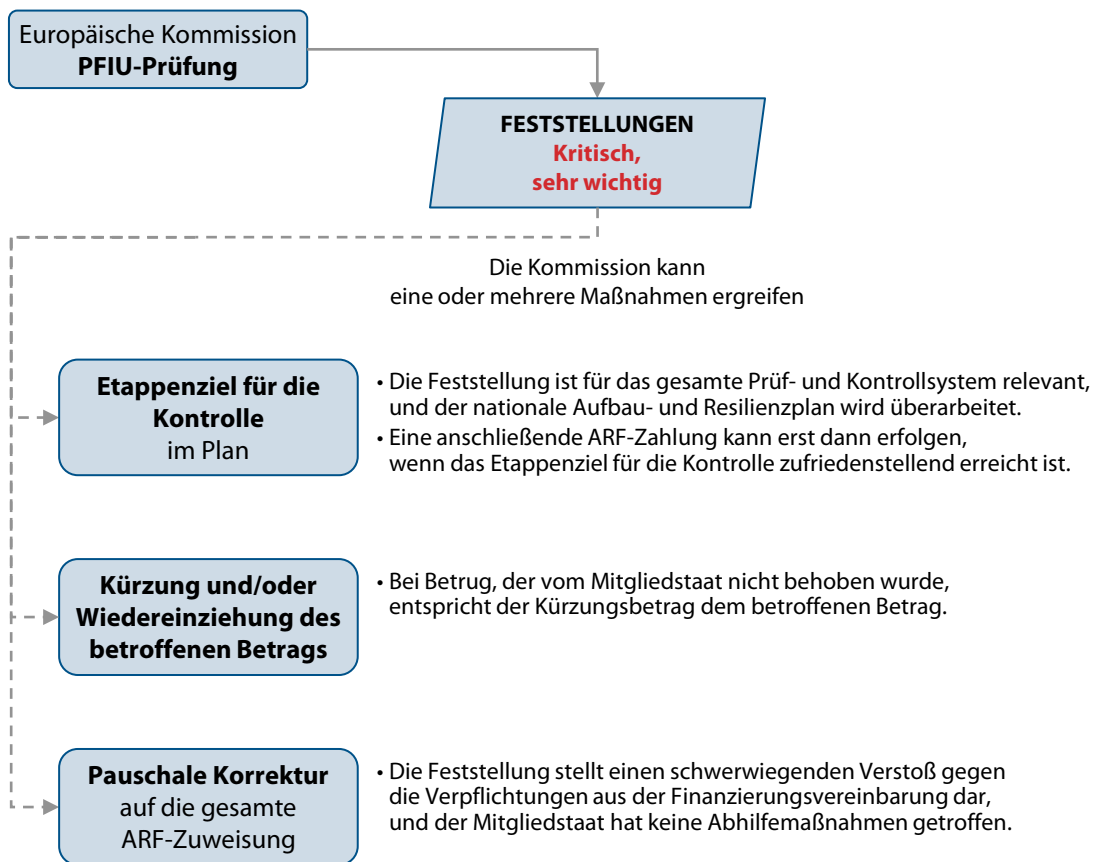
27 Die Kommission hat auf der Grundlage ihrer Leitlinien von 2023 eine allgemeine Checkliste für Prüfungen entwickelt, um die Durchführung von präventiven und aufdeckenden Kontrollen sowie die Behebung von Betrug zu bewerten. Sie verwendete diese Checkliste bei der Bewertung der Durchführungsstellen. Sie hat jedoch keine spezifische Checkliste für Koordinierungsstellen mit gemeinsamen Kriterien für deren Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU entwickelt.

- 28** Darüber hinaus stellt die Checkliste, die die Kommission für ihre Compliance-Prüfungen der Prüfstellen verwendet (Ziffer [25](#)), nicht sicher, dass deren Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU umfassend bewertet werden. Die Checkliste deckt nur die Zuständigkeiten der Prüfstellen in groben Zügen ab und erfordert keine Bewertung der Wirksamkeit der von diesen Stellen vorgenommenen Systemprüfungen in Bereichen wie der Aufsicht der Koordinierungsstelle oder dem Einsatz einer Betrugsrisikobewertung und von Betrugsindikatoren durch die Durchführungsstellen.
- 29** Der Rechnungshof stellte fest, dass die Checkliste der Kommission für die Durchführungsstelle zwar ausführlich ist, die folgenden Elemente jedoch nicht vollständig berücksichtigt wurden:
- Mindestanforderungen an Kontrollen (z. B. Kontrollen von öffentlichen Auftragsvergaben und/oder von Vergaben von Finanzhilfen) und Betrugsindikatoren (z. B. Warnsignale bei der Vergabe öffentlicher Aufträge), die zur Erfüllung der Kernanforderung 4.2 erforderlich sind ([Abbildung 1](#));
 - Sicherungsmaßnahmen bei Betrugsverdacht (z. B. Aussetzung künftiger Zahlungen).

Weiterverfolgung der Feststellungen und Empfehlungen

- 30** Die Feststellungen, zu denen Prüfungsarbeit der Kommission führen kann, sind vier Kategorien zugeordnet: kritisch, sehr wichtig, wichtig und wünschenswert. Die Feststellungen werden weiterverfolgt, doch wenn die Kommission zu kritischen oder sehr wichtigen Feststellungen gelangt, kann sie zusätzliche Maßnahmen ergreifen ([Abbildung 4](#)).

Abbildung 4 | Zusätzliche Maßnahmen der Kommission für kritische oder sehr wichtige Feststellungen

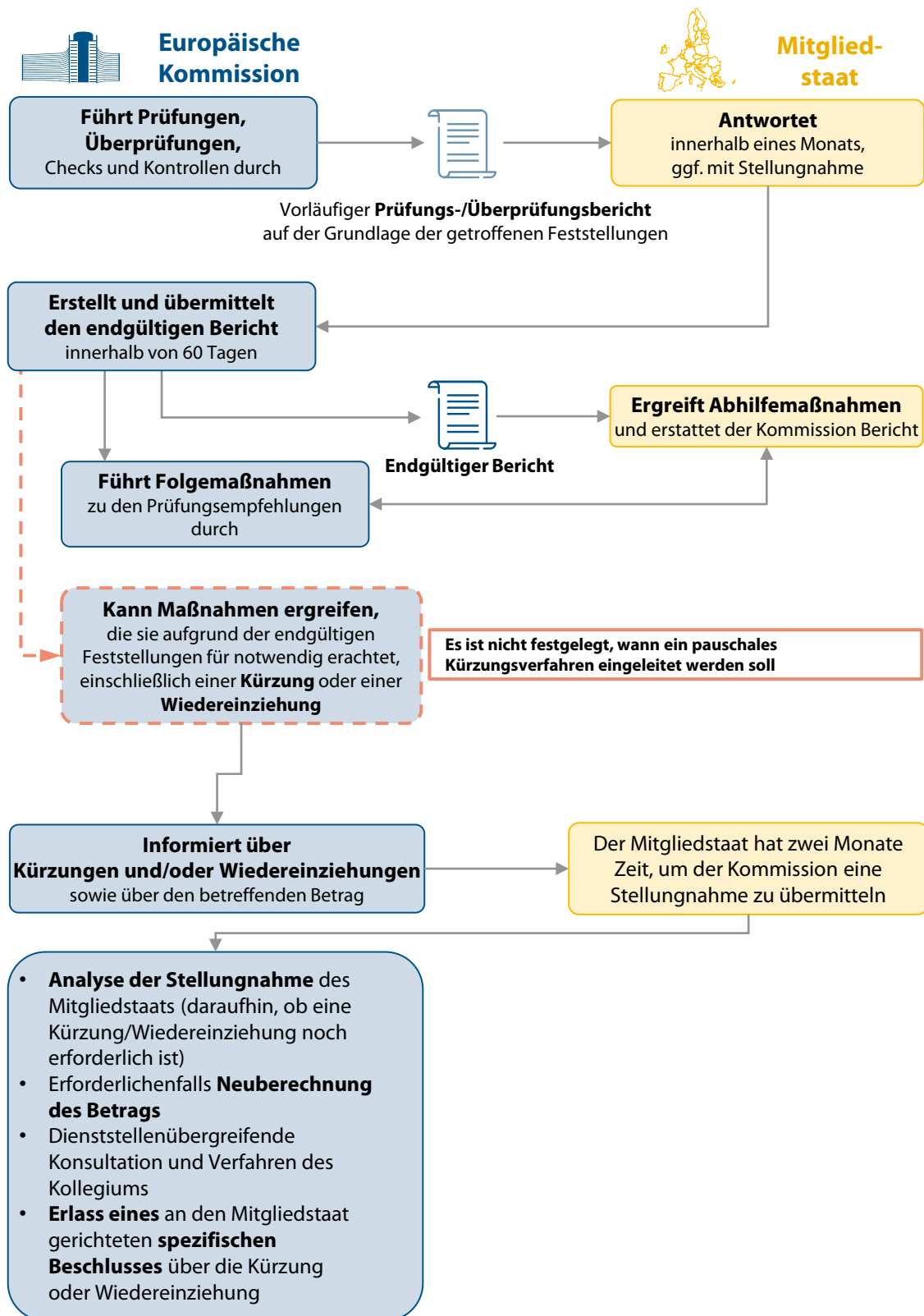


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission und der ARF-Finanzierungsvereinbarung.

- 31** Kritische oder sehr wichtige Feststellungen, die von den Mitgliedstaaten nicht akzeptiert oder umgesetzt werden, können auch zu einem Vorbehalt im jährlichen Tätigkeitsbericht der Kommission führen, wodurch die Zuverlässigkeitserklärung des Generaldirektors eingeschränkt wird. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2024⁶ stellte der Rechnungshof fest, dass die Kommission mitgliedstaatliche Systeme als mit einem mittleren Risiko behaftet einstuft, wenn ein Mitgliedstaat kritische oder sehr wichtige Feststellungen und damit zusammenhängende Empfehlungen akzeptiert und es keine Nachweise dafür gibt, dass der Mitgliedstaat die empfohlenen Abhilfemaßnahmen ergriffen hat. Folglich macht sie selbst dann keinen Vorbehalt geltend, wenn die Mitgliedstaaten die erforderlichen Abhilfemaßnahmen noch nicht ergriffen haben. Der Rechnungshof vertrat die Auffassung, dass bei Anwendung dieses Ansatzes die von der Kommission vorgenommene Risikobewertung der Mitgliedstaaten in diesem Bereich wahrscheinlich zu wohlwollend ausfällt.
- 32** Im Rahmen für Kürzungen und Wiedereinziehungen der Kommission ist nicht festgelegt, wann die Kommission ein pauschales Kürzungsverfahren einleiten sollte, wenn ein Mitgliedstaat Feststellungen, die einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Verpflichtungen aus der Finanzierungsvereinbarung betreffen, nicht in Angriff nimmt. Dies erhöht das Risiko einer uneinheitlichen Durchsetzung in den Mitgliedstaaten (*Abbildung 5*). Bis Juli 2025 hatte die Kommission keine pauschalen Kürzungen vorgenommen.

⁶ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2024, Ziffer 11.55.

Abbildung 5 | Verfahren für pauschale Kürzungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 33** Die PFIU-Prüfungen der Kommission haben das Potenzial, Betrug wirksam zu bekämpfen. Die Prüfbesuche wurden jedoch in 17 von 27 Mitgliedstaaten vor den ersten Zahlungen abgeschlossen. Infolgedessen wurden für die übrigen zehn Mitgliedstaaten die ersten ARF-Zahlungen geleistet, ohne dass es ausreichende Nachweise für die Wirksamkeit des Kontrollsystems der Mitgliedstaaten zur Betrugsbekämpfung gab.
- 34** Der Rechnungshof stellte fest, dass die Empfehlungen der Kommission aus ihren PFIU-Prüfungen zu erheblichen Verbesserungen in den Systemen von drei der vier von ihm besuchten Mitgliedstaaten geführt hatten. Beispiele:
- In **Italien** begannen die Durchführungsstellen mit der Verwendung der Vorlage für die Bewertung des Betrugsrisikos.
 - In **Spanien** begannen die Durchführungsstellen mit der Anpassung der Risikobewertungspläne und -methoden, um den Leitlinien der nationalen Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung zu folgen, und richteten einheitliche anonyme Kanäle für die Meldung von Missständen ein.
 - In **Rumänien** haben die Koordinierungsstelle und die Durchführungsstellen Schritte unternommen, um eine Reihe von Verfahren zu aktualisieren, darunter Verfahren betreffend ein Formular für die Risikobewertung, Kanäle für die Meldung von Missständen, Ethikkodizes und eine Betrugsbekämpfungsstrategie.
- 35** In **Dänemark** begann die Prüfstelle infolge der Prüfungen der Kommission, das Data-Mining-Tool der Kommission, Arachne (Ziffer **61**), zu verwenden, und die Koordinierungsstelle gab Leitlinien für die Durchführung von Verwaltungsüberprüfungen heraus. Die Empfehlungen der Kommission zu kritischen und sehr wichtigen Feststellungen wurden nach Ansicht des Rechnungshofs nicht vollständig umgesetzt. Die Empfehlungen wurden auch nicht vollständig durch das von der Kommission in den nationalen Aufbau- und Resilienzplan Dänemarks aufgenommene Etappenziel für die Kontrolle (Ziffer **18**) umgesetzt (**Kasten 1**). Entsprechend stellte der Rechnungshof bei seiner Prüfung fest, dass eine Reihe der von der Kommission festgestellten Mängel nach wie vor bestehen, darunter unzureichende Koordinierung und Überwachung durch die Koordinierungsstelle, Fehlen betrugsbezogener Elemente bei der Bewertung des Betrugsrisikos, unzureichende Überprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge und begrenzte Nutzung von Data-Mining-Tools durch die Durchführungsstellen (Ziffern **41**, **49**, **54** und **Anhang II**).

