



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

DE

Stellungnahme 06/2022

(gemäß Artikel 322 Absatz 1 AEUV)

zu dem Vorschlag
für eine Verordnung
des Europäischen Parlaments
und des Rates
über die Haushaltsordnung
für den Gesamthaushaltsplan
der Union (Neufassung)
[2022/0162 (COD)]

Inhalt

| | Ziffer |
|---|----------------|
| Einleitung | 01 - 03 |
| Allgemeine Bemerkungen | 04 - 05 |
| Besondere Bemerkungen | 06 - 48 |
| Aufzeichnung und Speicherung von Daten zu den Empfängern von Unionsmitteln sowie Datenauswertung | 07 - 12 |
| Auftragsvergabe durch die EU und vergütete externe Sachverständige | 13 - 18 |
| Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) | 19 - 22 |
| Beiträge der Union zu globalen Initiativen | 23 - 26 |
| Anleihe- und Darlehenstransaktionen | 27 - 31 |
| Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien | 32 - 34 |
| Gewährungsverfahren der Union im Bereich der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung | 35 - 38 |
| Verschiedene Änderungen | 39 - 48 |
| Artikel 25 – Zuwendungen | 40 - 41 |
| Artikel 33 – Leistungsorientierung und die Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit | 42 - 43 |
| Artikel 252 – Billigung der endgültigen konsolidierten Rechnungen | 44 - 48 |
| Anhang | |
| Vorgeschlagene Änderungen | |

Einleitung

01 Am 16. Mai 2022 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für eine gezielte Änderung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union ("Haushaltsordnung"). Gemäß der Rechtsgrundlage für den Kommissionsvorschlag ist der Europäische Rechnungshof ("Hof") anzuhören¹; sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat haben den Hof daher um seine Stellungnahme ersucht, und zwar am 2. bzw. 13. September 2022. Mit dieser Stellungnahme wird der Anhörungspflicht Genüge getan.

02 Die Kommission begründet diese Neufassung damit, dass die Haushaltsordnung an das Paket für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) angepasst werden muss, um auch weiterhin über ein einheitliches Regelwerk für die Ausgaben der Union zu verfügen. Dies bedeutet, dass alle allgemeinen Finanzvorschriften in der Haushaltsordnung enthalten sind, um den EU-Organen und den Empfängern von EU-Mitteln mehr Rechtssicherheit zu bieten.

03 Darüber hinaus sieht der Kommissionsvorschlag weitere Änderungen vor, um

- Verbesserungen und Vereinfachungen, die seit Inkrafttreten der Haushaltsordnung 2018 ermittelt wurden, umzusetzen;
- auf aktuelle Ereignisse und Trends wie die COVID-19-Pandemie und das Krisenmanagement zu reagieren;
- die finanziellen Interessen der EU besser zu schützen (z. B. durch verstärkte Nutzung der Digitalisierung);
- einen besseren Beitrag zur Verwirklichung der politischen Ziele der EU zu leisten und zusätzliche Vereinfachungen für die Empfänger von EU-Mitteln zu erreichen.

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a.

Allgemeine Bemerkungen

04 Die Kommission hat vorgeschlagen, die Haushaltsordnung neu zu fassen, anstatt sie lediglich zu überarbeiten. Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit der Neufassung "das richtige Gleichgewicht erreicht werden soll, indem der Schwerpunkt auf wirklich erforderlichen Änderungen liegt". Eine Neufassung führt zur Annahme eines neuen Rechtsakts, der in einem einzigen Text die inhaltlichen Änderungen, die an einem bisherigen Rechtsakt vorgenommen werden, und die unveränderten Bestimmungen dieses Rechtsakts zusammenfasst. Der neue Rechtsakt tritt an die Stelle des bisherigen Rechtsakts und hebt diesen auf.

05 Im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2001² über die Anwendung der Technik der Neufassung sollte in der dem Vorschlag beigefügten Begründung ausgeführt werden, warum eine Neufassung vorgeschlagen wird, sowie jede vorgeschlagene inhaltliche Änderung begründet werden. Außerdem müssen anhand der Aufmachung des Vorschlags für eine Neufassung die inhaltlichen Änderungen und die neuen Erwägungsgründe von den unveränderten Bestimmungen eindeutig unterschieden werden können. Auf der Grundlage seiner Analyse der in der Interinstitutionellen Vereinbarung niedergelegten Bedingungen und der von der Kommission in der Begründung ihres Vorschlags genannten Gründe für die Neufassung ist der Hof zu der Auffassung gelangt, dass der Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für eine Neufassung erfüllt.

² Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten (2002/C 77/01).

Besondere Bemerkungen

06 In diesem Abschnitt werden die Bemerkungen des Hofes zu einzelnen von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen dargelegt. Die Stellungnahme des Hofes orientiert sich an den von der Kommission in einer Reihe von Non-Papers – also inoffiziellen Dokumenten – ermittelten Punkten; die Kommission hatte diese Non-Papers dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof weitergeleitet, um die vorgeschlagenen Änderungen zu erläutern. In der Stellungnahme wird nur auf diejenigen Punkte eingegangen, zu denen der Hof besondere Bemerkungen vorzubringen hat.

