Analyse
01

DE

EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

2023

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	01 - 05
Umfang und Ansatz der Analyse	06 - 10
Der allgemeine Rahmen	11 - 24
Ähnliche Prioritäten, doch die Finanzierungsmaßnahmen im Rahmen der ARF sind enger mit Reformen verknüpft	11 - 16
Ähnliche Prioritäten, die verschieden präsentiert sind	11 - 13
Die Finanzierung im Rahmen der ARF soll stärker mit den Reformen verknüpft sein, die in den länderspezifischen Empfehlungen genannt sind; einige wichtige Elemente wurden jedoch nicht berücksichtigt	14 - 16
Andere Methode für die Mittelzuweisung und Finanzierung der ARF durch die Emission von Anleihen	17 - 21
Im Rahmen der Kohäsionspolitik wird eine andere Methode der Mittelzuweisung verwendet als im Rahmen der ARF	17 - 20
Die ARF wird über die Emission von Anleihen finanziert	21
Der ARF-Förderzeitraum ist kürzer und erstreckt sich nicht über das Ende des Instruments hinaus	22 - 24
Steuerung und Verwaltung	25 - 32
Die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik werden im Rahmen des EU-Haushalts verwaltet, Auszahlungen aus der ARF erfordern jedoch die Einbindung des Rates	25 - 28
Sowohl die Mittel der Kohäsionspolitik als auch die ARF-Finanzhilfen sind Teil des EU-Haushalts, nicht jedoch die ARF-Darlehen	25
Die Kommission muss vor der Auszahlung von ARF-Mitteln den Rat konsultieren	26 - 27
Die Entlastung durch das Parlament erstreckt sich nicht auf ARF-Darlehen	28
Für die Fonds der Kohäsionspolitik und die ARF gelten unterschiedliche Methoden der Mittelverwaltung, was zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedingt	29 - 32

Die Kohäsionspolitik wird innerhalb eines gemeinsamen EU-Rahmens umgesetzt, die ARF hingegen in nationalen Systemen 29

Für die parallele Umsetzung beider Systeme ist auf nationaler Ebene zusätzlicher Verwaltungsaufwand erforderlich 30 - 32

Planung der Ausgaben 33 - 54

Die Programmplanung der ARF ist stärker zentralisiert 33 - 38

Die ARF beruht auf einem einzigen Programmplanungsdokument für jeden Mitgliedstaat, das auf EU-Ebene vom Rat gebilligt werden muss 33 - 36

Das Partnerschaftsprinzip der Kohäsionspolitik ist bei der ARF keine Vorbedingung 37 - 38

Unterschiedliche Herangehensweisen an die Bewertung von Programmplanungsdokumenten 39 - 44

Die Bewertung der Entwürfe der Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission beruht auf vorab festgelegten Kriterien 39 - 41

Der Umfang der Bewertung durch die Kommission ist bei den beiden Instrumenten unterschiedlich 42 - 44

Die parallele Programmplanung der Fonds der Kohäsionspolitik und der ARF führte zu speziellen Herausforderungen für die Mitgliedstaaten 45 - 54

Zwei Drittel der Aufbau- und Resilienzpläne wurden innerhalb von sechs Monaten angenommen, während sich die Erstellung kohäsionspolitischer Programme und die Verhandlungen darüber noch stärker verzögerten als in früheren Zeiträumen 45 - 47

Teil der Programmplanung ist, den gleichzeitigen Einsatz beider Instrumente zu koordinieren und das Risiko der Doppelfinanzierung zu vermeiden 48 - 51

Die Ausschöpfung der Mittel der Kohäsionspolitik wird von der ARF beeinflusst werden, aber auch von anderen Faktoren abhängen 52 - 54

Bedingungen für Zahlungen 55 - 72

ARF-Finanzierungen sind nicht mit Kosten verknüpft 55 - 65

Mit der ARF werden Reformen und Investitionen basierend auf der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten finanziert 55 - 59

Im Rahmen der Kohäsionspolitik werden Vorhaben hauptsächlich durch die Erstattung angefallener Kosten finanziert 60 - 61

Unterschiedliche Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bei den beiden Instrumenten 62

Inwieweit die ARF-Finanzierungen stärker leistungsbasiert sind als die Fonds der Kohäsionspolitik, bleibt abzuwarten 63 - 65

Im Rahmen der ARF kann die Auszahlung von Mitteln schneller erfolgen 66 - 72

Höhere Vorfinanzierungsquoten im Rahmen der ARF im Vergleich zur Kohäsionspolitik 67 - 68

Bei beiden Instrumenten sind die Verwaltungserklärungen mit den jeweiligen Bedingungen für Zahlungen verknüpft 69 - 70

Im Falle der ARF ist keine nationale oder private Kofinanzierung erforderlich 71

Im Rahmen der ARF werden die Mittelbindungen erst am Ende des Förderzeitraums aufgehoben 72

Überwachung und Kosten der Durchführung 73 - 88

Unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich der Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung 73 - 85

Die Überwachung im Rahmen der ARF ist mit Etappenzielen und Zielwerten verknüpft 74 - 76

In der Kohäsionspolitik ist die Leistung von der Finanzberichterstattung entkoppelt 77 - 78

Anstrengungen zur Verbesserung der Transparenz von Überwachungsdaten wurden unternommen, andere Probleme bleiben jedoch bestehen 79 - 83

Ex-post-Evaluierungen kommen für beide Instrumente zu spät, um als Grundlage für Legislativvorschläge für den nächsten Zeitraum zu dienen 84 - 85

Für beide Instrumente wird es schwierig sein, die Kosten der Durchführung zu bewerten 86 - 88

Kontrolle und Prüfung 89 - 111

Unterschiedliche Bestimmungen bezüglich Kontrolle und Prüfung 89 - 99

Überprüfungen in Bezug auf die Kohäsionspolitik beziehen sich vorwiegend auf die Ordnungsmäßigkeit der geltend gemachten Ausgaben 91 - 93

Der Schwerpunkt der Überprüfungen in Bezug auf die ARF liegt auf der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten 94 - 97

Hinsichtlich der Methode für die Anwendung von Zahlungsaussetzungen oder Teilzahlungen bei Nichterreichung von Etappenzielen und Zielwerten im Rahmen der ARF sind noch Klarstellungen erforderlich 98 - 99

Die Anwendung der Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Rahmen der ARF bedarf weiterer Klärung 100 - 111

Bei den Fonds der Kohäsionspolitik sind Zahlungseinbehalte zum Schutz des EU-Haushalts erforderlich 100 - 101

Im Falle der kohäsionspolitischen Fonds kann die Kommission Zahlungen aussetzen und Finanzkorrekturen vornehmen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen 102 - 104

Bei der ARF stützt sich die Kommission stärker auf die Wirksamkeit der nationalen Systeme zum Schutz der finanziellen Interessen der EU 105 - 107

Die Mitgliedstaaten können verschiedene Systeme nutzen, um im Rahmen der kohäsionspolitischen Fonds und der ARF aufgedeckte Unregelmäßigkeiten zu melden 108 - 109

Potenzial für den Einsatz integrierter Instrumente zur Datenextraktion und Risikobeurteilung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der ARF noch nicht vollständig ausgeschöpft 110 - 111

Schlussbemerkungen 112 - 113

Anhänge

Anhang I – Frühere Berichte des Hofes

Anhang II – Geplanter Beitrag der ARF zu den sechs Säulen (nach Mitgliedstaat)

Anhang III – Zuweisung der Mittel der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027, der ARF-Finanzhilfen (vorläufige und endgültige Zuweisung) sowie der aktivierten ARF-Darlehen

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Team des Hofes

Zusammenfassung

I Mit dieser Analyse wird eine vergleichende Untersuchung der Fonds der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027 und der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) vorgelegt. Die Analyse soll einen Beitrag zu den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2027 leisten. Wir haben die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten in Bezug auf ihren allgemeinen Rahmen, ihre Steuerung und ihre Verwaltung untersucht.