Kasten 1

Mängel bei der Konzeption des dänischen Etappenziels für die Kontrolle

Nach ihrer Prüfung im Jahr 2022 empfahl die Kommission Dänemark, unter Verwendung der in ihren Leitlinien enthaltenen Vorlage eine umfassende Betrugsbekämpfungsstrategie festzulegen und Elemente der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung in die Schulung des Personals einzubeziehen. Während der Überarbeitung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans im Jahr 2023 führte die Kommission ein Etappenziel für die Kontrolle ein, in dem die Annahme eines Aktionsplans betreffend die Strategie zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung gefordert wird.

In seinem Jahresbericht 2024 vertrat der Rechnungshof die Auffassung, dass das Etappenziel in zufriedenstellender Weise erreicht wurde.

Durch die Konzeption und Umsetzung des Etappenziels für die Kontrolle wurde jedoch nicht sichergestellt, dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten die Anforderungen im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU gemäß Artikel 22 der ARF-Verordnung erfüllen. So verpflichtete das Etappenziel für die Kontrolle die dänischen Durchführungsstellen beispielsweise nicht, die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu überprüfen oder die ordnungsgemäße Verwendung der bereitgestellten Finanzmittel regelmäßig zu kontrollieren.

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Betrugsprävention eingeführt, es gibt aber noch Schwachstellen bei der Aufdeckung von Betrug

- 36** Maßnahmen zur Betrugsprävention sind für einen wirksamen Betrugsbekämpfungsrahmen von entscheidender Bedeutung und tragen zu einem geringeren Betrugsrisiko bei. Darüber hinaus sind geeignete Maßnahmen erforderlich, um Betrug aufzudecken, der nicht verhindert werden konnte. Der Rechnungshof bewertete die Umsetzung entsprechender Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten.

Die Koordinierungsstellen sind für die Festlegung des Rahmens für die Betrugsbekämpfung von entscheidender Bedeutung, spielen jedoch nicht immer eine aktive Rolle

- 37** Koordinierungsstellen tragen als allgemeine Aufsichtsbehörden für die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, die für die Unterzeichnung der Verwaltungserklärung zuständig sind ([Abbildung 1](#)), entscheidend dazu bei, einen gut konzipierten Rahmen für die Betrugsbekämpfung zu gewährleisten, indem sie rechtsverbindliche Anforderungen festlegen, den Durchführungsstellen Leitlinien an die Hand geben und die Anwendung des Rahmens aktiv überwachen. Eine nationale Betrugsbekämpfungsstrategie im Zusammenhang mit der ARF kann außerdem zur wirksamen Umsetzung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen beitragen, insbesondere wenn die Organisationsstrukturen der Mitgliedstaaten dezentralisiert sind.
- 38** Insgesamt stellte der Rechnungshof fest, dass die Koordinierungsstellen in Italien und Rumänien eine aktive Rolle bei der Gestaltung des Rahmens für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF spielen, während dies in Dänemark und Spanien nicht der Fall ist ([Tabelle 1](#)).

Tabelle 1 | Die Zuständigkeiten der Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung im Rahmen der ARF unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat

Zuständigkeiten der Koordinierungsstelle	Dänemark	Italien	Rumänien	Spanien
Koordinierung				
Festlegung von Anforderungen zur Betrugsbekämpfung	X	✓	✓	✓*
Bereitstellung von Leitlinien zu der Frage, wie die Anforderungen zu erfüllen sind	●	✓	✓	✓**
Überwachung				
Überwachung der Einhaltung von Anforderungen/Leitlinien, die von der Koordinierungsstelle herausgegeben werden, durch die Durchführungsstellen	X	✓	✓	X
Verfahren für die Erstellung der Verwaltungserklärung				
Anforderung von Nachweisen für die von den Durchführungsstellen vorgenommenen Kontrollen	X	✓	✓	X
Anforderung einer Liste der Unregelmäßigkeiten und Abhilfemaßnahmen	●	✓	✓	✓

* Die Anforderungen werden nicht von der Koordinierungsstelle, sondern durch einen nationalen Rechtsakt festgelegt.

** Die Leitlinien wurden von der Koordinierungsstelle und dem SNCA (spanischer Koordinierungsdienst für die Betrugsbekämpfung) bereitgestellt.

✓ - umgesetzt; X - nicht umgesetzt; ● - teilweise umgesetzt

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Leitlinien der Kommission und Informationen der Mitgliedstaaten.

39 In **Italien** und **Rumänien** sind die Koordinierungsstellen aktiv an der Gestaltung des Rahmens für die Betrugsbekämpfung beteiligt. Sie legen die Anforderungen fest und stellen Leitlinien für die Durchführungsstellen bereit, unter anderem in Bezug auf die Kontrolle gravierender Unregelmäßigkeiten, Berichterstattungsverfahren und Instrumente für die Selbstbewertung in Bezug auf das Betrugsrisiko. Sie haben darüber hinaus eigene Checklisten entwickelt, um die Einhaltung der Anforderungen durch die Durchführungsstellen zu überwachen.

- 40** In **Spanien** hat die Koordinierungsstelle Leitlinien ausgearbeitet, in denen detailliert dargelegt ist, wie die Durchführungsstellen ihre gesetzlich festgelegten Mindestanforderungen erfüllen sollten. Sie überwacht jedoch nicht, ob die Durchführungsstellen diese Leitlinien befolgen.
- 41** In **Dänemark** erlegt die Koordinierungsstelle den Durchführungsstellen keine Anforderungen auf. Zwar hat die Koordinierungsstelle eine Betrugsbekämpfungsstrategie angenommen, in der die allgemeinen Zuständigkeiten der Durchführungsstellen – wie die Gewährleistung interner Kontrollen, der Umgang mit mutmaßlichen Betrugsfällen und die Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen – festgelegt sind, doch sind diese Bestimmungen nicht verbindlich, und die Koordinierungsstelle überwacht nicht, ob sie von den Durchführungsstellen befolgt werden. In der Strategie werden in erster Linie bestehende Verpflichtungen im Rahmen der ARF-Verordnung aufgegriffen, ohne weitere Einzelheiten zu spezifizieren, wie z. B. Mindestkriterien für Verwaltungsüberprüfungen, die Verwendung von Warnsignalen oder methodische Unterstützung für das Verfahren zur Bewertung des Betrugsrisikos.
- 42** Zwar haben alle vier Mitgliedstaaten Strategien zur Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF angenommen, doch wurden sie in zwei Mitgliedstaaten (**Dänemark** und **Italien**) fast ein Jahr nach dem ersten ARF-Zahlungsantrag angenommen (**Abbildung 6**).

Abbildung 6 | Zeitpunkt der Annahme der ARF-Betrugsbekämpfungsstrategie

Mitgliedstaat	Erster Zahlungsantrag		Zeit zwischen der ARF-Betrugsbekämpfungsstrategie und dem ersten Zahlungsantrag (Monate)
	Allgemeine Betrugsbekämpfungsstrategie im Zusammenhang mit der ARF		
Dänemark	November 2023	Dezember 2022	11
Italien	Oktober 2022	Dezember 2021	10
Rumänien	Mai 2022	Mai 2022	0
Spanien	September 2021	November 2021	-2

Zwei Mitgliedstaaten haben die Betrugsbekämpfungsstrategie nach dem ersten ARF-Zahlungsantrag angenommen

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Unterlagen der Mitgliedstaaten.

- 43** Der Rechnungshof stellt fest, dass die **italienische** Koordinierungsstelle über die Mindestanforderungen zur Betrugsprävention (Ziffer **37**) hinausgegangen ist und ein breit angelegtes Koordinierungsnetz für die Betrugsbekämpfung eingerichtet hat (**Kasten 2**). Der Rechnungshof betrachtet diese Beispiele als empfehlenswerte Verfahren.

Kasten 2

Italienisches Koordinierungsnetz für die Betrugsbekämpfung

In einer Vereinbarung (*Memorandum of Understanding*) zwischen dem Wirtschafts- und Finanzministerium (Koordinierungsstelle) und der *Guardia di Finanza* wird diese förmlich in das italienische System zur Kontrolle der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne integriert. Das Memorandum ermöglicht es den mit der Durchführung der in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen festgelegten Maßnahmen betrauten Behörden, Kontaktstellen für die Betrugsbekämpfung zu benennen, sich am Netz zu beteiligen, einschlägige Informationen auszutauschen, Unregelmäßigkeiten zu melden und mit der *Guardia di Finanza* zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus wurde eine Taskforce unter dem Vorsitz der Koordinierungsstelle, einschließlich wichtiger Institutionen, eingerichtet, die sich mit Fragen der Kontrolle und Berichterstattung befassen, Leitlinien ausarbeiten und regulatorische Anpassungen vorschlagen soll.

- 44** In den Leitlinien der Kommission von 2023 wird das Vorliegen einer klaren externen Kommunikationsstrategie als bewährtes Verfahren genannt, mit dem das Bewusstsein dafür geschärft werden soll, wie wichtig es ist, Betrug durch Meldung von Missständen zu verhindern, und mit dem potenzielle Betrüger dadurch abgeschreckt werden sollen, dass die Sanktionen für solche Maßnahmen hervorgehoben werden. Zwar wurden in den von ihm besuchten Mitgliedstaaten keine speziellen externen Kampagnen zur Sensibilisierung für Betrugsfälle im Zusammenhang mit der ARF durchgeführt, doch ermittelte der Rechnungshof Beispiele für bewährte Verfahren in **Italien, Rumänien und Spanien** (**Kasten 3**).

Kasten 3

Sensibilisierung der Öffentlichkeit zur Verhinderung von Betrug

Italien

Alle mit dem nationalen Aufbau- und Resilienzplan verbundenen Projekte sind auf der [Website Italia Domani](#) abrufbar, auf der auch auf das *Memorandum of Understanding* mit der *Guardia di Finanza* hingewiesen wird. Die Sensibilisierung für die Partnerschaft mit der italienischen Wirtschaftspolizei kann abschreckend wirken. Außerdem wird so klargestellt, an welche Stelle mutmaßliche Betrugsfälle gemeldet werden sollten.

Spanien

Auf der [Website zum nationalen Aufbau- und Resilienzplan](#) gibt es einen speziellen Abschnitt zur Meldung von Betrug. Hier findet sich auch ein Link zu [Infofraude](#), dem von der spanischen Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung (AFCOS) eingerichteten Hinweisgeberkanal für Verstöße im Zusammenhang mit EU-Mitteln.

Rumänien

Der von der Koordinierungsstelle entwickelte Plan zur Sensibilisierung betreffend die Verhinderung von Betrug, Korruption und Doppelfinanzierung im Rahmen des nationalen Aufbau- und Resilienzplans wurde im Mai 2025 [im Internet](#) veröffentlicht. Er schärft das Bewusstsein für Betrugs- und Korruptionsrisiken sowie für den Einsatz moderner Technologien zur Betrugsaufdeckung. Außerdem wird ausdrücklich auf die Zusammenarbeit zwischen nationalen und europäischen Institutionen bei der Bekämpfung von grenzüberschreitendem Betrug hingewiesen. Zielgruppen sind Beamte, Begünstigte und die Öffentlichkeit, die über verschiedene Kommunikationskanäle angesprochen werden, darunter Websites, soziale Medien und Workshops.

Die Durchführungsstellen haben Maßnahmen zur Betrugsprävention ergriffen und führen in zwei der ausgewählten Mitgliedstaaten umfassende Kontrollen zur Aufdeckung von Betrug durch

Die Durchführungsstellen haben Maßnahmen zur Betrugsprävention im Zusammenhang mit der ARF ergriffen, sie wurden jedoch größtenteils erst nach dem ersten Zahlungsantrag eingerichtet

- 45** Gemäß der ARF-Finanzierungsvereinbarung müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um Betrug zu verhindern. In den Leitlinien der Kommission von 2023 heißt es, dass die Maßnahmen die Aufrechterhaltung von aktuellen Strategien zur Betrugsbekämpfung und die Durchführung von Bewertungen des Betrugsrisikos umfassen sollten. Der Rechnungshof bewertete, ob die ausgewählten Durchführungsstellen in den von ihm besuchten Mitgliedstaaten solche Maßnahmen umgesetzt hatten ([Tabelle 2](#)).

Tabelle 2 | Maßnahmen der Durchführungsstellen zur Betrugsprävention

Mitgliedstaat	Durchführungsstelle	Strategien zur Betrugsbekämpfung	Bewertung des Betrugsrisikos
Dänemark	Umwelt	●	X
	Energie	●	X
Italien	Tourismus	✓	✓
	Umwelt	✓	✓
Rumänien	Verkehr	✓	✓
	Energie	✓	✓
Spanien	Ökologie	✓	✓
	Wissenschaft	✓	✓

✓ - umgesetzt; X - nicht umgesetzt; ● - teilweise umgesetzt

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Leitlinien der Kommission und Informationen der Mitgliedstaaten.