Aufzeichnung und Speicherung von Daten zu den Empfängern von Unionsmitteln sowie Datenauswertung

Betroffene Artikel

- Artikel 2 – Begriffsbestimmungen;
- Artikel 36 –Interne Kontrolle des Haushaltsvollzugs;
- Artikel 275 – Übergangsbestimmungen.

Hintergrund

07 In der Interinstitutionellen Vereinbarung³ vom 16. Dezember 2020 ist für Kontroll- und Prüfzwecke die Erhebung von Informationen und Zahlen über die Endempfänger und Endbegünstigten von Unionsmitteln vorgesehen. Informationen über diejenigen, die letztlich direkt oder indirekt Unionsmittel erhalten (einschließlich Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer), sind notwendig, damit der Unionshaushalt sowie die Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) besser gegen Betrug und Unregelmäßigkeiten geschützt sind.

08 Für die im Wege der geteilten Mittelverwaltung ausgeführten Mittel des MFR 2021–2027 sowie für die ARF hat die Kommission bereits vorgeschlagen, die

³ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel (2020/L 433 I/28).

Erhebung und Interoperabilität von Daten der Mitgliedstaaten über die Empfänger von EU-Mitteln (darunter die wirtschaftlichen Eigentümer) zu verbessern. In den geltenden Rechtsvorschriften ist jedoch die obligatorische Verwendung des von der Kommission zur Verfügung zu stellenden einzigen Instruments zur Datenauswertung und Risikobeurteilung nicht vorgesehen. Die Kommission schlägt vor, dessen Verwendung ab dem nächsten MFR obligatorisch zu machen. Wie im Sonderbericht des Hofes über den Schutz des EU-Haushalts⁴ hervorgehoben wurde, sollte das Instrument auch auf Daten zurückgreifen können, die in verschiedenen für den Ausschluss relevanten Registern auf nationaler und EU-Ebene verfügbar sind.

09 Die Kommission schlägt vor, die Systeme für Betrugsprävention, für die Aufdeckung von Betrug und für die Reaktion auf Betrug durch die obligatorische elektronische Aufzeichnung und Speicherung von Daten über die Endempfänger und Begünstigten von Unionsmitteln (einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer) und die Integration dieser Daten in das von der Kommission zur Verfügung zu stellende einzige IT-System zur Datenauswertung und Risikobeurteilung zu stärken. Zugang zu diesem System sollten gemäß dem Vorschlag der Kommission nicht nur diejenigen Stellen haben, die die Mittel ausführen, sondern auch die Ermittlungs- und Kontrollstellen der EU (einschließlich des Rechnungshofs, des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA)).

Stellungnahme des Hofes

10 Der Hof begrüßt die Absicht, das einzige integrierte IT-System zur Datenauswertung und Risikobeurteilung zu schaffen, den erweiterten Zugang zu diesem System für Ermittlungs- und Kontrollstellen sowie die Möglichkeit, für Kontroll- und Prüfzwecke stärker auf automatisierte Tools und neu entstehende Technologien zurückzugreifen. Ein solches System würde eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten zulasten von EU-Mitteln spielen. Der Hof empfiehlt jedoch, das System nicht erst ab dem nächsten MFR verbindlich vorzuschreiben.

11 In dem Vorschlag wird im Einzelnen dargelegt, welche Daten über die Empfänger und die wirtschaftlichen Eigentümer der Empfänger von EU-Mitteln aufgezeichnet werden sollten⁵. Das Spektrum der Empfänger, zu denen Daten aufgezeichnet und gespeichert werden sollen, ist jedoch nicht so umfassend wie dies in den

⁴ [Sonderbericht 11/2022](#) – "Schutz des EU-Haushalts: Möglichkeiten schwarzer Listen besser nutzen".

⁵ Artikel 36 Absatz 6.

sektorspezifischen Vorschriften im Bereich der geteilten Mittelverwaltung und in der ARF-Verordnung vorgesehen ist, da nicht ausdrücklich auf Unternehmen Bezug genommen wird, die von der EU finanzierte öffentliche Aufträge erhalten haben.

12 Darüber hinaus würden im Falle der geteilten Mittelverwaltung die Daten zu den Endempfängern nicht an die Kommission übermittelt und nicht in das einzige integrierte IT-System eingespeist werden. Dies ist auf den Vorschlag der Kommission zurückzuführen, den Begriff "Empfänger" von EU-Mitteln enger auszulegen⁶. Dem Vorschlag zufolge "sind Bezugnahmen auf Empfänger als Bezugnahmen auf Begünstigte wie in den sektorspezifischen Vorschriften festgelegt zu verstehen". Diese Definition schließt somit Daten über "Endempfänger" aus, die die Mitgliedstaaten gemäß den sektorspezifischen Vorschriften, insbesondere für Finanzinstrumente, erheben müssen. Solche Daten sollten von den Mitgliedstaaten übermittelt und in das einzige integrierte IT-System eingespeist werden.

Auftragsvergabe durch die EU und vergütete externe Sachverständige

- Artikel 153 – Vorlage von Antragsunterlagen;
- Artikel 164 – Grundsätze für Verträge und Anwendungsbereich;
- Artikel 169 – Interinstitutionelle Auftragsvergabe, gemeinsame Auftragsvergabe und Auftragsvergabe im Namen von Mitgliedstaaten;
- Artikel 144 – Ablehnung in einem Gewährungsverfahren.