II Im Juli 2020 erzielte der Europäische Rat eine Einigung über das Instrument NextGenerationEU (NGEU), ein befristetes Instrument zur Abmilderung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sowie zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber künftigen Schocks. Über die ARF als Mechanismus, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten Finanzhilfen und Darlehen beantragen können, wird der Großteil der NGEU-Mittel verausgabt. Wie bei der Kohäsionspolitik wird von den Mitgliedstaaten erwartet, die ARF zur Finanzierung von Reformen zu nutzen, die unmittelbarer mit im Rahmen des Europäischen Semesters unterbreiteten länderspezifischen Empfehlungen zusammenhängen, aber auch für Investitionen. Dies kann dazu führen, dass in den kommenden Jahren die von der EU bereitgestellten Mittel von 1 % auf 3 % des EU-BIP anwachsen.

III Die finanzielle Unterstützung im Rahmen der ARF wird wie bei den meisten kohäsionspolitischen Programmen durch Finanzhilfen bereitgestellt, sowie außerdem durch Darlehen, die von den Mitgliedstaaten zurückgezahlt werden müssen. Kohäsionspolitische Mittel werden den Mitgliedstaaten anhand einer Methode zugewiesen, die regionale Unterschiede berücksichtigt. Bei der Verteilung der finanziellen Unterstützung im Rahmen der ARF hingegen spielen diese Unterschiede keine Rolle.

IV Die ARF wird parallel zu den kohäsionspolitischen Finanzierungsmechanismen der EU eingesetzt. Somit können die Mitgliedstaaten wählen, ob sie Investitionen über die ARF oder die Fonds der Kohäsionspolitik finanzieren. Die ARF wird im Rahmen der direkten Mittelverwaltung umgesetzt, während die Fonds der Kohäsionspolitik im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung ausgeführt werden. Dies bedeutet, dass die EU und die Behörden der Mitgliedstaaten unterschiedliche Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der jeweiligen Finanzierungsquelle haben. Unabhängig von der Art der Mittelverwaltung trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts. Das System der Steuerung auf mehreren Ebenen und

das Partnerschaftsprinzip gelten zwar für die Fonds der Kohäsionspolitik, nicht aber für die ARF. Die Einbeziehung von lokalen und regionalen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen ist nicht im gleichen Maße wie bei den Fonds der Kohäsionspolitik erforderlich.

V Die Anzahl und die Grundprinzipien der Programmplanungsdokumente unterscheiden sich zwischen den beiden Instrumenten beträchtlich. Dies gilt auch für die Genehmigungs- und Bewertungsverfahren. Die Koordinierung des parallelen Einsatzes ist Teil der Programmplanung beider Instrumente, und die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Instrumente einander ergänzen, anstatt zu Doppelungen zu führen. Während des Zeitraums 2014–2020 machten die im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Kohäsionsfonds bereitgestellten Mittel rund 10 % der öffentlichen Investitionen in der EU-27 aus. Im laufenden Zeitraum wird durch die ARF der Anteil der von der EU finanzierten öffentlichen Investitionen in den Mitgliedstaaten weiter zunehmen. Wo dieser Anteil bereits hoch ist, können die zusätzlichen ARF-Mittel den Druck auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel auszugeben, weiter erhöhen.

VI Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission Kostenschätzungen für die in ihren Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Maßnahmen vorlegen. Die Kommission prüft die Angemessenheit und Plausibilität dieser Schätzungen bei ihrer Bewertung der Pläne, aber die Zahlungen im Rahmen der ARF sind nicht an diese Kosten gebunden. Dies hat beträchtliche Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die Interventionen in den Mitgliedstaaten programmiert und geplant, die Fortschritte überwacht und der Europäischen Kommission mitgeteilt sowie die Auszahlungen für die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte durchgeführt werden. Inwieweit die ARF-Finanzierungen an sich stärker leistungsbasiert sind als die Fonds der Kohäsionspolitik, bleibt jedoch abzuwarten. Für die Auszahlung von ARF-Mitteln gelten darüber hinaus flexiblere Bedingungen als für den weitaus größten Teil der Ausgaben im Rahmen der kohäsionspolitischen Fonds.

VII Für die beiden Instrumente gelten außerdem unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung. Die Überwachung im Rahmen der ARF basiert auf der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten, während im Rahmen der Kohäsionspolitik leistungsbezogene Informationen bei der Finanzberichterstattung nicht berücksichtigt werden. Auf beide Instrumente trifft zu, dass die meisten Indikatoren, die zu Überwachungszwecken verwendet werden, spezifisch für das jeweilige Programm und den jeweiligen nationalen Aufbau- und Resilienzplan gelten, und es keine gemeinsamen Indikatoren gibt, die flächendeckend

zur Anwendung kommen. Eine Aggregierung dieser Indikatoren zur Messung der Leistung auf EU-Ebene oder zum Vergleich zwischen verschiedenen Programmen der Kohäsionspolitik sowie zwischen diesen und den Aufbau- und Resilienzplänen ist jedoch nicht möglich. Für die Erstellung des Rahmens der Kohäsionspolitik nach 2027 müssen die für das Jahr 2024 geplanten Evaluierungen beider Instrumente genau aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt auch für die Halbzeitüberprüfung der Kohäsionspolitik im Jahr 2025.

VIII Auf EU-Ebene beziehen sich die Kontroll- und Prüfungsregelungen für die ARF auf die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte. Bei den Fonds der Kohäsionspolitik liegt sowohl auf Kommissions- als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene der Schwerpunkt der Kontroll- und Prüfungsregelungen in erster Linie auf der Ordnungsmäßigkeit der angefallenen Kosten, wenn die Ausgaben auf der Grundlage tatsächlicher Kosten erstattet werden. In Bezug auf die ARF muss die Kommission sicherstellen, dass die finanziellen Interessen der EU wirksam geschützt werden; zu diesem Zweck sollte die Kommission von den Mitgliedstaaten ausreichende Gewähr dafür erhalten, dass die ARF im Einklang mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht umgesetzt wird. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten Daten zu den Endempfängern der Mittel erheben und zum Zwecke der Prüfung und Kontrolle eine Liste der finanzierten Maßnahmen erstellen.

IX Bei dieser vergleichenden Untersuchung handelt es sich um eine Analyse, nicht um einen Prüfungsbericht. In den kommenden Jahren wird der gleichzeitige Einsatz der kohäsionspolitischen Programme und der ARF zeigen, wie sich die Unterschiede im Rechtsrahmen auf die Durchführung und die Ergebnisse auswirken.