- 46** Eine formelle Betrugsbekämpfungsstrategie im Rahmen der ARF signalisiert die Entschlossenheit der Durchführungsstellen zur Betrugsbekämpfung. Diese Strategie sollte sich insbesondere auf die Entwicklung eines Rahmens für die Betrugsbekämpfung erstrecken und z. B. Schulungen, den Einsatz von Data-Mining-Tools, Verfahren zur Meldung von Missständen, Abhilfemaßnahmen, Meldeverfahren, die Verwendung von Warnsignalen für Betrug im Rahmen von Verwaltungsüberprüfungen sowie eine Zuweisung der Zuständigkeiten für die Betrugsbekämpfung umfassen. Der Rechnungshof stellte fest, dass alle ausgewählten Durchführungsstellen Strategien zur Betrugsbekämpfung eingeführt hatten, wenngleich dies in **Dänemark** erst teilweise erfolgt war, da in der dänischen Strategie einige Elemente fehlen, wie etwa die Verwendung von Warnsignalen im Rahmen von Überprüfungen und die klare Zuweisung der Zuständigkeiten für die Betrugsbekämpfung. Im Falle von vier der acht Stellen wurden diese Strategien jedoch erst entwickelt, nachdem der erste Zahlungsantrag an die Kommission übermittelt worden war (**Abbildung 7**).

Abbildung 7 | Zeitpunkt der Annahme der ARF-Betrugsbekämpfungsstrategien

		Erster Zahlungsantrag, der Maßnahmen mit Investitionen / Zuschlagserteilungen / unterzeichneten Verträgen umfasst		Zeit zwischen der ARF-Betrugsbekämpfungsstrategie und dem ersten Zahlungsantrag (Monate)	
Durchführungsstelle		Betrugsbekämpfungsstrategie			
Dänemark	Energie	März 2024	Dezember 2022	15	◆
	Umwelt	März 2024	Dezember 2022	15	◆
Italien	Tourismus	Juli 2022	Dezember 2021	7	◆
	Umwelt	Juni 2022	Juni 2022	0	◆
Rumänien	Energie	Juni 2024	Dezember 2022	18	◆
	Verkehr	November 2023	Dezember 2023	-1	◆
Spanien	Ökologie	Februar 2022	November 2022	-9	◆
	Wissenschaft	Dezember 2021	November 2022	-11	◆

Vier von acht Strategien wurden jedoch erst entwickelt, nachdem der erste Zahlungsantrag an die Kommission übermittelt worden war

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Unterlagen der Mitgliedstaaten.

- 47** Im Zuge einer Bewertung des Betrugsrisikos wird beurteilt, ob durch vorhandene interne Kontrollen Betrugsrisiken ausreichend berücksichtigt werden. Außerdem werden Bereiche ermittelt, in denen zusätzliche Kontrollen erforderlich sind (**Tabelle 3**).

Tabelle 3 | Umfang der Bewertungen des Betrugsrisikos

Phase der Projektdurchführung	Zu berücksichtigende Risiken
Auswahl des Projekts / der Antragsteller	Interessenkonflikte innerhalb des Evaluierungsausschusses
	Falsche Erklärungen durch die Antragsteller
	Risiko der Doppelfinanzierung
Projektumsetzung	Nicht offengelegte Interessenkonflikte
	Risiken für die Vergabe öffentlicher Aufträge – Bestechung und verdeckte Provisionen, Umgehung oder Manipulation der erforderlichen Ausschreibungsverfahren, Angebotsabsprachen, fehlerhafte Preisgestaltung
	Manipulation von Kostenaufstellungen
	Unterlassene Lieferung oder Austausch von Produkten
	Änderungen bestehender Aufträge
Bescheinigung und Zahlungen	Unvollständige oder unzureichende Verfahren von Verwaltungsüberprüfungen und Ausgabenüberprüfungen
	Interessenkonflikte innerhalb der Durchführungsstelle

Quelle: Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu Wirksamen und Angemessenen Betrugsbekämpfungsmassnahmen, Europäische Kommission, 2014.

- 48** Der Rechnungshof stellte fest, dass sich die Mitgliedstaaten insgesamt ihrer Verpflichtung bewusst waren, das Betrugsrisiko zu bewerten. Die Umfrage des Rechnungshofs ergab, dass 80 % der Durchführungsstellen, die an der Umfrage teilnahmen, eine Betrugsrisikobewertung für ARF-Maßnahmen durchführen.
- 49** Was die von ihm besuchten Mitgliedstaaten betrifft, so stellte der Rechnungshof fest, dass die Durchführungsstellen in **Italien, Rumänien und Spanien** das Betrugsrisikomodell der Kommission verwendeten (**Tabelle 3**). Mit Ausnahme einer Durchführungsstelle aus Rumänien wurden die Bewertungen des Betrugsrisikos nicht von Beginn der ARF an, sondern nach einer PFIU-Prüfung der Kommission und in den meisten Fällen als Reaktion auf eine Empfehlung der Kommission durchgeführt. Die Durchführungsstellen in **Dänemark** haben weder das Betrugsrisikomodell der Kommission oder ein ähnliches Betrugsrisikomodell verwendet noch sind sie ausreichend auf die in **Tabelle 3** genannten Risiken eingegangen. In Dänemark beziehen sich die Bewertungen hauptsächlich auf allgemeine Risiken, wie das Fehlen eines klaren Rechtsrahmens und die Komplexität der Verfahren, und nicht auf spezifische Betrugsrisiken.

In zwei der vier ausgewählten Mitgliedstaaten führen die Durchführungsstellen umfassende Kontrollen durch, deren Schwerpunkt auf der Aufdeckung von Betrug liegt

- 50** Gemäß der Kernanforderung 4.2 der ARF-Finanzierungsvereinbarungen ([Abbildung 1](#)) müssen die Durchführungsstellen überprüfen, dass kein Betrug vorliegt. In den Leitlinien der Kommission für 2023 wird die Verwendung dokumentierter Verfahren und detaillierter Checklisten empfohlen, die dazu beitragen, das Betrugsrisiko zu verringern und die Einhaltung der einschlägigen EU- und nationalen Rechtsvorschriften sicherzustellen. Der Rechnungshof bewertete die Umsetzung dieser Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten.
- 51** In [Tabelle 4](#) ist dargestellt, ob die ausgewählten Durchführungsstellen in den vier vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten spezifische Checklisten verwendet haben, die die wichtigsten Betrugsrisikobereiche abdecken, und ob sie die von der Kommission bereitgestellten Betrugsrisikoindikatoren⁷ in ihre Kontrollen der Vergabe öffentlicher Aufträge aufgenommen hatten, da dies ein Bereich ist, in dem die finanziellen Auswirkungen von Betrug hoch sein können.

⁷ Informationsvermerk zu Betrugsindikatoren für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds, Europäische Kommission, 2009.

Tabelle 4 | Kontrollen der Durchführungsstellen zur Abdeckung der wichtigsten Betrugsrisiken

Durchführungsstelle	Checkliste für die Vergabe von Finanzhilfen	Checkliste betreffend die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben	Checkliste für Vor-Ort-Kontrollen	Checkliste mit Betrugsindikatoren für öffentliche Auftragsvergaben
Dänemark				
Umwelt	✓	✓*	X	X
Energie	✓	✓*	X	X
Italien				
Tourismus	✓	✓	✓	✓
Umwelt	✓	✓	✓	✓
Rumänien				
Verkehr	✓	✓	✓	✓
Energie	✓	✓	✓	✓
Spanien				
Ökologie	●**	✓	✓	●**
Wissenschaft	●**	✓***	X	●**

* Eigene Überprüfung und von den Empfängern extern in Auftrag gegebene Prüfungsberichte

** Von der IGAE abgedeckt, von den Durchführungsstellen teilweise abgedeckt

*** Vollständig an nachgeordnete Durchführungsstellen delegiert

✓ - umgesetzt; X - nicht umgesetzt; ● - teilweise umgesetzt

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Leitlinien der Kommission und Informationen der Mitgliedstaaten.

52 Die Durchführungsstellen in **Rumänien** und **Italien** verfolgen einen ähnlichen Ansatz wie bei der Verwaltung der Strukturfonds und wenden regelmäßige und risikobasierte Verwaltungskontrollen für Betrug an, die alle Risikobereiche abdecken. In **Rumänien** haben die Durchführungsstellen Checklisten entwickelt, die speziell auf Betrugsindikatoren bei öffentlichen Aufträgen ausgerichtet sind. Ähnlich sind in **Italien** Betrugsindikatoren in den Checklisten für die Vergabe öffentlicher Aufträge enthalten, und einige Durchführungsstellen führen darüber hinaus zusätzliche Kontrollen anhand einer von der italienischen Finanzpolizei bereitgestellten Checkliste für Betrugsrisiken durch.

- 53** In **Spanien** stützen sich die Durchführungsstellen bei der Kontrolle der Vergabeverfahren und der Zuschlagserteilung im Allgemeinen ausschließlich auf die Kontrollen, die von der internen Kontrollstelle für den öffentlichen Sektor – der zentralen Aufsichtsbehörde für die staatliche Verwaltung (IGAE) – durchgeführt werden. Der Rechnungshof stellte fest, dass die IGAE nicht alle Vergabeverfahren im Rahmen der ARF abdeckt, dies jedoch teilweise durch Stichprobenkontrollen der Durchführungsstellen ausgeglichen wurde. Im Rahmen der ARF geht die Zuständigkeit der IGAE über diejenige im Rahmen ihrer nationalen Rolle hinaus: Aufdeckung von Betrug bei Vergabeverfahren durch Verwendung der in den Leitlinien der Kommission enthaltenen Betrugsindikatoren (Warnsignale). Zwar ist die IGAE gesetzlich verpflichtet, alle Aspekte, die unter ihr Mandat fallen, zu überprüfen und Verstöße zu melden, doch verwendet sie keine spezifische Checkliste für die Vergabe öffentlicher Aufträge. In Ermangelung eines Prüfpfads konnte der Rechnungshof den Umfang oder die Vollständigkeit der durchgeführten Kontrollen nicht überprüfen.
- 54** In **Dänemark** führen die Durchführungsstellen während der Gewährung von Finanzhilfen und vor der Zahlung Kontrollen durch, jedoch nicht anhand von Betrugsindikatoren. Obligatorische Kontrollen der Vergabe öffentlicher Aufträge und Vor-Ort-Kontrollen sind nicht vorgeschrieben.

Insgesamt führen die Prüfstellen geeignete Systemprüfungen bei den Durchführungsstellen durch

- 55** Gemäß der ARF-Finanzierungsvereinbarung sind die Prüfstellen verpflichtet, das Betrugsrisiko sowohl durch Systemprüfungen als auch durch Prüfungen spezifischer Fälle im Zusammenhang mit Investitionen und Reformen zu reduzieren. **Tabelle 5** zeigt, dass die Prüfstellen in drei der vier ausgewählten Mitgliedstaaten die wichtigsten Elemente der Betrugsbekämpfungssysteme bei der Durchführung von Systemprüfungen angemessen berücksichtigen.

Tabelle 5 | Umfang der Kontrollen der Prüfstellen (Systemprüfungen)

Systemkomponente	Dänemark	Italien	Rumänien	Spanien
Systemprüfungen bei Durchführungsstellen				
Sensibilisierung des Personals für Betrug und Schulungen zum Thema Betrug	✓	✓	✓	✓
Entwicklung einer Bewertung des Betrugsrisikos	●	✓	✓	✓
Verwendung von Betrugsindikatoren (Warnsignalen) im Rahmen der von den Durchführungsstellen vorgenommenen Überprüfung	X	✓	✓	✓
Verfahren zur Betrugsmeldung	●	✓	✓	✓
Korrekturverfahren	X	✓	✓	✓
Systemprüfungen betreffend die Koordinierungsstelle				
Koordinierung und Überwachung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Durchführungsstellen	X	✓	✓	X

✓ - umgesetzt; X - nicht umgesetzt; ● - teilweise umgesetzt

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission von 2023.

56 In **Italien**, **Rumänien** und **Spanien** verwenden die Prüfstellen bei Systemprüfungen von Durchführungsstellen denselben Ansatz wie bei den EU-Strukturfonds. Sie haben auf der Grundlage der bewährten Verfahren, die in den Leitlinien der Kommission von 2023 enthalten sind, spezielle Fragen zu Betrug entwickelt. Allerdings decken dabei nur **Italien** und **Rumänien** die Koordinierungs- und Überwachungsfunktion der Koordinierungsstelle umfassend ab. Im Gegensatz dazu war bis Juni 2025 in **Spanien** keine Prüfung der Koordinierungsstelle durchgeführt worden, was in erster Linie auf den begrenzten Umfang der Zuständigkeiten der Koordinierungsstelle zurückzuführen war.

- 57** In **Dänemark** führt die Prüfstelle kombinierte System- und Compliance-Prüfungen durch, bevor ein Zahlungsantrag gestellt wird. Die Systemprüfung befasst sich mit der Frage, ob die internen Kontrollen Betrug und Korruption ausreichend verhindern. Anders als in den Leitlinien der Kommission von 2023 vorgesehen, werden jedoch keine Kontrollen vorgenommen, die sich auf die Verwendung von Warnsignalen oder Verfahren zur Betrugsbehebung beziehen. Die Prüfstelle führte 2024 aber eine thematische Prüfung durch, um sicherzustellen, dass die Durchführungsstellen die Strategie der Koordinierungsstelle zur Betrugsbekämpfung und Korruptionsbekämpfung umsetzen, wie von der Kommission in ihrer PFIU-Prüfung empfohlen (**Kasten 1**).