Hintergrund

13 Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die Vergabeverfahren in Krisenzeiten flexibler gestaltet werden müssen. Das Soforthilfeinstrument (ESI) wurde bereits geändert, um mehr Flexibilität bei der Auftragsvergabe (z. B. gemeinsame Auftragsvergabe) zu schaffen, und die Kommission schlägt nun ein ähnliches Maß an Flexibilität in der Haushaltsordnung vor. Dazu gehört auch eine Aktualisierung der Definition des Begriffs "Krise", damit Notlagen im Bereich der öffentlichen Gesundheit wie COVID-19 abgedeckt sind. Der Vorschlag umfasst ferner die Digitalisierung der Auftragsvergabe und die Mehrquellenbeschaffung. Darüber hinaus unterbreitet die Kommission Vorschläge zur Lösung des Problems, mit dem sie auf dem Markt konfrontiert ist, wenn es um die Einstellung vergüteter externer Sachverständiger

⁶ Artikel 36 Absatz 9. Diese neue Definition findet sich auch in Artikel 38 des Vorschlags.

geht, sowie zur Verschärfung der Bestimmungen über kollidierende berufliche Interessen.

Stellungnahme des Hofes

14 Der Hof begrüßt im Allgemeinen die vorgeschlagenen Änderungen. Dennoch möchte er eine Reihe von Punkten hervorheben.

15 Bei Verträgen, die von den Delegationen der Union vergeben oder ausschließlich im Interesse der Delegationen der Union in Drittländern vergeben werden, schlägt die Kommission vor, dass der öffentliche Auftraggeber die Einreichung der Antragsunterlagen mittels Schreiben auf einen der üblicherweise erforderlichen Wege (entweder per Post/Kurierdienst oder durch Hinterlegung bei den Dienststellen des zuständigen Anweisungsbefugten) beschränken können sollte⁷. Diese Änderung birgt die Gefahr, dass der Wettbewerb eingeschränkt wird. Einschränkungen in Bezug auf die Einreichung mittels Schreiben sollten gut begründet und dokumentiert werden.

16 Die Vergabevorschriften der Haushaltsordnung gelten unmittelbar für Einrichtungen gemäß Artikel 70 und für Einrichtungen in öffentlich-privater Partnerschaft gemäß Artikel 71 (wie in deren Rahmenfinanzregelung und in den jeweils eigenen Finanzregelungen festgelegt). Im Vorschlag der Kommission⁸ heißt es, dass "[d]er zuständige Anweisungsbefugte [...] sich bei der Einleitung eines Vergabeverfahrens nur auf eine Krisenerklärung stützen [kann], wenn das Verfahren durch eine Situation äußerster Dringlichkeit infolge der Krise gerechtfertigt ist" und dass die Krisenerklärung "einschlägigen internen Vorschriften" unterliegt. Somit macht eine Krisenerklärung, die im Einklang mit den "einschlägigen internen Vorschriften" abgegeben wird, den Weg frei für unterschiedlichste interne Vorschriften über Krisenerklärungen in allen EU-Einrichtungen. Dies birgt die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung.

17 Eine weitere vorgeschlagene Änderung ermöglicht die Einbeziehung anderer öffentlicher Auftraggeber durch die Behörde, die das Vergabeverfahren eingeleitet hat⁹, falls eine Krisenerklärung abgegeben wurde¹⁰. Dabei wird nicht präzisiert, ob alle öffentlichen Auftraggeber eine Krisenerklärung gemäß ihren einschlägigen internen

⁷ Artikel 153 Absatz 5.

⁸ Artikel 164 Absatz 6.

⁹ Artikel 169 Absatz 1.

¹⁰ Gemäß Artikel 164 Absatz 6.

Vorschriften abgegeben haben müssen oder ob nur der federführende öffentliche Auftraggeber eine solche Erklärung abgegeben haben muss. Es sollte klargestellt werden, ob ein koordinierter Ansatz der teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber erforderlich ist.

18 Der Hof begrüßt die vorgeschlagene Änderung, wonach der zuständige Anweisungsbefugte einen Teilnehmer in einem Gewährungsverfahren ablehnen muss, wenn dieser kollidierende Interessen hat¹¹. Er schlägt jedoch eine zusätzliche geringfügige Änderung von Artikel 144 vor (siehe *Anhang*).

Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES)

- Artikel 138 – Schutz der finanziellen Interessen der Union durch Erkennung von Risiken, Ausschluss und Verhängung von finanziellen Sanktionen;
- Artikel 139 – Ausschlusskriterien und Ausschlussentscheidungen;
- Artikel 142 – Dauer des Ausschlusses und Verjährungsfrist;
- Artikel 152 – Elektronische Kommunikationssysteme;
- Artikel 153 – Vorlage von Antragsunterlagen.

Hintergrund

19 Die Kommission hat eine Reihe weitreichender und detaillierter Änderungen am Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) vorgeschlagen, das Gegenstand des Sonderberichts des Hofes über den Schutz des EU-Haushalts¹² war. Die entsprechenden Änderungen betreffen hauptsächlich den spezifischen EDES-Abschnitt der Haushaltsordnung.