Einleitung

01 Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021–2027[1] werden 1 211 Milliarden Euro an Finanzmitteln bereitstellt[2]. Davon werden 361 Milliarden Euro im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Kohäsionsfonds (KF)[3] und des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)[4] bereitgestellt und hauptsächlich über Finanzhilfen an die Mitgliedstaaten verteilt (siehe ***Kasten 1***).

Kasten 1

Kohäsionspolitik: die wichtigste langfristige Investitionspolitik der EU

Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste langfristige Investitionspolitik des EU-Haushalts. Sie wurde – ursprünglich unter der Bezeichnung "Regionalpolitik" – durch die Römischen Verträge eingeführt. 1988 wurden die Strukturfonds in eine einzige übergreifende Kohäsionspolitik der EU integriert, deren Ziel darin bestand, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, indem sie die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen verringert[5].

02 Anfang 2020 breitete sich die COVID-19-Pandemie von China her nach Europa aus und führte zu einem wirtschaftlichen Abschwung, der deutlich stärker war als jener, der durch die Finanzkrise 2008 verursacht worden war. Am Jahresende 2021 ging die Kommission davon aus, dass das Wirtschaftswachstum im Frühjahr 2023 das Niveau von vor der Pandemie wieder erreichen würde[6]. Die Invasion der Ukraine durch Russland und der darauffolgende Anstieg der Energiekosten dämpften die

---

[1] Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027.

[2] The EU's 2021–2027 long-term budget and NGEU, Facts and figures, 2021, S. 6.

[3] Verordnung (EU) 2021/1058 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds ("EFRE/KF-Verordnung").

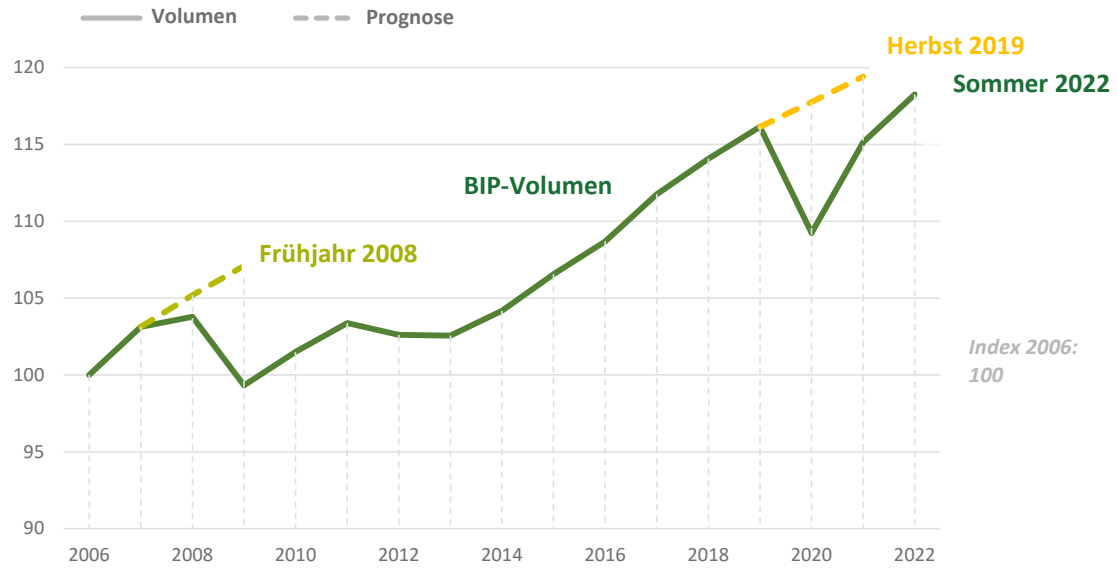
[4] Verordnung (EU) 2021/1057 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 ("ESF+-Verordnung").

[5] Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

[6] European Economic Forecast, Autumn 2021, Paper 160, 2021, S. 24.

Wirtschaftsprognosen jedoch wieder und führten zu einer weiteren Verzögerung der wirtschaftlichen Erholung[7] (siehe ***Abbildung 1***).

Abbildung 1 – Volumenindex des BIP der EU-27, 2006 bis Sommer 2022 (in Prozent)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

03 Um die Auswirkungen der Pandemie auf die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen abzumildern, die Erholung anzukurbeln und die Resilienz der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu stärken, nahm der Rat ein befristetes Instrument an: NextGenerationEU (NGEU)[8]. Von 2021 bis 2026 werden den Mitgliedstaaten über NGEU 807 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt[9]. Rund 90 % der NGEU-Mittel (724 Milliarden Euro) werden über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) bereitgestellt[10]. Im Rahmen der ARF werden sowohl Finanzhilfen (in Höhe von 338 Milliarden Euro) als auch Darlehen (in Höhe von 386 Milliarden Euro) bereitgestellt, die die Mitgliedstaaten beantragen können[11]. Von den verbleibenden

---

[7] European Economic Forecast, Summer 2022, Paper 183, 2022, S. 18.

[8] Artikel 1 der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise ("NGEU-Verordnung").

[9] Alle im Bericht genannten Beträge sind Beträge zu jeweiligen Preisen.

[10] Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität ("ARF-Verordnung").

[11] Artikel 15 Absatz 2 der ARF-Verordnung.

83 Milliarden Euro an NGEU-Mitteln dienten 51 Milliarden Euro im Rahmen von REACT-EU der Aufstockung der Mittel der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020[12] (siehe ***Kasten 2***).

Kasten 2

Die ARF: ein einmaliges befristetes Instrument für die wirtschaftliche Erholung

Die ARF ist ein einmaliges befristetes Instrument, das im Rahmen des Titels "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingerichtet wurde[13]. Mit der ARF soll ein Beitrag zur Erholung von der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Wirtschaftskrise geleistet werden, indem nachhaltiges Wachstum und der Aufbau von Resilienz gegenüber künftigen Schocks gefördert werden.

04 In ***Abbildung 2*** ist die gesamte über NGEU und den MFR verfügbare finanzielle Unterstützung der EU dargestellt.

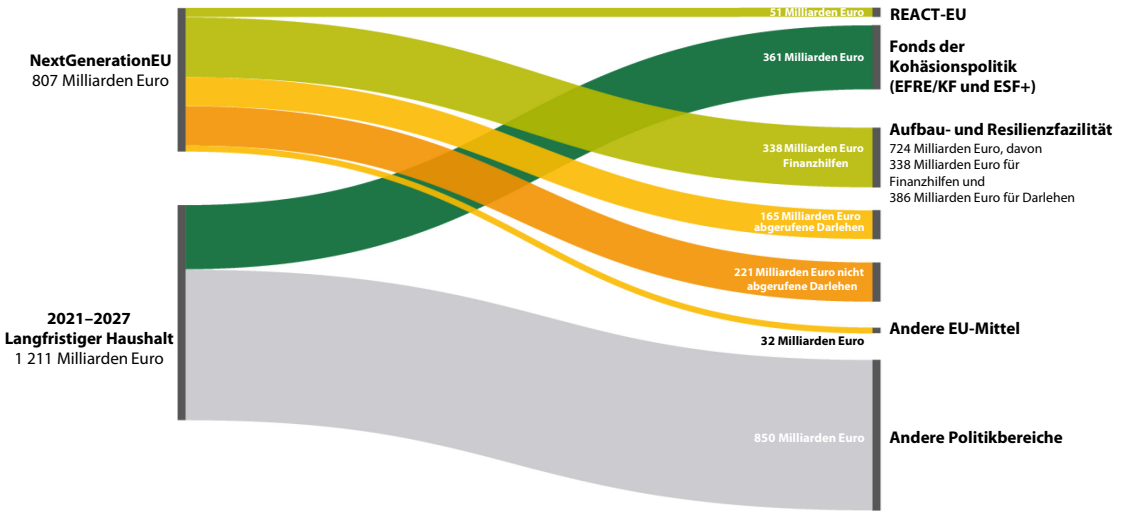
---

[12] Verordnung (EU) 2020/2221 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in Bezug auf zusätzliche Mittel und Durchführungsbestimmungen zur Unterstützung der Krisenbewältigung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen Folgen und der Vorbereitung einer grünen, digitalen und stabilen Erholung der Wirtschaft ("REACT-EU-Verordnung").