Die Mitgliedstaaten richten anonyme Kanäle für die Meldung von Betrug ein

- 58** Durch Betrugs-Hotlines und sonstige Mechanismen für Hinweisgeber werden die Behörden der Mitgliedstaaten auf mögliche Betrugsfälle aufmerksam gemacht, die durch andere Kontrollen nicht aufgedeckt werden konnten. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass diese Maßnahmen als wichtigste Quelle für Betrugsmeldungen gelten⁸. Die Kanäle für die Meldung von Missständen müssen sicher und zugänglich sein, Vertraulichkeit gewährleisten und Einzelpersonen ermutigen, mutmaßliche Betrugsfälle zu melden, ohne dass sie Vergeltungsmaßnahmen befürchten müssten. Die Behörden sollten Meldungen untersuchen und Maßnahmen ergreifen, um gegen festgestellte Unregelmäßigkeiten oder Mittelmissbrauch vorzugehen.
- 59** Insgesamt stellte der Rechnungshof in den von ihm besuchten Mitgliedstaaten fest, dass die ARF-Stellen eindeutige Kanäle für die Meldung von Missständen eingerichtet haben, die es Einzelpersonen ermöglichen, Fehlverhalten zu melden und gleichzeitig ihre Identität zu schützen. Sieben der acht vom Rechnungshof untersuchten Durchführungsstellen ermöglichen die anonyme Meldung von Missständen. Ausnahme bildete eine Durchführungsstelle in **Rumänien**. Sie hat diese Option aber nach der Prüfung ebenfalls eingeführt. Darüber hinaus richteten die **spanischen** Behörden eine nationale Plattform für die Meldung von Missständen in Bezug auf alle EU-Mittel ein (**Kasten 4**).

⁸ Association of Certified Fraud Examiners, Inc., [Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations](#), Abbildung 13.

Kasten 4

INFOFRAUDE – nationaler Kanal für die Meldung von Missständen in Spanien



In Spanien richtete die spanische AFCOS (SNCA)⁹ 2017 eine nationale Plattform für die Meldung von Missständen in Bezug auf alle EU-Mittel ein. Zusätzlich zu dieser Plattform bieten die Durchführungsstellen ihre eigenen Meldekanäle wie spezielle E-Mail-Adressen und Online-Mailboxen sowie Links zu dieser vom SNCA verwalteten nationalen externen Plattform an. Diese Kanäle ermöglichen anonyme Eingaben und gewährleisten den Schutz der Identität von Hinweisgebern im Einklang mit den nationalen Vorschriften.

- 60** Obwohl zahlreiche Kanäle für die Meldung von Missständen vorhanden sind, stellte der Rechnungshof fest, dass die ausgewählten Durchführungsstellen über diese Kanäle ein Jahr vor Ablauf des Durchführungszeitraums der ARF keine Hinweise auf mutmaßliche Betrugsfälle im Rahmen der ARF erhalten hatten. Der Rechnungshof hat keine Belege dafür gefunden, dass die Behörden die möglichen Gründe für diese fehlende Nutzung analysiert haben.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

Viele Mitgliedstaaten nutzen die Data-Mining-Tools nicht in vollem Umfang, um Betrug aufzudecken













- 61** In ihren Leitlinien empfiehlt die Kommission den Einsatz von Datenanalyse- und Data-Mining-Techniken, um potenziell risikoreiche Maßnahmen zu erkennen und Warnsignale während des gesamten Projektdurchführungszyklus zu ermitteln. Im Einklang mit der [ARF-Verordnung](#) hat die Kommission den Mitgliedstaaten ein Data-Mining-Tool zur Verfügung gestellt, das ursprünglich für den Bereich der Kohäsionspolitik entwickelt wurde: Arachne¹⁰. Arachne verwendet Daten aus einer Reihe von Quellen und enthält spezifische Betrugsrisikoindikatoren ([Anhang II](#)). In seinem Sonderbericht über Betrug im Kohäsionsbereich¹¹ wies der Rechnungshof darauf hin, dass die Mitgliedstaaten Arachne für die Aufdeckung von Betrug nicht in vollem Umfang nutzten.
- 62** Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten zwar auf, Arachne in ihre Kontrollen für die ARF einzubinden, doch ist die Verwendung von Arachne auf EU-Ebene derzeit nicht obligatorisch. Im Rahmen der Umfrage des Rechnungshofs gaben 65 % der 86 Prüf- und Durchführungsstellen an, dass sie Arachne verwenden; 16 % nutzen andere nationale Tools, und die verbleibenden 19 % verwenden keine Data-Mining-Tools zur Betrugsaufdeckung. Im Einklang mit der [Neufassung der Haushaltsordnung](#) haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission verpflichtet, die obligatorische Verwendung eines einzigen Instruments zur Datenauswertung im mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2027 zu prüfen und erneut darüber zu diskutieren¹².
- 63** Drei der vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten – **Dänemark, Italien und Rumänien** – nutzen an erster Stelle Arachne als Tool. [Tabelle 6](#) zeigt, dass nur **Italien** Arachne in vollem Umfang nutzt. [Anhang II](#) enthält dazu ausführlichere Angaben.



¹⁰ Artikel 22 Absatz 4 der [ARF-Verordnung](#).

¹¹ [Sonderbericht 06/2019](#): "Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben", Ziffern 36–39.

¹² [ANLAGE ZUR LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG](#) – 2022/0162(COD) – Änderungen der Haushaltsordnung (Neufassung).

Tabelle 6 | Gesamtbewertung der Verwendung von Arachne

	Dänemark	Italien	Rumänien
Verfügbarkeit von Leitlinien für die Verwendung			
Verwendung im Rahmen von Ex-ante-/Ex-post-Kontrollen / Prüfungen			
Zugang allen relevanten Mitarbeitern gewährt			
Genaue und ausreichende Daten werden hochgeladen			

 Im Allgemeinen positiv
  Fortschritte, aber verbesserungsbedürftig

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten.

- 64** Während in **Spanien** die nationale Prüfstelle Arachne gelegentlich für zusätzliche Untersuchungen nutzt, verwenden die Durchführungsstellen nicht Arachne, sondern ein nationales Risikobewertungsinstrument, Minerva. Minerva ist jedoch für die Analyse von Interessenkonflikten konzipiert. Da Betrugsrisiken ein viel weiteres Feld sind als Interessenkonflikte, ist Minerva nach Ansicht des Rechnungshofs kein geeigneter Ersatz für Arachne, um das Betrugsrisiko zu beleuchten.

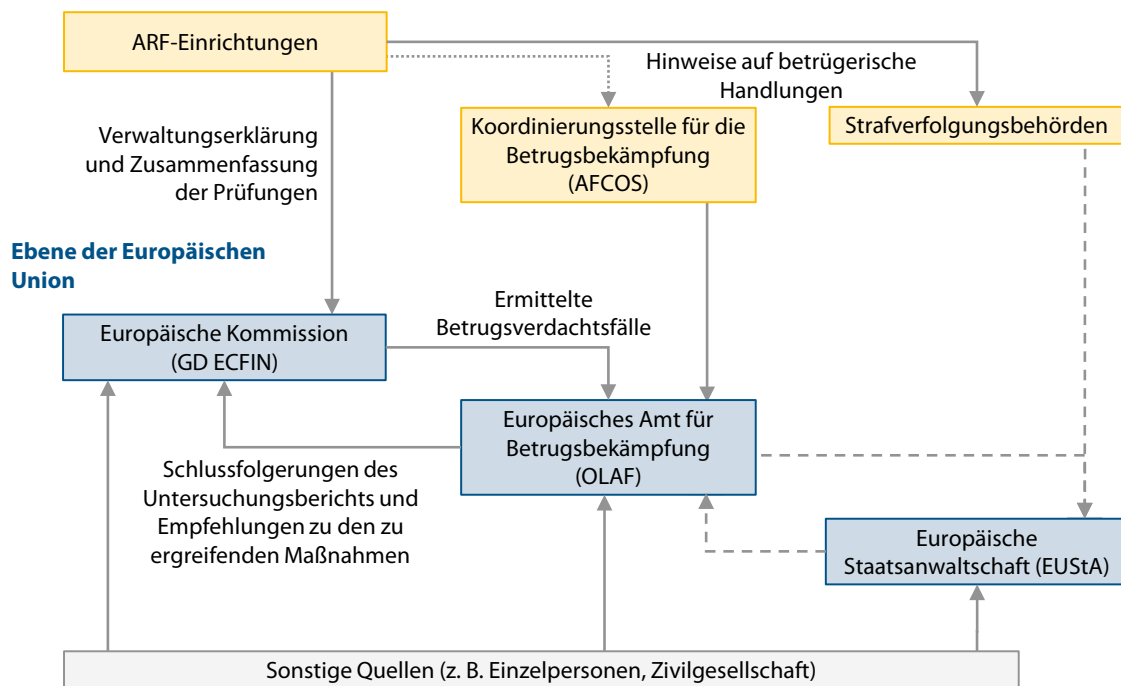
Unvollständige Daten über Betrug im Zusammenhang mit der ARF und Lücken in den Vorschriften für Wiedereinziehungen können den Schutz der finanziellen Interessen der EU untergraben

- 65** Informationen über die Häufigkeit von Betrug sollten den Verwaltern von EU-Mitteln wie der Kommission dabei helfen, umfassende Bewertungen des Betrugsrisikos durchzuführen und Kontrollen zur Verhinderung und Aufdeckung von Betrug festzulegen und durchzuführen.

- 66** Auf EU-Ebene gibt es drei verschiedene Kanäle für die Meldung von aufgedeckten ARF-Betrugsfällen: zwei Kanäle richten sich an Kommissionsstellen (GD ECFIN und OLAF) und einer richtet sich an die EUSTa (**Abbildung 8**). Der Rechnungshof bewertete, ob diese Meldemechanismen der Kommission zuverlässige Informationen über die allgemeine Häufigkeit von Betrug im Rahmen der ARF liefern.

Abbildung 8 | Kanäle zur Meldung von Betrug im Zusammenhang mit der ARF

Ebene der Mitgliedstaaten



- > Hinweise auf betrügerische Handlungen. Nur teilnehmende Mitgliedstaaten
-> Gilt für einige Mitgliedstaaten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten und der Kommission.

- 67** Die Behebung der Auswirkungen von Betrug ist auch ein wichtiges Element sowohl für einen wirksamen Rahmen für die Betrugsbekämpfung als auch für den Schutz der finanziellen Interessen der EU. Ein wichtiges Instrument ist die Wiedereinzahlung von Mitteln von Betrügern. So wird sichergestellt, dass mit EU-Mitteln keine mit Betrug behafteten Projekte finanziert werden, und werden die Empfänger davon abgehalten, erneut auf betrügerische Weise Mittel zu erlangen. Der Rechnungshof bewertete, ob die Korrekturmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten, mit denen Betrug im Zusammenhang mit der ARF behoben werden soll, ausreichen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Bei der Bewertung der Berichterstattung und der Korrekturmaßnahmen zog der Rechnungshof seine eigenen Kriterien heran, die auf seiner Prüfungspraxis im Zusammenhang mit den europäischen Struktur- und Investitionsfonds beruhten, da er der Auffassung ist, dass dieser Bereich in den ARF-Leitlinien der Kommission nicht ausreichend abgedeckt wird.

Die Mitgliedstaaten melden in der Verwaltungserklärung nicht alle mutmaßlichen Betrugsfälle, die sich möglicherweise zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU auswirken

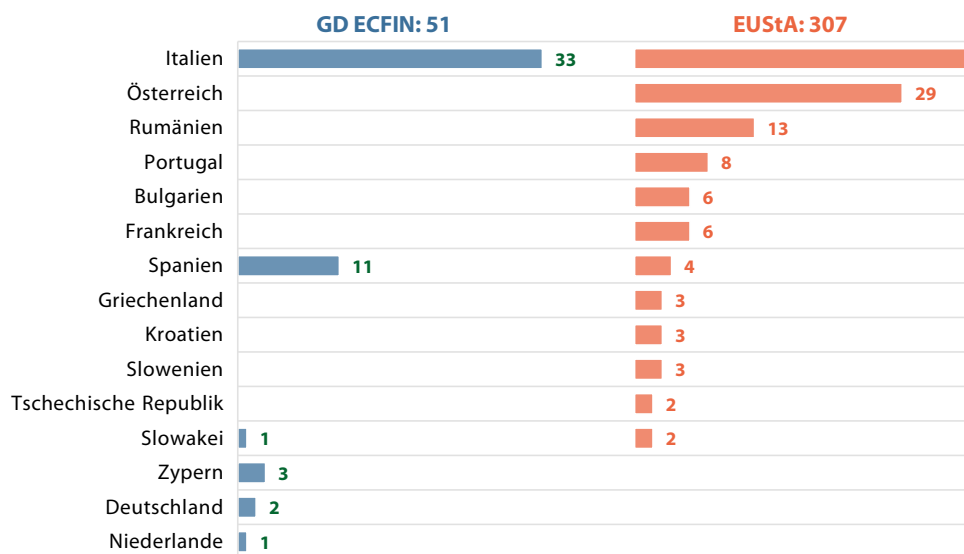
Das Ausmaß des ARF-Betrugs lässt sich nicht genau abschätzen

- 68** Die Mitgliedstaaten müssen jedem Zahlungsantrag eine Verwaltungserklärung beilegen, die Gewähr dahin gehend liefert, dass die eingereichten Angaben vollständig, sachlich richtig und zuverlässig sind und dass die Mittel gemäß den einschlägigen Bestimmungen, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit Betrug, verwaltet wurden¹³. Gemäß der ARF-Finanzierungsvereinbarung müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Betrugsfälle ordnungsgemäß gemeldet werden. Da die Rechtsvorschriften zur ARF keine spezifischen Anforderungen dazu enthalten, wird in den Leitlinien der Kommission für 2023 empfohlen, Betrugsfälle den "zuständigen Kontrollstellen", den nationalen Behörden und dem OLAF sowie in der Verwaltungserklärung und der Zusammenfassung der Prüfungen zu melden.
- 69** Der Rechnungshof stellte fest, dass drei der vier von ihm besuchten Mitgliedstaaten dieser Empfehlung nachkommen. **Rumänien** und **Spanien** verfügen über Verfahren zur Meldung mutmaßlicher Betrugsfälle an das OLAF über die AFCOS, in **Dänemark** erfolgt dies über die Prüfstelle. **Italien** übermittelt Fälle nur direkt an die EUSTa und nicht an das OLAF. Von den ARF-Stellen, die auf die Umfrage des Rechnungshofs geantwortet haben, gaben 58 % an, dass sie einen mutmaßlichen Betrugsfall dem OLAF melden würden.