Stellungnahme des Hofes

20 Der Hof begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen zur Ausweitung des EDES auf die geteilte Mittelverwaltung, die der Hof in seinem Sonderbericht empfohlen hat. Er begrüßt ferner den Vorschlag der Kommission sicherzustellen, dass für Ausgabenprogramme im Rahmen der direkten Mittelverwaltung – wie die ARF –, bei

¹¹ Artikel 144 Absatz 1.

¹² [Sonderbericht 11/2022](#) – "Schutz des EU-Haushalts: Möglichkeiten schwarzer Listen besser nutzen".

denen die Mitgliedstaaten die Begünstigten sind, angemessene Ausschlussregelungen gelten. Mit diesen Änderungen wird eine einheitliche Rechtsgrundlage für alle Arten der Mittelverwaltung geschaffen, um Hinweisen auf schwere Verfehlungen¹³ aus nationalen oder EU-Quellen¹⁴ nachgehen zu können. Der Spielraum für den Ausschluss unseriöser Zahlungsempfänger vom Erhalt von EU-Mitteln wird im Rahmen der direkten Mittelverwaltung jedoch größer sein als im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, sodass Zahlungsempfänger, bei denen festgestellt wird, dass sie sich in einer Ausschlussituation befinden, über die verschiedenen Arten der Mittelverwaltung hinweg nicht einheitlich behandelt werden, wie es der Hof in seinem Sonderbericht über den Schutz des EU-Haushalts empfohlen hat.

21 Der Hof begrüßt ferner den Vorschlag für ein beschleunigtes Ausschlussverfahren¹⁵, das nach Auffassung der Kommission für Fälle gelten sollte, in denen eine rechtskräftige Gerichts- oder bestandskräftige Verwaltungsentscheidung einer Behörde eines Mitgliedstaats oder eines Drittlands im Zusammenhang mit schweren Verfehlungen oder eine Ausschlussentscheidung einer internationalen Organisation, der Europäischen Investitionsbank oder des Europäischen Investitionsfonds vorliegt, sofern die entsprechende Organisation bzw. Einrichtung über ein gleichwertiges Verfahren verfügt. Der Kommission zufolge besteht der Zweck der Änderung darin, im Hinblick auf die betreffenden Fälle eine Rechtsgrundlage für die Entwicklung eines vereinfachten kontradiktorischen Verfahrens mit dem Zahlungsempfänger zu schaffen. Der Hof geht davon aus, dass das vereinfachte kontradiktorische Verfahren von der Kommission in Zusammenarbeit mit dem EDES-Gremium festgelegt wird. Die Kommission sollte in Erwägung ziehen, den Zweck des beschleunigten Verfahrens in der vorgeschlagenen Änderung zu erläutern.

22 Der Hof nimmt ferner zur Kenntnis, dass weitere Änderungen zur Stärkung des EDES vorgeschlagen werden, und begrüßt diese. Diese betreffen

- o die Einbeziehung wirtschaftlicher Eigentümer, verbundener Unternehmen und verantwortlicher Führungskräfte von ausgeschlossenen Zahlungsempfängern¹⁶, wie im Sonderbericht des Hofes empfohlen;

¹³ Artikel 139 Absatz 1.

¹⁴ Artikel 138 Absatz 2.

¹⁵ Artikel 139 Absatz 8.

¹⁶ Artikel 138 Absatz 2.

- Interessenkonflikte als eigenständiger Ausschlussgrund (Angleichung an die EU-Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge)¹⁷;
- die Weigerung, an einer Untersuchung, Überprüfung oder Prüfung durch EU-Einrichtungen mitzuwirken, als ausdrückliche Ausschlussgründe¹⁸;
- die Aufstachelung zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt¹⁹;
- den Ausschluss unseriöser Garantiegeber²⁰;
- die Annahme der Übermittlung von kontradiktorischen Schreiben und Verwaltungsentscheidungen²¹;
- den Nachweis von Abhilfemaßnahmen²².

Beiträge der Union zu globalen Initiativen

- Artikel 240 – Beiträge der Union zu globalen Initiativen.

Hintergrund

23 Im Rahmen von globalen Initiativen wird mit von mehreren Gebern gemeinsam aufgebracht Mitteln ein globales Ziel (z. B. Bekämpfung des Klimawandels, Bildung oder Bekämpfung von AIDS) unterstützt. Die Kommission betrachtet die Beteiligung an solchen Initiativen als wirksamsten Weg, zur Verwirklichung wichtiger politischer Ziele der EU und gleichzeitig zur Bewältigung von globalen Herausforderungen beizutragen, mit denen die internationale Gemeinschaft konfrontiert ist.

24 Der Kommission zufolge eignet sich die Governance-Struktur der bestehenden Haushaltsinstrumente nicht, wenn es darum geht, dass die EU einen Beitrag zu bestehenden globalen Initiativen leisten möchte, insbesondere wenn es sich nur um einen geringfügigen Beitrag handelt. In solchen Fällen sieht der neue Artikel die Möglichkeit vor, einen Beitrag zu einer Initiative in Form von nicht mit Kosten oder

¹⁷ Artikel 139 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer iv.