[13] Erwägungsgrund 2 der ARF-Verordnung. Artikel 175 AEUV.

Abbildung 2 – Über NGEU und den MFR verfügbare finanzielle Unterstützung der EU

zu jeweiligen Preisen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von im April 2021 veröffentlichten Daten der Kommission.

05 Es gibt eine einheitliche Projektpipeline für geplante Investitionen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden sollen. Da die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik parallel eingesetzt werden, erfordern die den beiden Instrumenten zugrunde liegenden Rechtsvorschriften, dass Investitionen so geplant und umgesetzt werden, dass die zwei Instrumente einander ergänzen, anstatt zu Doppelungen zu führen. Insbesondere muss laut den Rechtsvorschriften in den Programmplanungsdokumenten angegeben werden, wie eine solche Komplementarität erreicht werden soll[14]. Gleichzeitig ist jede Doppelfinanzierung untersagt[15].

[14] Artikel 28 der ARF-Verordnung. Artikel 11 und Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen ("Dachverordnung").

[15] Erwägungsgrund 62 der ARF-Verordnung.

Umfang und Ansatz der Analyse

06 Mit dieser Analyse wird eine vergleichende Untersuchung der Fonds der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027 und der ARF vorgelegt. Die Analyse soll einen Beitrag zu den MFR für die Zeit nach 2027 leisten. Aufgrund der Bedeutung der beiden Instrumente für die wirtschaftliche Erholung in den Mitgliedstaaten der EU nach der COVID-19-Pandemie und des Interesses an dem Durchführungsmechanismus der ARF haben wir uns dieses Themas angenommen. Wir untersuchten die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten in Bezug auf ihren allgemeinen Rahmen, ihre Steuerung, ihre Verwaltung sowie auf ihre Verknüpfungen und die Risiken und Herausforderungen, die sich aus dem parallelen Einsatz in den kommenden Jahren ergeben.

07 Für den Zeitraum 2021–2027 verglichen wir die der ARF zugrunde liegenden Rechtsvorschriften mit jenen, die den Fonds der Kohäsionspolitik (EFRE, KF, ESF+, mit Ausnahme von REACT-EU, dem Fonds für einen gerechten Übergang und der Fazilität "Connecting Europe") zugrunde liegen. Außerdem untersuchten wir die von der Kommission für die ARF herausgegebenen Leitlinien und führten Gespräche mit Bediensteten der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO), der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL), der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) sowie der Taskforce RECOVER des Generalsekretariats.

08 Auf Ebene der Mitgliedstaaten führten wir Gespräche mit den nationalen ARF-Koordinierungsbehörden und anderen Stellen, die an der Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen der ARF und der Partnerschaftsvereinbarungen für den Zeitraum 2021–2027 beteiligt sind. Für die Analyse wurden Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Rumänien und Slowenien ausgewählt, um sowohl föderalistisch als auch zentralistisch organisierte Mitgliedstaaten einzubeziehen. Spanien und Italien sind außerdem die zwei größten Empfängerländer, was die kombinierte Finanzierung aus Mitteln der Kohäsionspolitik und der ARF betrifft. Die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten in unserer Stichprobe waren bis Ende September 2021, als wir mit unserer Arbeit begannen, angenommen worden.

09 Wir stützten uns außerdem auf über 200 öffentlich zugängliche Studien und Veröffentlichungen von anderen Unionsorganen, Forschungsinstituten, Wissenschaftlern und Thinktanks sowie auf zahlreiche eigene Berichte (siehe ***Anhang I***).

10 Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um eine Analyse, nicht um einen Prüfungsbericht. Als wir unsere Arbeiten durchführten, befand sich die ARF im zweiten Jahr ihrer Durchführung, während die Durchführung der kohäsionspolitischen Fonds für den Zeitraum 2021–2027 im März nach und nach anlief.

Der allgemeine Rahmen

Ähnliche Prioritäten, doch die Finanzierungsmaßnahmen im Rahmen der ARF sind enger mit Reformen verknüpft

Ähnliche Prioritäten, die verschieden präsentiert sind

11 Sowohl die ARF als auch die Fonds der Kohäsionspolitik sollen einen Beitrag zu den politischen Prioritäten der Förderung des digitalen und des ökologischen Wandels leisten[16]. Außerdem werden durch beide Instrumente Investitionen in "Zusammenhalt, Resilienz und Werte" gemäß Rubrik 2 des MFR unterstützt. Diese Überschneidung lässt den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, mit welchem Instrument eine bestimmte Investition finanziert werden soll.

12 Die Ausgabenprioritäten der ARF und der Fonds der Kohäsionspolitik sind unterschiedlich strukturiert und werden unterschiedlich präsentiert. Bei der ARF werden die EU-Politikbereiche in sechs Säulen zusammengefasst[17], während mit den Fonds der Kohäsionspolitik 2021–2027 fünf politische Ziele verfolgt werden[18] (weitere Einzelheiten zu den geplanten Ausgaben ab Oktober 2022 sind ***Abbildung 3*** und ***Anhang II*** zu entnehmen).

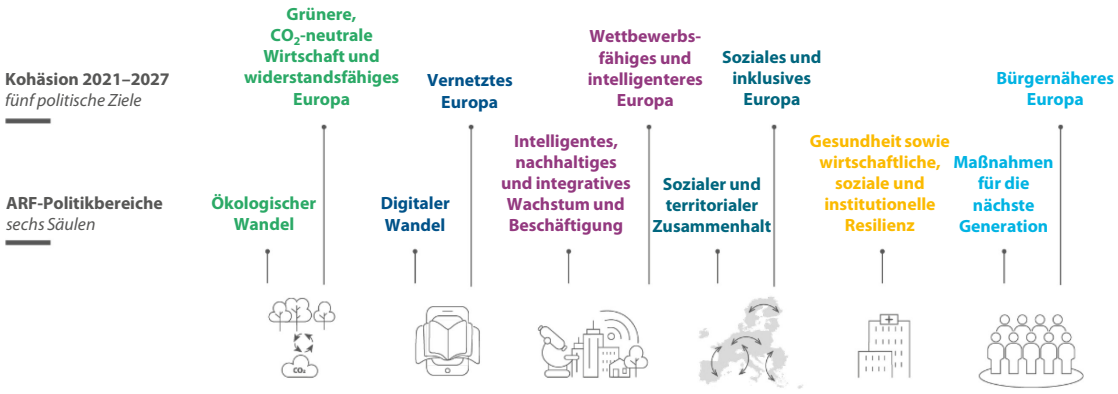
---

[16] Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 16.7.2019.