¹³ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer i der [ARF-Verordnung](#).

- 70** In seinen früheren Berichten hat der Rechnungshof hervorgehoben, dass – anders als bei den Mitteln der Kohäsionspolitik – kein standardisierter und zentralisierter Ansatz für die Berichterstattung über Betrug im Zusammenhang mit ARF-Mitteln vorhanden ist¹⁴, da die Rechtsgrundlage die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Fälle mutmaßlichen Betrugs in einem integrierten IT-System wie dem Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten zu melden, sondern dies in der Verwaltungserklärung erfolgt. Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass unklar war, wann ein Betrugsverdacht gemeldet werden sollte, ob es einen Meldeschwellenwert gibt und welche Standardinformationen, z. B. Abhilfemaßnahmen, für jeden einzelnen Fall gemeldet werden sollten¹⁵.
- 71** Im Überwachungssystem der Kommission wird nicht zwischen mutmaßlichen Fällen von Betrug und sonstigen Unregelmäßigkeiten unterschieden, was es erschwert, einen zutreffenden Überblick über alle mutmaßlichen Betrugsfälle im Rahmen der ARF zu gewinnen. Die Analyse der Verwaltungserklärungen durch den Rechnungshof zeigt, dass sechs Mitgliedstaaten der GD ECFIN ab Beginn der ARF im Jahr 2021 bis Ende 2024 51 Fälle mutmaßlichen Betrugs gemeldet hatten (**Abbildung 9**).

Abbildung 9 | An die GD ECFIN (in Verwaltungserklärungen) und die EUSTa gemeldete Betrugsfälle, 2021–2024



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer Analyse von Verwaltungsinformationen und EUSTa-Daten.

¹⁴ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2022 und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2023, Analyse 02/2025 und Sonderbericht 07/2023, Ziffern 80–81.

¹⁵ Ebd.

- 72** Diese Zahl ist deutlich niedriger als die Zahl der von der EUSTa untersuchten Fälle. In ihrem [Jahresbericht 2024](#) berichtete die EUSTa, dass sie seit Beginn der ARF in 307 Betrugsfällen im Rahmen der Fazilität ermittelt habe. 32 dieser Fälle seien ins Hauptverfahren eingetreten, wobei 80 Personen angeklagt und in zwei Fällen Verurteilungen ausgesprochen worden seien. Der Unterschied lässt sich zum Teil damit erklären, dass die Mitgliedstaaten in der Verwaltungserklärung nicht alle mutmaßlichen Betrugsfälle, die sich zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU auswirken könnten, melden und dass einige Mitgliedstaaten Betrugsfälle erst melden, nachdem Anklage erhoben wurde.
- 73** Im [Jahresbericht 2023 des OLAF](#) wurden keine laufenden Untersuchungen zu ARF-Betrugsfällen erwähnt. Im [Jahresbericht 2024 des OLAF](#) wurde auf 95 Untersuchungen verwiesen, die im Zusammenhang mit der "geteilten Mittelverwaltung und der ARF" eingeleitet wurden, ohne zwischen den beiden Bereichen zu unterscheiden. Das OLAF teilte dem Rechnungshof mit, dass es mit Stand April 2025 42 Fälle mutmaßlicher Unregelmäßigkeiten im Rahmen der ARF untersucht hatte, aber keine Untersuchungen mit der Feststellung eines Betrugsverdachts abgeschlossen worden waren. Das Amt teilte dem Rechnungshof ferner mit, dass es auch dann eine Untersuchung einleiten kann, wenn das Projekt noch nicht Gegenstand eines an die Kommission gerichteten Zahlungsantrags ist oder es später aus dem Antrag herausgenommen wird.
- 74** Die Kommission erkennt als Fälle von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU nur solche Fälle an, die mit Projekten im Zusammenhang stehen, die Gegenstand eines Zahlungsantrags sind. Infolgedessen sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, potenzielle Betrugsfälle im Zusammenhang mit Projekten zu melden, die aus Zahlungsanträgen herausgenommen wurden, bevor sie der Kommission übermittelt werden. Diese Auslegung unterscheidet sich von derjenigen, die von der EUSTa und von der Kommission für andere EU-Fonds wie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds verwendet wird¹⁶. Für die Heranführungspolitik hat die Kommission einen noch strengeren Ansatz festgelegt: Alle Unregelmäßigkeiten, einschließlich der vor Einreichung eines Zahlungsantrags bei der Kommission festgestellten und korrigierten Unregelmäßigkeiten, müssen gemeldet werden¹⁷.

¹⁶ SWD(2021) 258, "Statistical evaluation of irregularities reported for 2020", Abschnitt 3.3.4.

¹⁷ SWD(2024) 193, "Statistical evaluation of irregularities reported for 2023", Abschnitt 5.

- 75** Die Koordinierungsstellen der vier vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten bestätigten, dass Betrugsfälle, die bei Projekten aufgedeckt wurden, die nicht im Zahlungsantrag enthalten waren, entsprechend der Auslegung der Kommission im Allgemeinen nicht gemeldet werden. Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass Spanien und Italien solche Fälle in ihrer Verwaltungserklärung angegeben haben, die sie der Kommission nach dem Prüfbesuch des Rechnungshofs vorlegten.
- 76** Nach Ansicht des Rechnungshofs sollten die Mitgliedstaaten alle Betrugsfälle im Zusammenhang mit Projekten melden, die aus der ARF finanziert werden sollen – unabhängig davon, ob das Projekt letztlich als Nachweis für die Erreichung von Etappenzielen oder Zielwerten im Zahlungsantrag aufgeführt wurde. Dies würde ein umfassenderes Bild der Häufigkeit von Betrug im Rahmen der ARF vermitteln.

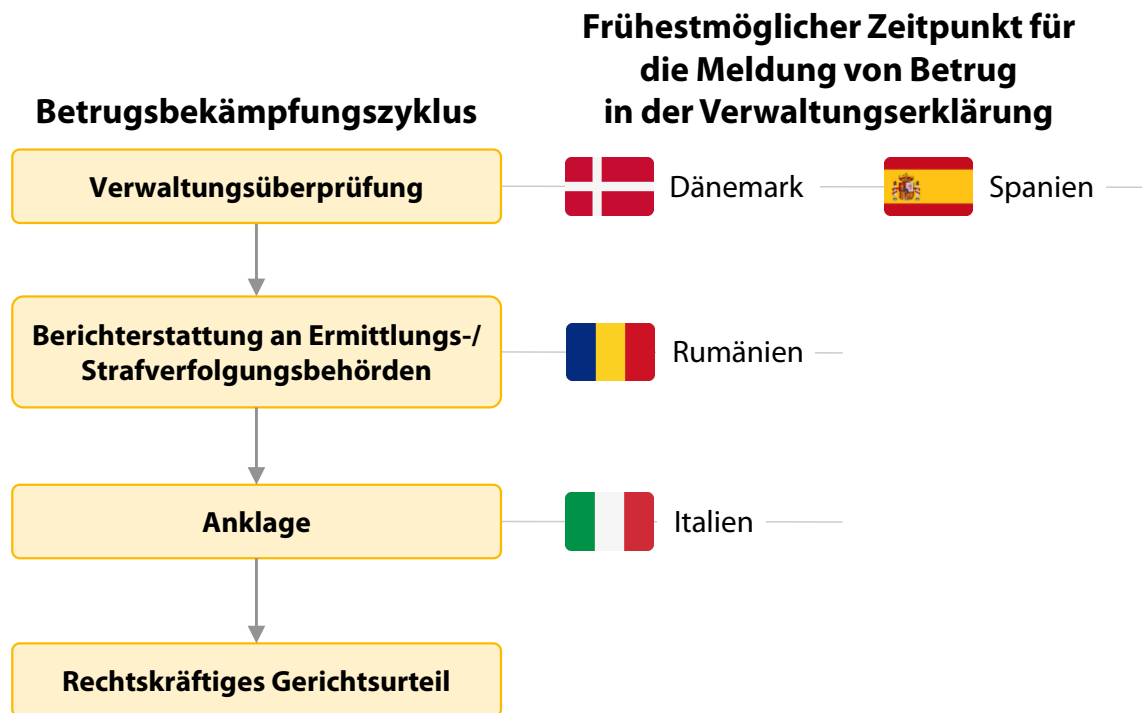
Einige Mitgliedstaaten melden Betrug in den Verwaltungserklärungen nicht, sobald dieser aufgedeckt wurde

- 77** Während der ARF-Rechtsrahmen Bestimmungen über die Meldung von Betrugsfällen in der Verwaltungserklärung enthält, ist weder in der [ARF-Verordnung](#) noch in der Finanzierungsvereinbarung noch in den Leitlinien der Kommission festgelegt, zu welchem Zeitpunkt im Zyklus zur Aufdeckung und Untersuchung von Betrug ein potenzieller Betrugsfall in der Verwaltungserklärung gemeldet werden sollte. Daher ist nicht klar, ob ein Betrugsfall gemeldet werden sollte, wenn
- die administrativen Überprüfungen / Verwaltungskontrollen ergeben, dass ein Betrugsverdacht besteht;
 - der Verdacht auf Betrug den Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt wurde;
 - die Untersuchung eingeleitet wurde;
 - eine Anklage (d. h. ein förmlicher Tatvorwurf) vorliegt;
 - eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung vorliegt.

Nach Ansicht des Rechnungshofs sollten die Mitgliedstaaten Betrugsverdachtsfälle melden, sobald diese aufgedeckt werden.

- 78** Die vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten hatten unterschiedliche Ansätze für den Zeitpunkt der Meldung von Betrugsverdacht gewählt – *Abbildung 10*.

Abbildung 10 | Meldung mutmaßlichen Betrugs



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten.

- 79** Infolge der Besuche des Rechnungshofs haben alle vier Mitgliedstaaten ihre Leitlinien für die Berichterstattung über Betrug aktualisiert. Sie erstatten aber nach wie vor zu verschiedenen Zeitpunkten Bericht (*Kasten 5*).

Kasten 5

Verbesserungen bei der Berichterstattung über Betrug

Italien

Seit Dezember 2024 hat die italienische Koordinierungsstelle die Verfahren aktualisiert, die nun den Beginn der Anklageerhebung als frühesten Zeitpunkt umfassen, um sie als Betrugsverdacht zu behandeln und in der Verwaltungserklärung zu melden.

Spanien

Im Juli 2025 formalisierte die spanische Koordinierungsstelle ein Verfahren, um sicherzustellen, dass von den Durchführungsstellen gemeldete mutmaßliche Betrugsfälle in die Verwaltungserklärung aufgenommen werden. Dieses Verfahren wurde erstmals in der Verwaltungserklärung angewandt, die der Kommission im Dezember 2024 übermittelt wurde.

Dänemark

Im Mai 2025 überarbeitete die Koordinierungsstelle das Verfahren, in dem nun erwähnt wird, dass die Durchführungsstellen mutmaßliche Betrugsfälle nicht nur der Prüfstelle, sondern auch der Koordinierungsstelle melden sollten.

Rumänien

Im August 2025 aktualisierte die Koordinierungsstelle ihr Verfahren. Demzufolge sind die ARF-Stellen nun verpflichtet, in der Verwaltungserklärung mutmaßliche Betrugsfälle zu melden, die mit in einem Zahlungsantrag enthaltenen Zielwerten und Etappenzielen zusammenhängen.