¹⁸ Artikel 139 Absatz 1 und Artikel 142.

¹⁹ Artikel 139 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer vi.

²⁰ Artikel 138 Absatz 2.

²¹ Artikel 152 und 153.

²² Artikel 139 Absatz 10.

spezifischen Ergebnissen verknüpften Finanzierungen zu leisten, wobei allerdings bestimmte Bedingungen zu beachten sind.

Stellungnahme des Hofes

25 Wenn Beiträge nicht mit angefallenen Kosten oder spezifischen Ergebnissen verknüpft werden, so schränkt dies nach Ansicht des Hofes die Fähigkeit der EU ein zu überprüfen, wie ihre Mittel verwendet wurden. Der Hof stellt ferner fest, dass die Kommission keine Definition des Begriffs "globale Initiative" vorschlägt.

26 Der Hof ist der Auffassung, dass der Begünstigte des Beitrags der Kommission jedes Jahr ausreichende Informationen über die operativen und Verwaltungsausgaben der betreffenden globalen Initiative vorlegen sollte. Die Kommission sollte für die Entlastungsbehörde einen jährlichen Bericht über die bestehenden Risiken sowie über die Kosteneffizienz und Wirksamkeit solcher Beiträge erstellen, um die Fortsetzung oder Einstellung der Beitragsleistung zu rechtfertigen. Eine vorgeschlagene Änderung von Artikel 240 ist im [Anhang](#) zu finden.

Anleihe- und Darlehenstransaktionen

- o Artikel 52 – Darstellung des Haushaltsplans.

Hintergrund

27 Die Kommission ist verpflichtet, das Europäische Parlament und den Rat regelmäßig und umfassend über alle Aspekte ihrer Schuldenmanagementstrategie zu unterrichten²³. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben ferner gemeinsam beschlossen, dass nach der Annahme von NextGenerationEU (NGEU)²⁴ die Bestimmungen betreffend die Berichterstattung über Anleihe- und Darlehenstransaktionen im Rahmen der nächsten Überarbeitung der Haushaltsordnung bewertet und gegebenenfalls überarbeitet werden.

28 Die Kommission erstellt mehrere Berichte, die verschiedene Arten von Anleiheprogrammen, Verbindlichkeiten und Kassenführung abdecken; die Anforderungen an diese Berichterstattung sind jedoch nicht genau festgelegt. Sie

²³ Artikel 5 Absatz 3 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates (Eigenmittelbeschluss).

²⁴ Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise.

verfasst jedoch keinen regelmäßigen und umfassenden Bericht über die Umsetzung ihrer Schuldenmanagementstrategie und die Erreichung der Schuldenmanagementziele im Zusammenhang mit NGEU und anderen Anleiheprogrammen der EU. Beispiele für diese Ziele sind die mittel- bis langfristige Aufnahme von Mitteln zu den geringstmöglichen Kosten und die Aufrechterhaltung eines überschaubaren Risikoniveaus.

29 Der Vorschlag der Kommission²⁵ sieht vor, dass im Entwurf des Haushaltsplans "ein umfassender Überblick über Anleihe- und Darlehenstransaktionen" enthalten sein muss.

Stellungnahme des Hofes

30 Der Hof begrüßt es, dass die Kommission die Haushaltsvorschriften über Anleihe- und Darlehenstransaktionen verbessern möchte. Zweck und Inhalt des vorgeschlagenen "umfassenden Überblicks" sind jedoch unklar; insbesondere ist nicht ersichtlich, ob er die Umsetzung der Schuldenmanagementstrategie der Kommission abdecken wird. Ebenso wenig ist klar, wie sich die Informationen in dem "umfassenden Überblick" von den Informationen über "laufende Kapitaltransaktionen und den Schuldendienst" gemäß Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer iii unterscheiden. Auch der Mehrwert einer zusätzlichen Übersicht ist unklar, da es bereits mehrere Berichte gibt, in denen ein Überblick über die Anleihe- und Darlehenstransaktionen gegeben wird.

31 Mit einem zusätzlichen Überblick über die Anleihe- und Darlehenstransaktionen kann das Fehlen einer umfassenden Berichterstattung über die Umsetzung der Schuldenmanagementstrategie der Kommission und die Erreichung der Schuldenmanagementziele im Zusammenhang mit NGEU und anderen Anleiheprogrammen der EU nicht wettgemacht werden. Die Tatsache, dass diese Informationen nicht verfügbar sind, bedeutet, dass die Rechenschaftspflicht der Kommission in Bezug auf einige Schuldenmanagementziele unklar bleiben wird.

²⁵ Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer iii.

Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien

- Artikel 41 – Entwurf des Haushaltsplans;
- gestrichener Artikel 250 – Jährlicher Bericht über Finanzierungsinstrumente, Haushaltsgarantien und finanziellen Beistand.

Hintergrund

32 Die Haushaltsordnung erlegt der Kommission eine Reihe von Berichtspflichten in Bezug auf Eventualverbindlichkeiten und den gemeinsamen Dotierungsfonds auf. Der Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, die Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien zu straffen.