[17] Artikel 3 der ARF-Verordnung.

[18] Artikel 5 Absatz 1 der Dachverordnung.

Abbildung 3 – Kohäsionspolitische Ziele und ARF-Säulen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnung und der ARF-Verordnung.

13 Es gibt bestimmte Unterschiede in Bezug auf die Art und Weise, wie EU-Mittel im Rahmen der ARF und der Kohäsionspolitik zugewiesen werden können.

— Im Rahmen der ARF werden Zielwerte für die Mittelzuweisungen festgelegt: mindestens 37 % für den ökologischen Wandel und mindestens 20 % für den digitalen Wandel[19]. In allen Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten ist vorgesehen, diese Schwellenwerte zu übertreffen[20].

— Im Rahmen der Kohäsionspolitik 2021–2027 bestehen Anforderungen bezüglich der thematischen Konzentration. Gemäß diesen Anforderungen muss ähnlich wie bei der ARF ein Mindestanteil der EFRE- und KF-Mittel der Innovation (Mindestanteil von 25 %, für die am stärksten entwickelten Regionen auf 85 % angehoben) und dem grünen Wandel (Mindestanteil von 30 %)[21] zugewiesen werden sowie im Rahmen des ESF+ ein Mindestanteil der sozialen Inklusion (mindestens 25 %), der Jugendbeschäftigung (mindestens 12,5 %), der Bekämpfung von Kinderarmut (mindestens 5 %) und der Unterstützung der am stärksten benachteiligten Personen (mindestens 3 %)[22]. Mit einigen Ausnahmen wie den gezielten Reformen der Arbeitsmarkteinrichtungen und -dienstleistungen im Rahmen des ESF+ werden im Rahmen der Kohäsionspolitik keine Reformen der

[19] Artikel 18 Absatz 4 Buchstaben e und f der ARF-Verordnung.

[20] Aufbau- und Resilienzscoreboard.

[21] Artikel 4 der EFRE/KF-Verordnung.

[22] Artikel 7 der ESF+-Verordnung.

öffentlichen Verwaltung finanziert[23]. Als Vorbedingung für den Einsatz der kohäsionspolitischen Fonds müssen jedoch grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein[24].

Im Rahmen beider Instrumente wird von den Mitgliedstaaten verlangt, die Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der EU zu wahren[25] und nur jene Investitionen zu fördern, bei denen erhebliche Beeinträchtigungen für die Umwelt vermieden werden[26].

Die Finanzierung im Rahmen der ARF soll stärker mit den Reformen verknüpft sein, die in den länderspezifischen Empfehlungen genannt sind; einige wichtige Elemente wurden jedoch nicht berücksichtigt

14 Im Rahmen des Europäischen Semesters analysiert die Kommission den Bedarf an Strukturreformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten und unterbreitet länderspezifische Empfehlungen[27], die maßgeschneiderte Orientierungshilfen für die makroökonomische Politik, die Haushaltspolitik und die Strukturpolitik umfassen[28].

15 Sowohl im Rahmen der ARF als auch der Kohäsionspolitik müssen die Mitgliedstaaten die in den länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 genannten Herausforderungen und Prioritäten angehen[29]. Was die kohäsionspolitischen Fonds betrifft, so werden die Investitionsprioritäten während des Programmplanungsprozesses[30] unter Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen festgelegt. In der Vergangenheit stellten wir fest, dass die

---

[23] Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der ESF+-Verordnung.

[24] Artikel 15 der Dachverordnung.

[25] Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

[26] Artikel 17 der Verordnung (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088.

[27] Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

[28] Artikel 121 und 148 AEUV.

[29] Artikel 17 Absatz 3 der ARF-Verordnung. Artikel 12 Absatz 1 der Dachverordnung.

[30] Anhang D der Länderberichte 2019.

Mitgliedstaaten ihre länderspezifischen Empfehlungen oftmals nicht vollständig umgesetzt hatten und die Verknüpfung zwischen den EU-Ausgaben und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Zeitraum 2011–2018 schwach ausgeprägt war[31]. Die Kommission überprüfte vor Kurzem, in welchem Ausmaß die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Zeitraum 2019–2020 umgesetzt worden waren. Sie stellte fest, dass bei 85 % der Empfehlungen einige oder begrenzte Fortschritte und bei 11 % substanzielle Fortschritte erzielt worden waren. Nur 1 % der länderspezifischen Empfehlungen war vollständig umgesetzt. Bei 3 % waren keine Fortschritte zu verzeichnen[32].

16 In der ARF-Verordnung ist die Bereitstellung von EU-Mitteln unmittelbarer als bei der Kohäsionspolitik an Strukturreformen auf nationaler Ebene geknüpft. So müssen die Mitgliedstaaten in ihren Aufbau- und Resilienzplänen "alle oder einen wesentlichen Teil" der in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Herausforderungen angehen. Außerdem wurden die Berichterstattungspflichten im Rahmen der ARF in das Europäische Semester 2022 übernommen. Ist die Kommission der Auffassung, dass die in den Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Reformen den Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind, nicht ausreichend Rechnung tragen, kann sie zusätzliche länderspezifische Empfehlungen vorschlagen[33]. Vor Kurzem wiesen wir darauf hin, dass einige wichtige Strukturreformen, die in den länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2019 genannt sind, in den von uns bisher untersuchten Aufbau- und Resilienzplänen unberücksichtigt blieben[34].

---

[31] Sonderbericht 16/2020: "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden", Ziffern 41–44 und 60. Stellungnahme 06/2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität (COM(2020) 408 final), Ziffer 46.

[32] Mitteilung der Kommission zum Europäischen Semester 2022 – Frühjahrspaket, COM(2022) 600, Anlage 2, S. 24.

[33] Das Europäische Semester und die Aufbau- und Resilienzfazilität.

[34] Sonderbericht 21/2022: "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen", Ziffer 53.

Andere Methode für die Mittelzuweisung und Finanzierung der ARF durch die Emission von Anleihen

Im Rahmen der Kohäsionspolitik wird eine andere Methode der Mittelzuweisung verwendet als im Rahmen der ARF

17 Für die Fonds der Kohäsionspolitik und die ARF werden unterschiedliche Methoden der Zuweisung von Mitteln an Mitgliedstaaten verwendet. Kohäsionspolitische Mittel werden unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Unterschiede zugewiesen, und die Zuweisung basiert auf einer bewährten Formel, der Berlin-Methode[35]. Die Methode für die Zuweisung von Mitteln im Rahmen der ARF wurde im Juli 2020 vereinbart[36]. Bei dieser Methode werden vor der Pandemie bestehende Unterschiede im Entwicklungsstand auf nationaler, nicht jedoch auf regionaler Ebene berücksichtigt. Das BIP einiger Mitgliedstaaten verringerte sich aufgrund der Pandemie. Dies bedeutet, dass vor der Pandemie bestehende strukturelle Unterschiede bei der Zuweisung von ARF-Finanzhilfen einen wichtigeren Faktor darstellten als die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie, obwohl die Abmilderung dieser Auswirkungen zu den vorrangigen Zielen der ARF zählte (siehe ***Kasten 3***).