Sobald die letzten Zahlungen aus der ARF getätigt wurden, wird es keinen obligatorischen Kanal für die Meldung von Betrug an die Kommission mehr geben

- 80** Während die Mitgliedstaaten gemäß den Finanzierungsvereinbarungen auch nach dem Ende der ARF weiterhin für die Meldung mutmaßlicher Betrugsfälle zuständig sein werden, wird der wichtigste Mechanismus, den sie dafür nutzen können – die Verwaltungserklärungen – nach Dezember 2026, wenn die letzte Zahlung von der Kommission geleistet werden muss, nicht mehr rechtlich vorgeschrieben sein. In Bezug auf sonstige EU-Mittel müssen die Mitgliedstaaten dem OLAF Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, in einem integrierten IT-System melden. Die ARF-Verordnung enthält keine entsprechende Anforderung. Dass in der Finanzierungsvereinbarung kein strukturierter Mechanismus für die Berichterstattung an die Kommission nach 2026 vorgesehen ist, ist von Bedeutung, da die größten Investitionen gegen Ende der ARF geplant sind. So erhöht sich das Risiko, dass nach der letzten ARF-Zahlung Betrugsfälle mit hohen finanziellen Auswirkungen auftreten könnten, die der Kommission nicht gemeldet werden.
- 81** Fehlende Daten über die Anzahl und den Wert der der Kommission gemeldeten Betrugsfälle wirken sich auf ihre Fähigkeit aus, Korrekturen vorzunehmen und zu überwachen, ob die Mitgliedstaaten die Mittel von den Endempfängern in ausreichendem Maße wiedereingezogen haben (Ziffer [88](#)).

Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, wiedereingezogene Beträge an den EU-Haushalt zurückzuzahlen, und die meisten Wiedereinziehungen werden nach dem Durchführungszeitraum der ARF erfolgen

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, auf betrügerische Weise erlangte Mittel von den Endempfängern wiedereinzuziehen, jedoch nicht, diese Beträge an den EU-Haushalt zurückzuzahlen

- 82** Betrugsfälle können sich auf zweierlei Weise auf ARF-Mittel für die Mitgliedstaaten auswirken. Erstens kann ein bestätigter Betrugsfall zur Rückgängigmachung eines Etappenziels oder Zielwerts führen¹⁸. In der Praxis ist die Wahrscheinlichkeit, dass dies eintritt, gering. Dies liegt daran, dass bei den meisten Betrugsfällen, sollten sie durch eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung bestätigt werden, diese Entscheidung höchstwahrscheinlich nach dem Ende der ARF ergehen wird (Ziffer **86**). In der ARF-Verordnung sind keine finanziellen Konsequenzen für eine Rückgängigmachung festgelegt, die nach der letzten ARF-Zahlung – die bis zum 31. Dezember 2026 erfolgen muss – eintritt¹⁹. Daher muss die Kommission etwaige Korrekturmaßnahmen für Rückgängigmachungen vor diesem Zeitpunkt ergreifen.
- 83** Zweitens sind die Mitgliedstaaten gemäß der ARF-Verordnung verpflichtet, die Auswirkungen einzelner aufgedeckter Betrugsfälle zu beheben und rechtliche Schritte einzuleiten, um Mittel wiedereinzuziehen²⁰. Es werden jedoch keine sonstigen von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen – wie die Aussetzung von Zahlungen an Endempfänger oder die Herausnahme des betroffenen Projekts aus dem an die Kommission gerichteten Zahlungsantrag – festgelegt. Solche Abhilfemaßnahmen greifen bei anderen EU-Fonds.

¹⁸ COM(2023) 545, "Annex to the Commission's report on the implementation of the RRF".

¹⁹ Analyse 02/2025: "Leistungsorientierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz: Lehren aus den Schwachstellen der ARF", Ziffer 56.

²⁰ Verordnung 2021/241, Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 22 Absatz 5.

- 84** In der ARF-Finanzierungsvereinbarung ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Mittel von Endempfängern wiedereinziehen müssen. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht verpflichtet, wiedereingezogene Mittel an den EU-Haushalt zurückzuzahlen, es sei denn, diese werden von der Kommission als unzureichend erachtet²¹. Dies könnte zwar ein Anreiz für die Mitgliedstaaten sein, Mittel wieder einzuziehen, doch weicht dieser Ansatz von demjenigen ab, der bei anderen EU-Fonds gilt, wo alle betrügerisch verwendeten Mittel wieder an den EU-Haushalt zurückgezahlt (z. B. in der Forschung) oder herausgenommen und durch vorschriftsmäßig ausgegebene Mittel ersetzt werden müssen (z. B. im Kohäsionsbereich). Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten der Kommission der Finanzierungsvereinbarung zufolge im Falle von Betrug bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nachweisen, dass sie Beträge nur vom Endempfänger, d. h. vom öffentlichen Auftraggeber, eingezogen haben, nicht aber zum Beispiel von denjenigen Parteien, die an Betrugssystemen beteiligt sind und Verträge mit den Empfängern geschlossen haben²². Diese Beschränkung könnte die abschreckende Wirkung der Rückforderungen untergraben.
- 85** In diesem Zusammenhang stellt der Rechnungshof fest, dass einer der vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten, **Italien** – auch wenn dies von der Kommission nicht ausdrücklich empfohlen wurde – die Praxis anwendet, die für andere EU-Mittel gilt, und Projekte, die Gegenstand einer laufenden Ermittlung wegen Betrugs sind, aus an die Kommission gerichteten Zahlungsanträgen herausnimmt. Darüber hinaus haben **Italien** und **Spanien** Bestimmungen erlassen, um die Zahlung an Empfänger auszusetzen, wenn ein Betrugsverdacht festgestellt wird.

²¹ C/2024/4618, Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien zu den Aufbau- und Resilienzplänen, Anhang IV.

²² C/2024/4618, Bekanntmachung der Kommission – Leitlinien zu den Aufbau- und Resilienzplänen, Abschnitt V, S. 18.

Die meisten Wiedereinziehungen von Endempfängern werden nach 2026 erfolgen

- 86** Die Kommission teilte dem Rechnungshof mit, dass sie im Allgemeinen auf eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung warten müsse, bevor sie von den Mitgliedstaaten Nachweise dafür verlangt, dass von Betrug betroffene Mittel in ausreichendem Maße wiedereingezogen wurden. Die Zeitspanne zwischen der Anklageerhebung und einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung kann erheblich sein. Da zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs nur sehr wenige Betrugsfälle im Rahmen der ARF das Stadium einer Gerichtsentscheidung erreicht hatten, liegen der EUSTa noch keine Daten über die Dauer einer Ermittlung von der Anklageerhebung bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung vor. Die Mehrheit der Teilnehmer an der Umfrage des Rechnungshofs, 71 %, gaben an, dass zwischen dem Beginn einer Ermittlung und der endgültigen gerichtlichen Entscheidung zwei bis fünf Jahre liegen, und weitere 27 % gaben an, dass sich dieser Zeitraum über mehr als fünf Jahre erstreckt.
- 87** Unter den von ihm besuchten mitgliedstaatlichen Behörden teilten diejenigen in **Italien** dem Rechnungshof mit, dass im Jahr 2024 Anklageverfahren im Zusammenhang mit Projekten eingeleitet wurden, die im Zahlungsantrag von 2021 geltend gemacht wurden. Dies macht deutlich, dass in vielen Fällen die Bestätigung von Betrugsfällen durch eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung nach dem Ende der ARF im Dezember 2026 erfolgen wird.

- 88** Nach dem 30. September 2026 werden der Kommission keine Verwaltungserklärungen mehr zugehen²³. Verwaltungserklärungen stellen den wichtigsten Weg dar, auf dem die Mitgliedstaaten die Kommission über Wiedereinziehungen im Rahmen der RRF informieren. Da die meisten Korrekturen wegen Betrugs nach diesem Datum vorgenommen werden, besteht in Ermangelung eines strukturierten Mechanismus für die Berichterstattung über Einziehungen aus der ARF das Risiko, dass die Kommission nicht über die Informationen verfügt, um Fälle weiterzuverfolgen und folglich Mittel wiedereinzuziehen, wenn die Mitgliedstaaten dies nicht in ausreichendem Maße getan haben (Ziffer **81**).

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 16. Dezember 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

²³ COM(2025) 310, Mitteilung der Kommission zu NextGenerationEU.

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Einleitung

EU-Rechtsvorschriften über Betrug

- 1) Für die Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten rechtswidrigen Handlungen sind die EU (vertreten durch die Kommission) und die Mitgliedstaaten gemeinsam verantwortlich¹. Diese Verpflichtung bezieht sich auf alle Einnahmen und Ausgabenprogramme der EU sowie auf jeden ihrer Politikbereiche.
- 2) Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU ist definiert² als jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung betreffend
 - die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der EU oder aus den Haushalten, die von der EU oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden;
 - das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;
 - die missbräuchliche Verwendung solcher Mittel zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden.

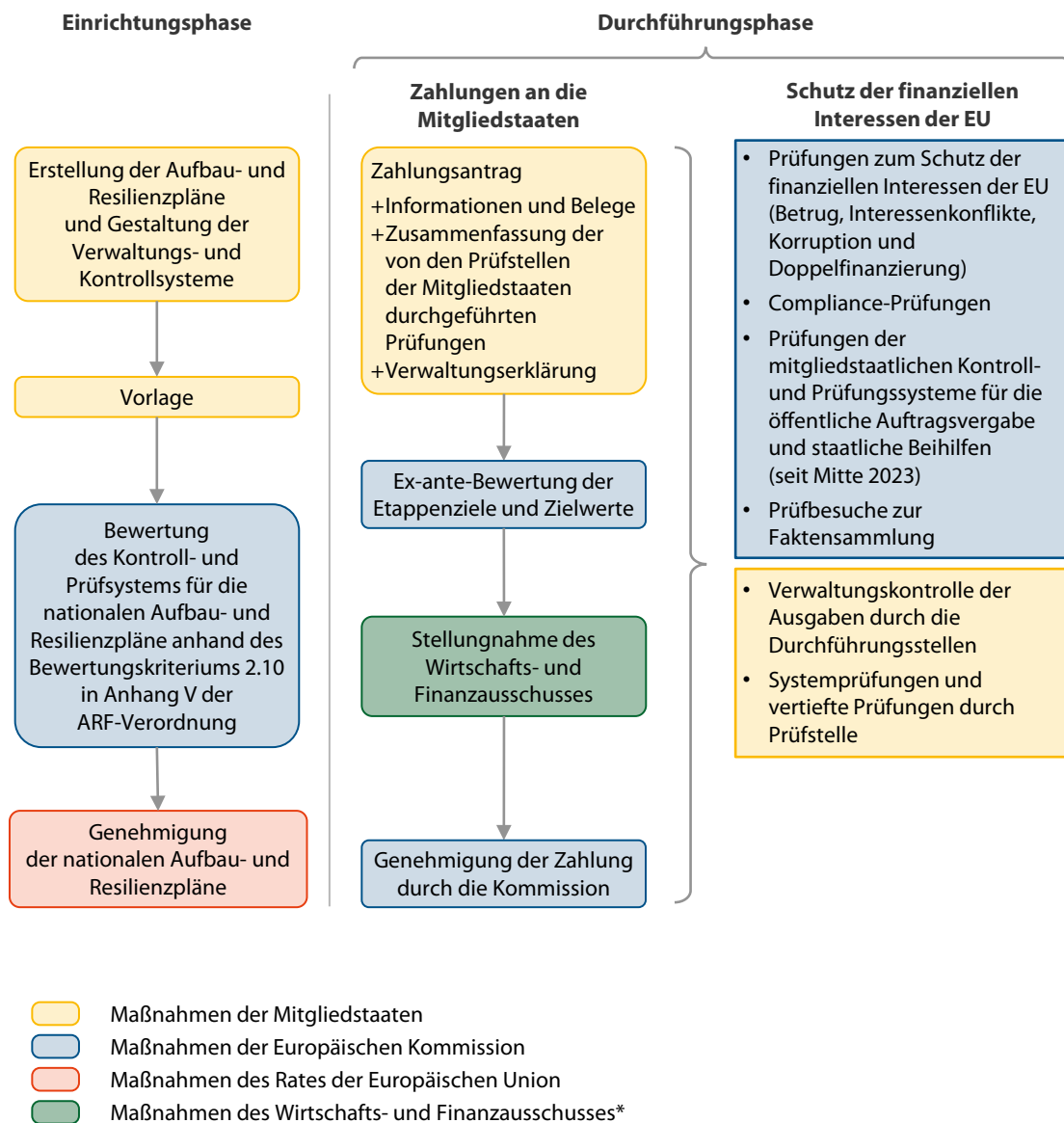
¹ Artikel 325 AEUV.

² Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug ("PIF-Richtlinie").

Verwaltungs- und Kontrollrahmen der ARF zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug

- 3) Um den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug zu gewährleisten, ist im Rahmen der ARF vorgeschrieben, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten einen spezifischen Kontrollrahmen schaffen (**Abbildung 1**).