Stellungnahme des Hofes

33 Die Kommission schlägt unter anderem vor, Artikel 250 zu streichen, der einen Bericht mit Informationen wie einer Zusammenfassung der finanziellen Unterstützung für Mitgliedstaaten und Drittländer, über die an anderer Stelle derzeit nicht Bericht erstattet wird, vorsieht. Der Grund, aus dem die Kommission die Streichung von Artikel 250 vorschlägt, besteht darin, dass sie beabsichtigt, stattdessen in den Arbeitsunterlagen, die dem Entwurf des Haushaltsplans beigefügt und gemäß Artikel 41 Absätze 4 und 5 erstellt werden, eine umfassende Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien vorzulegen.

34 Wenn der Bericht nach Artikel 250 künftig nicht mehr vorgelegt wird, besteht die Gefahr, dass aggregierte Daten zu den Eventualverbindlichkeiten der EU, die sich aus Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand ergeben, nicht im gleichen Umfang gemeldet werden. Der Bericht nach Artikel 250 bietet einen Überblick über das Gesamtrisiko, dem die EU ausgesetzt ist, und das Risikomanagementsystem der EU sowie eine Analyse der Eventualverbindlichkeiten nach Kategorien: Haushaltsgarantien und finanzieller Beistand für Mitgliedstaaten und Drittländer. Außerdem wird darin die Tragfähigkeit der Eventualverbindlichkeiten der EU bewertet. Derzeit ist der Bericht nach Artikel 250 der einzige Bericht, in dem Auskunft über alle Arten von Eventualverbindlichkeiten und über die Gesamtbeträge gegeben wird. Angesichts der zunehmenden Größe und Bedeutung der Eventualverbindlichkeiten der EU²⁶ schlägt der Hof vor, die Berichtspflicht nach Artikel 250 der Haushaltsordnung beizubehalten. Alternativ sollte die Kommission sicherstellen, dass der Inhalt des Berichts nach

²⁶ Siehe Kapitel 2 des Jahresberichts 2021 des Hofes.

Artikel 250 vollständig in einen anderen öffentlich zugänglichen Bericht aufgenommen wird.

Gewährungsverfahren der Union im Bereich der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung

- o Artikel 137 – Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung.

Hintergrund

35 Die Kommission beabsichtigt, einen horizontalen Rahmen für Gewährungsverfahren der Union zu schaffen, bei denen der Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung der Union und ihrer Mitgliedstaaten erforderlich ist. Zu diesem Zweck enthält die vorgeschlagene neue Bestimmung eine Reihe besonderer Bedingungen für Stellen, die an Gewährungsverfahren der Union teilnehmen, die die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung betreffen. Ferner enthält sie Vorschriften und Verfahren für die Anwendung dieser Bedingungen im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Union, insbesondere im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe.

Stellungnahme des Hofes

36 Der Hof ist der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Änderungen, mit denen "besondere Bedingungen für die Teilnahme von Stellen aus Drittländern an Gewährungsverfahren der Union festgelegt werden", mit den Entwicklungen in diesem Bereich in Einklang stehen, beispielsweise mit der Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen aus dem Jahr 2019²⁷, gemäß der die Kommission und die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ausländische Direktinvestitionen, die die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigen könnten, genau zu prüfen.

37 In der Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen werden allerdings die Situationen beschrieben, die Anlass zu Bedenken hinsichtlich "der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung" geben²⁸, was im Vorschlag der Kommission nicht der Fall ist. Der Hof ist der Ansicht, dass dies zu einer uneinheitlichen

²⁷ Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union.

²⁸ Artikel 4: Faktoren, die bei der Feststellung, ob eine ausländische Direktinvestition die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung voraussichtlich beeinträchtigt, berücksichtigt werden können.

Anwendung der Vorschrift führen könnte. Er schlägt daher vor, dass umfassende Leitlinien für die Umsetzung herausgegeben werden.

38 Darüber hinaus ist in dem Vorschlag vorgesehen, dass in Fällen, in denen kein Finanzierungsbeschluss erforderlich ist, der zuständige Anweisungsbefugte entscheidet, ob ein spezifisches Gewährungsverfahren die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigt²⁹. Der Hof schlägt vor, dass umfassende Leitlinien für die Umsetzung herausgegeben werden, auf deren Grundlage der Anweisungsbefugte eine solche Entscheidung treffen sollte.

Verschiedene Änderungen

Hintergrund

39 Der Vorschlag der Kommission enthält verschiedene Änderungen, die nicht in einem spezifischen Non-Paper dargelegt wurden. Sie betreffen die wichtigsten Punkte der Neufassung (siehe Ziffer **02**).

Artikel 25 – Zuwendungen

Hintergrund

40 Die EU-Organe können Zuwendungen annehmen. Zuwendungen von mehr als 50 000 Euro, die Kosten von über 10 % des Werts der Zuwendung mit sich bringen, müssen jedoch vom Europäischen Parlament und vom Rat genehmigt werden. Solche Kosten können beispielsweise für den Transport und die Verteilung von gespendeten Impfstoffen anfallen. Angesichts ihrer Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie schlägt die Kommission vor, die Notwendigkeit einer Genehmigung durch das Europäische Parlament und den Rat für Sachzuwendungen im Wert von über 50 000 Euro³⁰ bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände zu streichen, wenn die Zuwendung im Rahmen der humanitären Hilfe, zur Unterstützung von Soforthilfemaßnahmen, im Rahmen von Katastrophenschutzmaßnahmen oder für Hilfen in Krisensituationen gewährt wird.