---

[35] Schnellanalyse 2019: "Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021–2027 an die Mitgliedstaaten", März 2019, Ziffer 4.

[36] Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates, EUCO 10/20, 21.7.2020.

Kasten 3

Methoden der Mittelzuweisung

Die Hauptkriterien für die Zuweisung kohäsionspolitischer Mittel sind das regionale Pro-Kopf-BIP und das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE), also der relative, kaufkraftbereinigte Wohlstand im Vergleich zum EU-Durchschnitt[37]. Des Weiteren werden die Arbeitslosenquote, der Bildungsstand, die Nettozuwanderung von außerhalb der EU und die Treibhausgasemissionen berücksichtigt[38]. Schließlich werden noch einige Anpassungen vorgenommen, um sicherzustellen, dass die am wenigsten entwickelten Regionen ausreichend Mittel erhalten[39].

70 % der Finanzhilfekomponente der ARF werden basierend auf der Bevölkerungszahl, dem Pro-Kopf-BIP 2019 und dem Fünfjahresdurchschnitt der Arbeitslosenquote des Mitgliedstaats im Zeitraum 2015–2019 zugewiesen. Die verbleibenden 30 % wurden vorläufig auf der Grundlage des geschätzten Rückgangs des BIP in den Jahren 2020 und 2021 zugewiesen, wobei diese Bestimmung die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie widerspiegeln soll[40]. Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten werden im Rahmen der ARF nicht berücksichtigt[41]. Eine Obergrenze ist vorgesehen, um eine übermäßige Konzentration von Mitteln in einigen Mitgliedstaaten zu vermeiden[42].

Für die 30 % der ARF-Finanzhilfekomponente, die auf dem BIP-Rückgang beruhen[43], wurde die geschätzte maximale Zuweisung im Juni 2022[44] entsprechend dem tatsächlichen BIP-Rückgang aktualisiert[45].

Mitgliedstaaten, deren Finanzhilfebetrag nach oben angepasst wurde, müssen, wenn sie die Finanzhilfen in Anspruch nehmen wollen, neue Reformen und Investitionen vorschlagen, indem sie neue Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen,

---

[37] Artikel 108 Absatz 2 sowie Anhang XXVI der Dachverordnung.

[38] Anhang XXVI Absätze 1 bis 7 der Dachverordnung.

[39] Anhang XXVI Absätze 10 bis 17 der Dachverordnung.

[40] Anhänge I, II und III der ARF-Verordnung.

[41] Anhang I der ARF-Verordnung.

[42] Anhang I der ARF-Verordnung.

[43] Anhang IV der ARF-Verordnung.

[44] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament: "RRF: update of the RRF maximum financial contribution", 30.6.2022.

[45] Artikel 11 Absatz 2 der ARF-Verordnung.

während Mitgliedstaaten, deren endgültiger maximaler finanzieller Beitrag gesenkt wurde, dazu angehalten werden, ihre ursprünglichen Aufbau- und Resilienzpläne weiter umzusetzen und dabei alternative Finanzierungsquellen einschließlich nationaler Mittel und der Beantragung eines ARF-Darlehens zu nutzen[46].

Für jeden Mitgliedstaat gilt ein maximaler ARF-Darlehensbetrag von 6,8 % seines BNE im Jahr 2019[47]. Unter außergewöhnlichen Umständen kann jedoch vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Mitteln, d. h. wenn andere Mitgliedstaaten ihre Darlehenskomponente nicht in vollem Umfang genutzt haben, der Betrag der Unterstützung in Form eines Darlehens erhöht werden[48]. In der Praxis sind die Darlehen aus der ARF für diejenigen Mitgliedstaaten am attraktivsten, die Kredite zu einem höheren Zinssatz als dem der Kommission aufnehmen.

18 Im Juni 2022 wurden die im Rahmen der ARF zugewiesenen Beträge aktualisiert. Diese Aktualisierung führte dazu, dass 19 Mitgliedstaaten weniger erhalten als ursprünglich geschätzt. Die Finanzhilfebeträge für Belgien (24 %), die Niederlande (22 %) und Ungarn (19 %) sanken am stärksten. Die stärkste Steigerung ergab sich für Portugal (12 %), gefolgt von Spanien (11 %) und Deutschland (9 %). Spanien und Italien waren die größten Empfänger im Rahmen der ARF-Finanzhilfekomponente und erhielten zusammen 43 % der endgültigen ARF-Zuweisung. Polen erhält im Zeitraum 2021–2027 die meisten kohäsionspolitischen Mittel (20 %), gefolgt von Italien (12 %) und Spanien (10 %) (siehe ***Anhang III*** und ***Abbildung 4***).

---

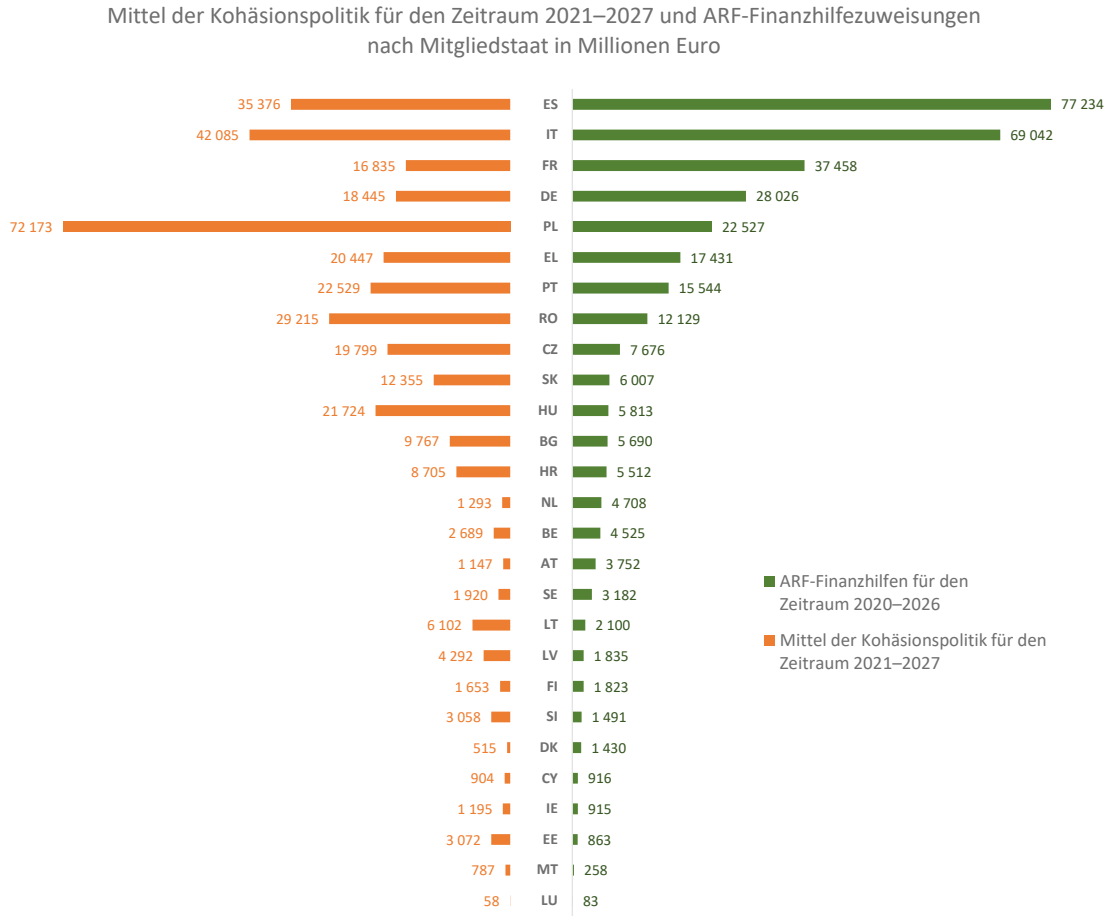
[46] Teil I, Abschnitte II.2.A und II.2.B der Leitlinien der Kommission für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU, 2022/C 214/1.