Abbildung 1 | Elemente des Kontrollsystems der Kommission für die ARF



* Der Ausschuss fördert die politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und setzt sich aus hochrangigen Beamten der nationalen Verwaltungen und Zentralbanken zusammen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Kontrollrahmen der Kommission für die Betrugsbekämpfung

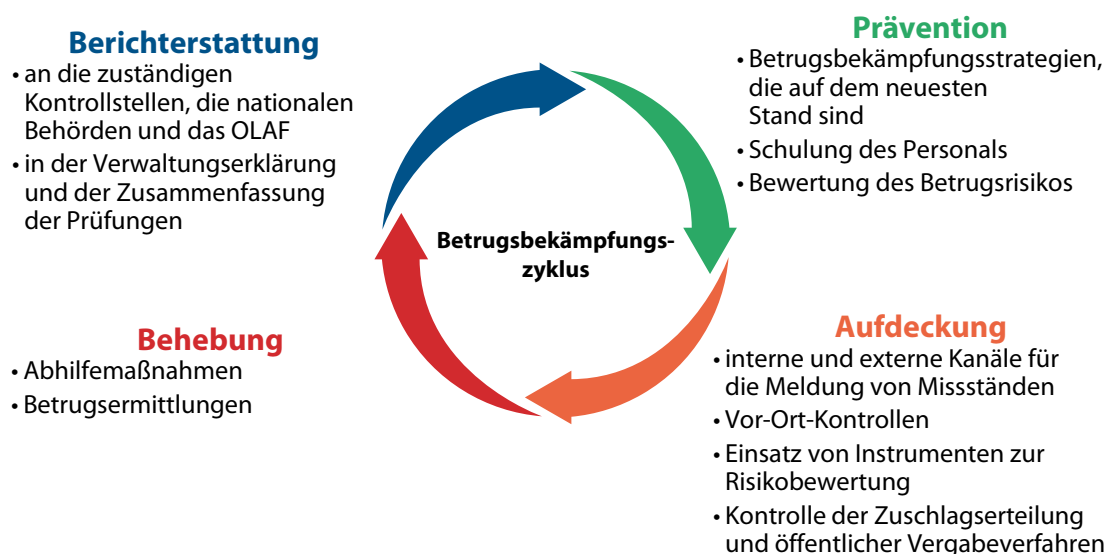
- 4) Die Kommission muss sicherstellen, dass die finanziellen Interessen der EU vor Betrug geschützt werden. Dazu gehört, von den Mitgliedstaaten ausreichende Gewähr dafür zu erhalten, dass ihre Systeme wirksam Betrug, Interessenkonflikte (d. h. gravierende Unregelmäßigkeiten) und Doppelfinanzierung verhindern, aufdecken und beheben³.
- 5) Der Kontrollrahmen der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug umfasst
 - eine Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, einschließlich einer Überprüfung der Angemessenheit der in den Plänen umrissenen Kontrollsysteme zur Betrugsbekämpfung;
 - Systemprüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug sowie der Einhaltung der in den Finanzierungs- und Darlehensvereinbarungen festgelegten Bedingungen (Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU).
- 6) Die Kommission kann die Unterstützung eines Mitgliedstaats aus der ARF kürzen (durch Kürzung der Zuweisung oder Wiedereinziehung bereits ausgezahlter Mittel), wenn sie Folgendes feststellt:
 - gravierende Unregelmäßigkeiten (einschließlich Betrug) zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, die von dem Mitgliedstaat nicht behoben wurden;
 - schwere Verstöße gegen die in Finanzierungs- oder Darlehensvereinbarungen festgelegten Verpflichtungen⁴, z. B. die Verpflichtung, geeignete Maßnahmen zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug zu ergreifen.
- 7) Der Generaldirektor der Kommission legt in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht eine Zuverlässigkeitserklärung vor, die das wichtigste Instrument für die Berichterstattung darüber ist, ob er über hinreichende Gewähr für die Durchführung verhältnismäßiger Kürzungen in Betrugsfällen verfügt oder ob ein schwerwiegender Verstoß gegen eine Verpflichtung aus der ARF-Finanzierungsvereinbarung vorliegt. Darüber hinaus berichtet er hier über zwei weitere Säulen der Zuverlässigkeit.

³ Erwägungsgrund 54 und Artikel 22 Absatz 1 der [ARF-Verordnung](#).

⁴ Ebd., Artikel 22 Absatz 5.

- 8) In der Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission für 2023 wird hervorgehoben, dass die Kommission entschlossen ist, Betrug im Rahmen der ARF durch Risikoanalysen und Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU kontinuierlich zu verhindern und aufzudecken⁵. Die Kommission empfiehlt in ihren Leitlinien, dass die Behörden der Mitgliedstaaten den gesamten Betrugsbekämpfungszyklus abdecken (**Abbildung 2**), der die Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug sowie die Berichterstattung darüber umfasst.

Abbildung 2 | Betrugsbekämpfungszyklus



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission.

Kontrollrahmen der Mitgliedstaaten für die Betrugsbekämpfung

- 9) Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ein wirksames und effizientes internes Kontrollsystem zu betreiben, geeignete Maßnahmen zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug zu ergreifen und rechtliche Schritte einzuleiten, um betrügerisch ausgegebene Mittel wieder einzuziehen⁶. Die Mitgliedstaaten können ihre bestehenden nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme und damit verbundenen Einrichtungen nutzen, einschließlich derjenigen, die für andere EU-Fonds wie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds oder für die Verwaltung ihres nationalen Haushalts genutzt werden.

⁵ COM(2023) 405, Aktionsplan der Kommission zur Betrugsbekämpfungsstrategie – Überarbeitung 2023.

⁶ Artikel 22 Absätze 1 und 2 der ARF-Verordnung.

- 10) Wenn die Mitgliedstaaten der Kommission ihre ursprünglichen oder überarbeiteten nationalen Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen, müssen sie Informationen über die Vorkehrungen für ihr System zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug bereitstellen⁷.
- 11) Die wichtigsten Stellen innerhalb der Kontroll- und Prüfungssysteme der Mitgliedstaaten sind die folgenden:
- a) Eine vom Mitgliedstaat benannte **Koordinierungsstelle** für die Durchführung der ARF. Sie trägt die Gesamtverantwortung für die Überwachung der Umsetzung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans des Landes im Namen des Mitgliedstaats und ist die zentrale Anlaufstelle für die Kommission.
 - b) **Durchführungsstellen (in der Regel Ministerien oder Agenturen)**, die für die Durchführung der einzelnen Maßnahmen zuständig sind. Diese Stellen haben zusammen mit den delegierten Durchführungs- oder Kontrollstellen zunächst die Aufgabe, die Durchführung der Maßnahmen sicherzustellen, sind aber auch dafür zuständig, zu kontrollieren, dass keine gravierenden Unregelmäßigkeiten (Betrug, Korruption und Interessenkonflikte) vorliegen, um die erforderliche Gewähr für den Schutz der finanziellen Interessen der Union für die Koordinierungsstelle und die Unterzeichnung der Verwaltungserklärung zu erlangen.
 - c) Eine **Prüfstelle** führt Systemprüfungen und Prüfungen von Einzelfällen zur Unterstützung von Investitionen und Reformen durch. Dazu gehört auch die wirksame Bekämpfung des Risikos von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten. Diese Stelle muss funktionell unabhängig von der Durchführung der ARF-Maßnahmen innerhalb des Mitgliedstaats sein und über ausreichende Ressourcen verfügen, um ihre Prüfungsaufgaben in Bezug auf die ARF wahrnehmen zu können.
- 12) Während der Durchführungsphase müssen die Mitgliedstaaten jedem Zahlungsantrag eine Verwaltungserklärung beifügen, aus der hervorgeht, dass ihre Kontrollsysteme die erforderliche Gewähr dafür bieten, dass die Mittel im Einklang mit allen geltenden Vorschriften verwaltet wurden, insbesondere denjenigen zur Vermeidung von gravierenden Unregelmäßigkeiten und Doppelfinanzierung. Die Mitgliedstaaten müssen ferner eine Zusammenfassung der durchgeführten Prüfungen vorlegen, einschließlich etwaiger festgestellter Schwachstellen oder aufgedeckter Betrugsfälle sowie aller ergriffenen Abhilfemaßnahmen.

⁷ [Ibid.](#), Bewertungskriterium 2.10, Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe r und Anhang V.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

- 13) Ziel dieser Prüfung war es, die Wirksamkeit der von der Kommission und den Mitgliedstaaten für die ARF eingerichteten Systeme im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU vor Betrug zu bewerten. Der Rechnungshof bewertete, ob
- die Kommission durch die Festlegung von Kernanforderungen und die Durchführung von Prüfungen der Systeme der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Rahmens für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF beigetragen hat;
 - die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen zur Betrugsprävention und -aufdeckung ergriffen haben;
 - die Verfahren für die Meldung und Behebung von Betrug ausreichen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.
- 14) Betreffend die Mitgliedstaaten berücksichtigte der Rechnungshof Nachweise bis Dezember 2024 und betreffend die Kommission Nachweise bis Juli 2025. Da der Rechtsrahmen für die ARF keine detaillierten Betrugsbekämpfungsanforderungen enthält, bewertete der Rechnungshof die Wirksamkeit der mitgliedstaatlichen Systeme zur Prävention und Aufdeckung von Betrug anhand der aus seiner Sicht für diesen Zweck geeigneten Leitlinien der Kommission⁸. Zur Bewertung der Berichterstattung über und der Behebung von Betrugsfällen verwendete der Rechnungshof seine eigenen Kriterien, die auf der Praxis bei den europäischen Struktur- und Investitionsfonds beruhten, da er der Auffassung ist, dass die Leitlinien der Kommission keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU vorsehen.
- 15) Die Prüfung ergänzt den [Sonderbericht 07/2023 des Rechnungshofs "Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfazilität"](#), in dem Probleme im Zusammenhang mit der Berichterstattung über Betrug festgestellt wurden, und den [Sonderbericht 09/2025 "Systeme zur Sicherstellung der Übereinstimmung der ARF-Ausgaben mit den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen"](#), in dem festgestellt wurde, dass die Kommission nicht in der Lage war, ausreichende Gewähr für die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für die ARF-Ausgaben zu erlangen.

⁸ Beispielsweise "Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility", Europäische Kommission, 2023; Leitfaden zur Bewertung des Betrugsrisikos und zu wirksamen und angemessenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, Europäische Kommission, 2014.

16) Für diese Prüfung hat der Rechnungshof

- die im Rechtsrahmen festgelegten Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie die an sie gestellten Anforderungen im Bereich der Betrugsbekämpfung untersucht;
- Gespräche mit Vertretern der Kommission geführt und Sitzungen mit ihnen abgehalten;
- Gespräche mit Vertretern einer Stichprobe von ARF-Behörden in vier ausgewählten Mitgliedstaaten (Durchführungsstellen, Koordinierungsstellen und Prüfstellen) sowie mit anderen wichtigen Interessenträgern, die an der Betrugsbekämpfung im Rahmen der ARF beteiligt sind, geführt und Sitzungen mit ihnen abgehalten;
- den Rahmen der Kommission für die Betrugsbekämpfung untersucht, einschließlich ihrer Prüfstrategie, der Durchführung von Systemprüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und der Leitlinien für die Mitgliedstaaten;
- in den ausgewählten Mitgliedstaaten eine IT-Prüfung betreffend die Nutzung von Arachne im Zusammenhang mit Betrug durchgeführt (die Wirksamkeit von Arachne war nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs);
- den Kontrollrahmen der ausgewählten Mitgliedstaaten für die Betrugsbekämpfung überprüft und die Umsetzung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen untersucht, einschließlich Kontrollen betreffend das Nichtvorliegen von Betrug bei ausgewählten Etappenzielen/Zielwerten;
- die Korrekturmaßnahmen der Kommission und der ausgewählten Mitgliedstaaten analysiert;
- anhand der Verwaltungserklärung die Berichterstattung der ausgewählten Mitgliedstaaten über aufgedeckte Betrugsfälle untersucht.

17) Der Rechnungshof wählte vier Mitgliedstaaten aus: Dänemark, Italien, Rumänien und Spanien. Die Auswahl des Rechnungshofs beruhte auf mehreren Faktoren, darunter die Zahl der ARF-Fälle der EUSTa, kritische und sehr wichtige Feststellungen aus den PFIU-Prüfungen der Kommission, Mittelzuweisungen für die ARF und das Volumen der bis Juli 2024 geleisteten Zahlungen. In jedem Mitgliedstaat bewertete der Rechnungshof die Betrugsbekämpfungssysteme der Koordinierungsstelle, der Prüfstelle und von zwei Durchführungsstellen, die ausgehend vom mit ihnen verbundenen Risiko unter den zuvor von der Kommission geprüften Stellen ausgewählt wurden.

- 18) Darüber hinaus konsultierte der Rechnungshof die EUSTA und das OLAF, um sich ein eingehenderes Verständnis ihrer Aufgaben im Rahmen der Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF zu verschaffen.
- 19) Der Rechnungshof führte ferner eine Umfrage unter den ARF-Behörden zu ihren Maßnahmen zum Schutz der ARF vor Betrug durch. Er erhielt Antworten von 113 ARF-Behörden aus 24 Mitgliedstaaten. Die Umfrage wurde am 19. November 2024 per E-Mail versandt. Sie ging an alle Koordinierungs- und Prüfstellen der Mitgliedstaaten sowie an 107 Durchführungsbehörden, die von der Kommission im Rahmen ihrer PFIU-Prüfungen bewertet wurden. Die Teilnahmequoten betrugen 85 %, 67 % bzw. 74 %.
- 20) Mit dieser Prüfung will der Rechnungshof zur Stärkung der ARF-Systeme zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sowohl auf Ebene der Kommission als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten beitragen. Da die größten Investitionen gegen Ende der ARF geplant sind, ist es wahrscheinlich, dass Betrugsfälle kurz vor oder nach dem Ende der ARF auftreten. Die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs sind auch für künftige Instrumente relevant, deren Finanzierungsmodelle dem der ARF ähneln.