²⁹ Artikel 137 Absatz 2.

³⁰ Artikel 25 Absatz 3.

Stellungnahme des Hofes

41 Der Hof schlägt vor, dass zum Zwecke der Wahrung der Transparenz in der Haushaltsordnung festgelegt wird, dass die Kommission die Geltendmachung außergewöhnlicher Umstände dem Europäischen Parlament und dem Rat melden muss.

Artikel 33 – Leistungsorientierung und die Grundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit

Hintergrund

42 Dem Kommissionsvorschlag zufolge sollten Programme und Tätigkeiten so durchgeführt werden, dass ihre Ziele erreicht werden, ohne Umweltziele wie Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser sowie Vermeidung von Umweltverschmutzung zu gefährden³¹.

Stellungnahme des Hofes

43 Der Hof begrüßt diese im Einklang mit den Empfehlungen in seinem Sonderbericht 22/2021 "Nachhaltiges Finanzwesen: EU muss kohärenter vorgehen, um Finanzmittel in nachhaltige Investitionen umzulenken" vorgeschlagene Änderung. Die Auswirkungen dieser Änderung werden davon abhängen, wie der Begriff "gefährden" in den sektorspezifischen Rechtsvorschriften ausgelegt und in der Praxis bewertet wird.

Artikel 252 – Billigung der endgültigen konsolidierten Rechnungen

Hintergrund

44 Die Kommission schlägt vor, die für den Rechnungshof geltenden Stichtage für die Übermittlung seiner Bemerkungen zu den vorläufigen Rechnungen um einen Monat vorzuziehen. Zudem schlägt sie vor, dass der Rechnungshof seine Prüfungsurteile zur Zuverlässigkeit der Jahresrechnungen bis zum 31. Juli abgeben muss.

Stellungnahme des Hofes

45 Die Kommission begründet die Vorverlegung der Stichtage damit, dass die vorgeschlagenen Termine in der Praxis bereits eingehalten werden. Es trifft zwar zu,

³¹ Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d.

dass der Rechnungshof das Ergebnis seiner Arbeit zu den Jahresrechnungen bis zum 31. Juli – d. h. vor der üblicherweise im Oktober erfolgenden Veröffentlichung seines Prüfungsurteils – per Schreiben übermittelt; allerdings hat er dies in Bezug auf die anderen in Artikel 247 genannten Einrichtungen bislang nicht getan hat.

46 Gleichzeitig bleiben die Stichtage für die Übermittlung der vorläufigen Rechnungen durch die Kommission und die anderen Organe und Einrichtungen³² an den Rechnungshof unverändert (31. März bzw. 1. März).

47 Dieser Vorschlag stellt für den Rechnungshof eine wesentliche Änderung dar. Dies gilt insbesondere für die Prüfung der Einrichtungen der Union gemäß den Artikeln 70 und 71, und zwar aufgrund ihrer Anzahl. Mit dem Vorschlag wird die Zeit, die dem Rechnungshof für die Prüfung der Jahresrechnungen zur Verfügung steht, um einen Monat verkürzt. Dies würde die Hinlänglichkeit und Qualität der Grundlagen für die Zuverlässigkeitserklärungen gefährden. Kürzere Fristen würden ferner mit sich bringen, dass der Zeitplan für die Prüfung der Jahresrechnungen vom Zeitplan für die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit getrennt wird. Dies würde die Durchführbarkeit der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs und der kontradiktorischen Verfahren innerhalb der vorgegebenen Fristen weiter beeinträchtigen.

48 Der Hof ist daher der Auffassung, dass die vorgeschlagene Änderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht weiterverfolgt werden sollte. Er schlägt vor, dass stattdessen ein Dialog zwischen der Kommission und dem Rechnungshof aufgenommen wird, um einen realistischen Ansatz für die Überprüfung der Fristen zu entwickeln, der dann bei der nächsten Überarbeitung der Haushaltsordnung zum Tragen kommen könnte.

³² Artikel 245 der geltenden Haushaltsordnung.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 27. Oktober 2022 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

Anhang

Vorgeschlagene Änderungen

In **Tabelle 1** sind die einzelnen vorgeschlagenen Änderungen sowie Bemerkungen zum Vorschlag der Kommission zu finden. **Tabelle 2** enthält weniger wichtige Änderungen, die zwar vorgeschlagen, aber in der Stellungnahme selbst nicht erwähnt werden.