[47] Artikel 14 Absatz 5 der ARF-Verordnung.

[48] Artikel 14 Absatz 6 der ARF-Verordnung.

Abbildung 4 – Mittel der Kohäsionspolitik und endgültige Zuweisung von ARF-Finanzhilfen nach Mitgliedstaat

in Millionen Euro zu jeweiligen Preisen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission, einschließlich der ETZ und ohne die auf die Fazilität "Connecting Europe" übertragenen Beträge, für die ARF im Juli 2022 extrahiert und für die Fonds der Kohäsionspolitik im April 2021 veröffentlicht.

19 ARF-Darlehen können bis August 2023 beantragt werden[49]. Bis Oktober 2022 wurden nur von sieben Mitgliedstaaten Darlehen beantragt[50], die sich insgesamt auf 165 Milliarden Euro (43 % des insgesamt für Darlehen zur Verfügung stehenden Betrages) beliefen. Italien, Griechenland und Rumänien waren die einzigen Mitgliedstaaten, die den Höchstbetrag beantragten.

[49] Artikel 14 Absatz 2 der ARF-Verordnung.

[50] Griechenland, Italien, Zypern, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien.

20 Wird die Darlehenskomponente der ARF vollständig genutzt, steigt der Anteil der von der EU finanzierten öffentlichen Ausgaben in den Mitgliedstaaten von etwa 1 % auf bis zu 3 % des EU-BIP. Durch die ARF wird der Anteil der von der EU finanzierten öffentlichen Investitionen in den Mitgliedstaaten weiter zunehmen. Im Jahr 2021 erwartete die Kommission, dass die öffentlichen Investitionen von 3 % im Jahr 2019 auf 3,5 % des EU-BIP im Jahr 2023 steigen würden. Ein großer Teil dieses Anstiegs wird auf die ARF zurückgehen[51].

Die ARF wird über die Emission von Anleihen finanziert

21 Die Ausgaben des EU-Haushalts einschließlich der kohäsionspolitischen Mittel werden vorwiegend aus Beiträgen der Mitgliedstaaten und in geringerem Ausmaß durch bestimmte andere Einnahmen finanziert[52]. Im Gegensatz dazu wird NGEU und damit die ARF vollständig über eine Mittelaufnahme an den Kapitalmärkten finanziert[53]. Eine Emission gemeinsamer Schuldtitel solchen Ausmaßes stellt eine bedeutende Neuerung für die EU dar (siehe ***Kasten 4***).

---

[51] European Economic Forecast, Autumn 2021, Paper 160, S. 35.

[52] Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates über das Eigenmittelsystem der EU.

[53] Artikel 5 Absatz 1 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates.

Kasten 4

Finanzierung durch Anleiheemission

Bis 2026 wird die Kommission Mittel für NGEU durch die Emission von EU-Anleihen aufnehmen[54]. Die Laufzeiten der Anleihen werden unterschiedlich sein. Die längsten Laufzeiten werden sich über 30 Jahre erstrecken, andere Anleihen werden jedoch für wesentlich kürzere Zeiträume begeben, darunter kurzfristige "EU Bills" mit Laufzeiten von unter einem Jahr. Alle Schulden im Rahmen von NGEU werden bis 2058 zurückgezahlt[55]. Der Kapitalbetrag und die Zinsen für die für Finanzhilfen verwendeten Mittel werden aus dem EU-Haushalt zurückgezahlt. Die ARF-Darlehen und die mit der Mittelaufnahme verbundenen Kosten einschließlich der Zinsen werden von den Mitgliedstaaten zurückgezahlt, die die Darlehen erhalten[56]. Bis Ende Oktober 2022 hatte die Kommission Anleihen in Höhe von 226 Milliarden Euro begeben[57], Finanzhilfen in Höhe von 81,4 Milliarden Euro ausgezahlt und Darlehen in Höhe von 34,2 Milliarden Euro gewährt.

Wir prüfen derzeit das NGEU-Schuldenmanagement durch die Kommission. Der entsprechende Bericht soll 2023 veröffentlicht werden.

Der ARF-Förderzeitraum ist kürzer und erstreckt sich nicht über das Ende des Instruments hinaus

22 Im Falle der Fonds der Kohäsionspolitik 2021–2027 beträgt der Förderzeitraum neun Jahre[58]. Für den Zeitraum 2014–2020 beträgt der Förderzeitraum zehn Jahre[59]. Der ARF-Förderzeitraum fällt mit sechseinhalb Jahren kürzer aus. In diesem Zeitraum

---

[54] Artikel 4 und 7 des entsprechenden Durchführungsbeschlusses der Kommission (Commission Implementing Decision C(2021) 2502 final establishing the necessary arrangements for the administration of the borrowing operations under Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 and for the lending operations related to loans granted in accordance with Article 15 of the RRF Regulation).

[55] Artikel 6 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates.

[56] Artikel 5 Absatz 2 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates. Artikel 15 Absatz 3 der ARF-Verordnung. Artikel 220 Absatz 5 Buchstabe e der Haushaltsordnung.

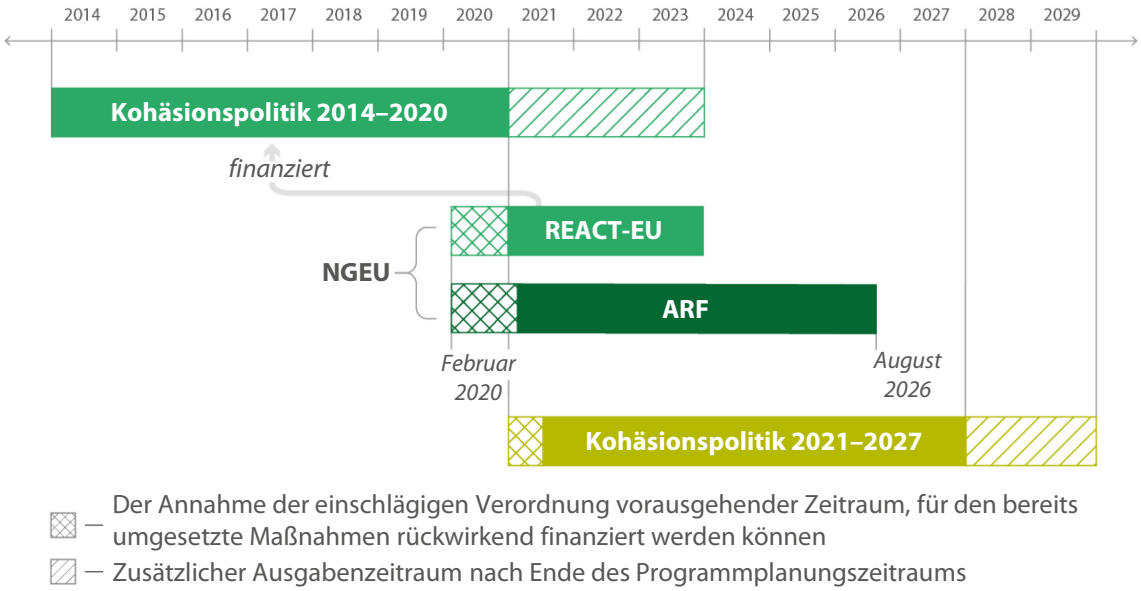
[57] The EU as a borrower – investor relations.