Anhang II – Nutzung von Arachne im Rahmen der ARF

Betrugsrisiko in Arachne

- 1) Arachne ist ein integriertes IT-Tool für das Data Mining und die Risikobewertung, das von der Kommission entwickelt wurde, um die Verwaltungsbehörden bei ihren administrativen Überprüfungen und Verwaltungskontrollen zu unterstützen.
Es soll den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten öffentlich zugängliche Informationen hinzufügen, damit anhand einer Reihe von Indikatoren die Projekte, Begünstigten, Verträge, Auftragnehmer und Unterauftragnehmer ermittelt werden können, die für Betrug, Interessenkonflikte oder andere Unregelmäßigkeiten anfällig sein könnten. Es kann den Behörden potenziell nützliche Hinweise auf mögliche Risiken liefern und somit weitere Untersuchungen auslösen.
- 2) In Arachne sind sieben Risikokategorien definiert: Auftragsvergabe, Vertragsverwaltung, Förderfähigkeit, Leistung, Angemessenheit, Konzentration sowie Reputations- und Betrugswarnungen. Arachne berechnet eine Risikopunktzahl pro Projekt, Begünstigtem, Vertrag und Auftragnehmer, um zu ermitteln, in welchen Kategorien das Risiko erhöht ist.

- 3) Das Betrugsrisiko wird in der Kategorie "Reputations- und Betrugswarnungen" analysiert. In dieser Kategorie gibt es 33 Risikoindikatoren:
 - finanzielle Risiken: finanzielle Gesamtleistung von Begünstigten, Projektpartnern, Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Mitgliedern des Konsortiums auf der Grundlage von Daten der Finanzberichterstattung;
 - relationale Risiken: bestehende Beziehungen zwischen Begünstigten, Projektpartnern, Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Mitgliedern des Konsortiums und ihren offiziellen Vertretern und den mit ihnen verbundenen Personen;
 - Reputationsrisiken: Beteiligung an Tätigkeiten, die möglicherweise zu Rufschädigungen führen könnten (z. B. Insolvenzen);
 - Sanktionsrisiken: Bestimmung von Begünstigten, Projektpartnern, Auftragnehmern, Unterauftragnehmern und Mitgliedern des Konsortiums oder ihren offiziellen Vertretern und mit ihnen verbundenen Personen, die auf einer schwarzen Liste stehen oder in einer Sanktionsliste aufgeführt sind;
 - mit Änderungen verbundene Risiken: jede Art von Änderung der Unternehmensstruktur, des Namens, der Anschrift, der Direktoren.
- 4) Jedem Indikator wird ein Wert und eine Gewichtung zwischen 5 und 20 zugewiesen. Auf der Grundlage der verfügbaren Indikatoren und ihrer Gewichtung berechnet Arachne eine Reputation und Betrug betreffende Gesamtpunktzahl. Zu diesem Zweck aggregiert es die zehn höchsten Werte der verfügbaren Indikatoren und dividiert sie anschließend durch die Summe der Gewichtung der zehn verfügbaren Indikatoren, die am höchsten gewichtet wurden. Die Ergebnisse der Berechnung sowie die Punktzahl für die einzelnen Indikatoren und alle relevanten Details werden in einem vom System generierten Bericht dargestellt. Ein Projekt kann eine Risikopunktzahl zwischen 0 und 50 erhalten.

Gesamtbewertung der Verwendung von Arachne (Dänemark, Italien, Rumänien)

Verfügbarkeit von Leitlinien

- 5) In den ausgewählten Mitgliedstaaten stellte der Rechnungshof fest, dass **Italien** nationale Leitlinien entwickelt hat, in denen der Rechtsrahmen für die Verwendung von Arachne beschrieben ist, und dass jede in seiner Stichprobe enthaltene Stelle Leitlinien ausgearbeitet hat, in denen die Verwendung von Arachne näher beschrieben ist. In **Rumänien** arbeiteten auch die Durchführungsstellen Leitlinien aus, wohingegen in **Dänemark** nur die Prüfstelle Arachne verwendet und entsprechende Leitlinien entwickelt hat.

Regelmäßige Kontrollen und Prüfungen sowie regelmäßige Überwachung der Risikopunktzahlen

- 6) In **Italien** führen sowohl die Durchführungsstellen als auch die Prüfstelle Kontrollen auf Betrug mithilfe von Arachne durch. Die Durchführungsstellen konzentrieren ihre Kontrollen auf Begünstigte, die an Projekten beteiligt sind, und die Ergebnisse werden in festgelegten Checklisten dokumentiert. Die Prüfstelle verwendet Berichte aus dem Instrument für Risikobewertungen sowohl für Compliance-Prüfungen als auch für vertiefte Prüfungen.
- 7) In **Rumänien** empfiehlt die Koordinierungsstelle, dass die Durchführungsstellen nur dann Kontrollen in Arachne durchführen, wenn Indikatoren für einen möglichen Betrug vorliegen. Eine der beiden ausgewählten Durchführungsstellen legte zu Beginn der ARF-Maßnahmen fest, wann im Projektzyklus Arachne zur Betrugskontrolle herangezogen werden muss. Die andere Durchführungsstelle hat dies erst 2025 nach der Prüfung des Rechnungshofs getan.
- 8) In **Dänemark** wird Arachne ausschließlich von der Prüfstelle genutzt. Einmal jährlich werden die Projekte und Begünstigten, deren Risikopunktzahl sich entweder in der Gesamtbewertung oder in der Bewertung der Kategorie "Reputations- und Betrugswarnungen" auf mehr als 40 von 50 Punkten beläuft, von der Prüfstelle zur weiteren Untersuchung durch die Durchführungsstellen ausgewählt. Die Durchführungsstellen müssen die Punktzahl für jeden Indikator überprüfen, ihre Kontrollen bewerten und der Prüfstelle erläutern, wie die Durchführungsstellen selbst die ermittelten Risiken mindern wollen.

- 9) Alle drei in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten, die Arachne nutzen, verwenden die "Reputations- und Betrugswarnungen", um die Gesamtpunktzahl in dieser Risikokategorie zu überprüfen. Allerdings haben nicht alle Mitgliedstaaten eindeutig festgelegt, in welcher Phase des Projektzyklus Arachne genutzt werden sollte. Was die **Überwachung der Risiken** in Arachne betrifft, so werden die Risikopunktzahlen wöchentlich neu berechnet. Wenn sich eine Risikopunktzahl ändert, werden frühere Werte beibehalten und auf einer Zeitleiste angezeigt. Das Tool bietet eine Warnfunktion, die es den Nutzern ermöglicht, eine E-Mail zu erhalten, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass keiner der Mitgliedstaaten diese Funktion nutzt. Entweder haben sie keine Kenntnis der Funktion (Dänemark), oder sie sind der Ansicht, dass der Nutzen begrenzt ist (Italien).

Zugang für das Personal

- 10) In **Italien** gewährt die Koordinierungsstelle dem Personal der Durchführungsstellen, das direkt oder indirekt an Betrugskontrollen beteiligt ist, Zugang zu Arachne. In **Rumänien** bietet die Koordinierungsstelle Personal, das von den einzelnen Durchführungsstellen benannt wird, Zugang zu Arachne. In **Dänemark** ist der Zugang auf nur zwei Mitglieder der Prüfstelle beschränkt, die für das Hochladen und Extrahieren von Daten zuständig sind.

Hochladen korrekter und ausreichender Daten

- 11) In **Italien** werden die Daten von der Koordinierungsstelle durchgehend erhoben und monatlich hochgeladen. In **Dänemark** erhebt die Prüfstelle Daten von den Durchführungsstellen und lädt sie alle drei Monate in das Tool hoch. In **Rumänien** sind die Durchführungsstellen für die Erhebung und das Hochladen von Daten zuständig, und die Koordinierungsstelle empfiehlt, sie alle drei Monate hochzuladen. Sie überwacht jedoch nicht die Menge der hochgeladenen Daten.
- 12) Es gibt erhebliche Unterschiede bei der Zahl der ARF-Projekte, die in Arachne hochgeladen wurden. Bis Mai 2025 hatte Italien mehr als 275 000 Projekte hochgeladen, Dänemark 82 000 und Rumänien fast 8 000. Mit Ausnahme Italiens, wo das Hochladen von Daten genau überwacht wird und 97 % der umgesetzten Projekte in Arachne hochgeladen werden, haben die Mitgliedstaaten keinen umfassenden Überblick darüber, ob alle Projekte in Arachne hochgeladen wurden.

Abkürzungen

Abkürzung	Definition/Erklärung
AFCOS	<i>Anti-fraud coordination service</i> (Von den Mitgliedstaaten benannte Koordinierungsstellen für die Betrugsbekämpfung)
ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
EUSTA	Europäische Staatsanwaltschaft
GD ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
IGAE	Zentrale Aufsichtsbehörde für die staatliche Verwaltung (interne Kontrollstelle für den öffentlichen Sektor Spaniens)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
PFIU	Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union

Glossar

Begriff	Definition/Erklärung
Aufbau- und Resilienzfähigkeit	Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grünen und digitalen Zukunft.
Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten	Anwendung, die Mitgliedstaaten nutzen, um Unregelmäßigkeiten einschließlich mutmaßlichen Betrugs an das OLAF zu melden.
Data-Mining	Prozess der Analyse großer Datensätze, um Informationen in Form von Mustern und Trends zu finden.
Direkte Mittelverwaltung	Verwaltung eines EU-Fonds oder EU-Programms ausschließlich durch die Kommission im Gegensatz zur geteilten oder indirekten Mittelverwaltung.
Durchführungsbeschluss des Rates	Dokument, mit dem der Rat auf der Grundlage einer Bewertung der Kommission den Aufbau- und Resilienzplan eines Mitgliedstaats billigt.
Endempfänger	natürliche oder juristische Person, die Mittel aus der ARF erhält, um eine im Aufbau- und Resilienzplan eines Mitgliedstaats enthaltene Maßnahme durchzuführen.
Etappenziel	qualitatives Maß für die Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Vollendung einer in seinem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reform oder Investition.
Etappenziel für die Kontrolle	spezifische Anforderung in Bezug auf die Prüf- und Kontrollsysteme eines Mitgliedstaats, die erfüllt sein muss, bevor das betreffende Land Mittel aus der ARF erhalten kann.
(Nationaler) Aufbau- und Resilienzplan	Dokument, in dem die von einem Mitgliedstaat im Rahmen der ARF geplanten Reformen und Investitionen dargelegt werden.
Verwaltungserklärung	Erklärung, die dem Zahlungsantrag eines Mitgliedstaats beigelegt wird und in der bestätigt wird, dass die Bedingungen für den Erhalt von Finanzmitteln erfüllt sind, dass alle Belege vollständig und korrekt sind und dass der Mitgliedstaat die Gewähr erhalten hat, dass alle geltenden Vorschriften eingehalten wurden.
Verwaltungsüberprüfung	Verfahren, bei dem Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass von der EU finanzierte Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen geliefert bzw. erbracht wurden und geltend gemachte Ausgaben förderfähig sind und allen geltenden Rechtsvorschriften und Vorschriften entsprechen.
Zielwert	quantitativer Maßstab für die Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Verwirklichung einer Reform oder Investition.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-06>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2026-06>

Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Katarína Kaszasová, Mitglied des Rechnungshofs. Frau Kaszasová wurde unterstützt von ihrem Kabinettschef James Verity und der Attachée Iveta Turčanová, der Leitenden Managerin Judit Oroszki und dem Aufgabenleiter Tiberiu Popa. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia und Gabriela Barbieri. Christos Aspris und Mattia Belli leisteten Unterstützung im Zusammenhang mit dem Datenmaterial. Jesús Nieto Muños und Cynthia Matala-Tala leisteten Unterstützung bei der grafischen Gestaltung. Valérie Tempez war für die Sekretariatsassistenten zuständig.



Von links nach rechts: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2026

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Rechnungshofs weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Titelbild: © tong2530 – stock.adobe.com.

Abbildung 5 – Bildsymbole: Diese Abbildung wurde unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

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

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

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

HTML	ISBN 978-92-849-6485-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/7612599	QJ-01-26-001-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6486-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2668704	QJ-01-26-001-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 06/2026](#) "Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit der ARF – Die Arbeiten laufen", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2026.

Aufgrund des Umfangs und des Umsetzungsmodells der ARF ist es wichtig, dass das Betrugsrisiko wirksam eingedämmt wird. Der Rechnungshof untersuchte daher die ARF-Betrugsbekämpfungssysteme sowohl auf Ebene der Kommission als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten. Er stellte fest, dass die Kommission zwar Schritte unternommen hat, um den Rahmen für die Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit der ARF zu verbessern, dass aber nach wie vor Schwachstellen bestehen. Dazu gehört, dass detaillierte Betrugsbekämpfungsanforderungen fehlen, die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in einigen Mitgliedstaaten unzureichend und die Daten über mutmaßliche Betrugsfälle unvollständig sind. Diese Schwachstellen erhöhen das Risiko, dass EU-Mittel veruntreut werden. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, detailliertere Leitlinien zur Bekämpfung von im Rahmen der ARF begangenen Betrug bereitzustellen und ihre eigenen Prüfungs- und Kontrollverfahren zu stärken. Er empfiehlt ferner, für künftige ähnliche Instrumente von Anfang an detaillierte Anforderungen in die Verordnungen aufzunehmen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Medien: @EUauditors