Tabelle 1 – In der Stellungnahme erörterte Änderungen

| Wortlaut des Vorschlags | Vorgeschlagene Änderung | Bemerkungen |
|--|---|-------------|
| <p>Artikel 240 Absatz 2: Für Beiträge der Union zu globalen Initiativen gelten unter Berücksichtigung der Art der Finanzierung durch die Union folgende Bedingungen:</p> <p>i) [...];</p> <p>ii) [...];</p> <p>iii) [...];</p> <p>iv) [...];</p> <p>v) [...].</p> <p>Bei Verdacht auf schwere Unregelmäßigkeiten wie Betrug, Korruption oder Interessenkonflikte wenden der zuständige Anweisungsbefugte, die EUSTa in Bezug auf die an der verstärkten Zusammenarbeit gemäß der Verordnung (EU) 2017/1939 teilnehmenden Mitgliedstaaten, das OLAF und der Rechnungshof die Bestimmungen der Initiative an, um im Einklang mit Artikel 129 zusätzliche Informationen anzufordern und gemeinsame Prüfungs-, Kontroll- oder Untersuchungsbesuche mit den zuständigen Einrichtungen im Rahmen der Initiative durchzuführen.</p> <p>(3) [...].</p> | <p>Artikel 240 Absatz 2: Für Beiträge der Union zu globalen Initiativen gelten unter Berücksichtigung der Art der Finanzierung durch die Union folgende Bedingungen:</p> <p>i) [...];</p> <p>ii) [...];</p> <p>iii) [...];</p> <p>iv) [...];</p> <p>v) [...];</p> <p>vi) die Bestimmungen der Initiative gewährleisten die Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 AEUV.</p> <p>Bei Verdacht auf schwere Unregelmäßigkeiten wie Betrug, Korruption oder Interessenkonflikte wenden der zuständige Anweisungsbefugte, die EUSTa in Bezug auf die an der verstärkten Zusammenarbeit gemäß der Verordnung (EU) 2017/1939 teilnehmenden Mitgliedstaaten und das OLAF und der Rechnungshof die Bestimmungen der Initiative an, um im Einklang mit Artikel 129 zusätzliche Informationen anzufordern und gemeinsame Prüfungs-, Kontroll- oder Untersuchungsbesuche mit den</p> | |

| Wortlaut des Vorschlags | Vorgeschlagene Änderung | Bemerkungen |
|-------------------------|--|-------------|
| (4) [...]. | <p>zuständigen Einrichtungen im Rahmen der Initiative durchzuführen.</p> <p>(3) [...].</p> <p>(4) [...].</p> <p>(5) die Kommission erhält jedes Jahr von der begünstigten Einrichtung ausreichende Informationen über die operativen und Verwaltungsausgaben der betreffenden globalen Initiative.</p> <p>(6) die Kommission erstellt für die Entlastungsbehörde einen jährlichen Bericht über die bestehenden Risiken sowie über die Kosteneffizienz und Wirksamkeit solcher Beiträge, um die Fortsetzung oder Einstellung der Beitragsleistung zu rechtfertigen.</p> | |

Tabelle 2 – Sonstige vorgeschlagene Änderungen

| Wortlaut des Vorschlags | Vorgeschlagene Änderung | Bemerkungen |
|--|---|---|
| <p>Artikel 38 Absatz 1 (letzter Unterabsatz):</p> <p>Unterabsatz 1 dieses Absatzes gilt auch für andere Unionsorgane, wenn sie den Haushalt gemäß Artikel 59 Absatz 1 ausführen.</p> | <p>Unterabsatz 1 dieses Absatzes gilt auch für andere Unionsorgane, wenn sie den Haushalt gemäß Artikel 59 Absatz 1 ausführen.</p> | <p>Hier wird ein Punkt wiederholt, der bereits in Unterabsatz 1 als Änderung aufgenommen wurde.</p> |
| <p>Artikel 144 Absatz 1 Buchstabe d: gemäß Anhang I Nummer 20.6 kollidierende Interessen hat, die sich negativ auf die Erfüllung des Vertrags auswirken können.</p> | <p>gemäß Anhang I Nummer 20.6 kollidierende berufliche Interessen hat, die sich negativ auf die Erfüllung des Vertrags auswirken können.</p> | <p>Anpassung an die neue Definition des Begriffs "kollidierende berufliche Interessen" in Artikel 2</p> |
| <p>Artikel 158 Absatz 4 Buchstabe c: sich einer unabhängigen externen Prüfung unterziehen, die nach Maßgabe international anerkannter Prüfungsstandards von einer Prüfstelle vorgenommen wird, die von der jeweiligen betreffenden Person oder Stelle funktional unabhängig ist;</p> | <p>sich einer unabhängigen externen Prüfung unterziehen, die nach Maßgabe international anerkannter Prüfungsstandards von einer Prüfstelle vorgenommen wird, die von der jeweiligen betreffenden Person oder Stelle funktional unabhängig ist;</p> | <p>Der Satzteil "die von der jeweiligen betreffenden Person oder Stelle funktional unabhängig ist" ist redundant, da bereits weiter vorne im Satz die Worte "unabhängigen externen" zu finden sind.</p> |
| <p>Artikel 158 Absatz 6: Werden Ausgaben bei von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen durch den Unionsbeitrag erstattet, so besteht das Verfahren nach Absatz 4 [...]</p> | <p>Werden Ausgaben bei von mehreren Gebern finanzierten Maßnahmen durch den Unionsbeitrag erstattet, so besteht das Verfahren nach Artikel 159 Absatz 4 [...]</p> | <p>Artikel 158 Absatz 6 und Artikel 159 Absatz 7 sind zwar identisch, doch ist der Verweis auf Absatz 4 ist in diesem Fall nicht korrekt und sollte in "Artikel 159 Absatz 4" geändert werden.</p> |