[58] Artikel 63 Absatz 2 der Dachverordnung.

[59] Artikel 65 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen ("Dachverordnung 2014–2020").

müssen die vereinbarten Etappenziele und Zielwerte erreicht werden, und die entsprechenden Zahlungen können bis Ende 2026 geleistet werden[60]. Abgesehen davon, dass der Förderzeitraum im Rahmen der Kohäsionspolitik länger ist, erstreckt er sich auch über den Programmplanungszeitraum hinaus, während dies bei der ARF nicht der Fall ist. Wie bei den Fonds der Kohäsionspolitik sind die Mitgliedstaaten bei der ARF jedoch nicht verpflichtet, alle verfügbaren Mittel bis zum Ende des Zeitraums auszugeben (siehe ***Abbildung 5***).

Abbildung 5 – Die Förderzeiträume der Fonds der Kohäsionspolitik und der ARF



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnungen 2014–2020 und 2021–2027, der ARF-Verordnung und der REACT-EU-Verordnung.

23 Im Rahmen der Kohäsionspolitik können Ausgaben noch nach Ende des Programmplanungszeitraums zur Rückerstattung geltend gemacht werden. Somit kommt es zu einer Überschneidung von Zeiträumen: Der Förderzeitraum des einen Programms erstreckt sich über den Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums hinaus, was einen Negativanreiz dafür darstellen kann, den folgenden Zeitraum rechtzeitig zu einzuleiten.

[60] Artikel 17 Absatz 2, Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe i und Artikel 24 Absatz 1 der ARF-Verordnung.

24 Wie wir bereits in der Vergangenheit aufgezeigt haben, erschwert eine solch lange Zeitspanne die Bestimmung des Investitionsbedarfs bei den Verhandlungen über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme[61]. Um diesem Problem gerecht zu werden, können kohäsionspolitische Programme in begründeten Fällen während des Programmplanungszeitraums geändert werden[62]. Im Falle der ARF wird die Kommission nach Jahresende 2026 keine Auszahlungen mehr leisten.

---

[61] Sonderbericht 36/2016: "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007–2013", Ziffern 58–64 und 128–130.

[62] Sonderbericht 24/2021: "Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014–2020 Hindernisse bestehen", Ziffer 82.

Steuerung und Verwaltung

Die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik werden im Rahmen des EU-Haushalts verwaltet, Auszahlungen aus der ARF erfordern jedoch die Einbindung des Rates

Sowohl die Mittel der Kohäsionspolitik als auch die ARF-Finanzhilfen sind Teil des EU-Haushalts, nicht jedoch die ARF-Darlehen

25 Die Fonds der Kohäsionspolitik sind Teil des Jahreshaushalts und der Jahresrechnung der EU[63]. Obwohl der NGEU-Haushalt unabhängig vom MFR angenommen wurde, sind die ARF-Finanzhilfen Teil des Jahreshaushalts und der konsolidierten Jahresrechnung der EU[64]. Die ARF-Darlehen sind nicht Teil des EU-Haushalts, sind jedoch in der konsolidierten Jahresrechnung enthalten[65]. Dennoch legt die Kommission aus Transparenzgründen im Entwurf des Haushaltsplans auch Informationen zur Darlehenskomponente vor[66].

Die Kommission muss vor der Auszahlung von ARF-Mitteln den Rat konsultieren

26 Die Kommission, namentlich die GD REGIO und die GD EMPL, ist gemeinsam mit den Mitgliedstaaten für die Verwaltung der Fonds der Kohäsionspolitik zuständig[67]. Bei der ARF ist dies anders. Die ARF wird von der Taskforce "Aufbau und Resilienz" (RECOVER) des Generalsekretariats und der GD ECFIN direkt verwaltet[68]. Die

---

[63] Artikel 10 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union ("Haushaltsordnung").

[64] Artikel 21 Absatz 6, Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i und Artikel 244 Absatz 1 Buchstabe a der Haushaltsordnung.

[65] Mitteilung der Kommission zur konsolidierten Jahresrechnung der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2021, COM(2022) 323 final, Erläuterung 2.4.1.1, S. 77.

[66] Kommission, Statement of Estimates for the financial year 2022, S. 17.

[67] Artikel 7 der Dachverordnung.

[68] Artikel 8 der ARF-Verordnung.

Kommission koordiniert die Arbeiten ihrer verschiedenen Abteilungen intern, um die Kohärenz zwischen den beiden Instrumenten sicherzustellen.

27 Für die Genehmigung von Auszahlungen im Rahmen kohäsionspolitischer Programme ist allein die Kommission zuständig und rechenschaftspflichtig. Auch in dieser Hinsicht gelten für die ARF andere Modalitäten. Bevor sie beschließt, Auszahlungen im Rahmen der ARF zu genehmigen, muss die Kommission eine vorläufige Bewertung vorlegen und die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses des Rates berücksichtigen. Ein Ausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten muss den Beschluss der Kommission prüfen und kann ihn mit qualifizierter Mehrheit aufheben[69].

Die Entlastung durch das Parlament erstreckt sich nicht auf ARF-Darlehen

28 Hinsichtlich der Fonds der Kohäsionspolitik gibt es eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Parlament und dem Rat (als Haushalts- und Entlastungsbehörde) und der Kommission (zuständig für die Ausführung des Haushalts). Der Jahreshaushaltsplan der EU wird vom Parlament mit Zustimmung des Rates genehmigt[70]. Die Kommission erstellt Jahresrechnungen, die vom Parlament genehmigt werden müssen: Das Parlament muss "Entlastung" erteilen. Dies geschieht auf Empfehlung des Rates[71]. Die Befugnis des Parlaments, der Kommission Entlastung zu erteilen, erstreckt sich auch auf die ARF[72]. Diese Entlastung betrifft jedoch nicht die Darlehenskomponente der ARF.

---

[69] Artikel 24 Absätze 4 und 5 der ARF-Verordnung.

[70] Artikel 314 AEUV.

[71] Artikel 319 AEUV. Artikel 261 Absatz 1 der Haushaltsordnung.

[72] Nummer 39 von Anhang I der Interinstitutionellen Vereinbarung 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.

Für die Fonds der Kohäsionspolitik und die ARF gelten unterschiedliche Methoden der Mittelverwaltung, was zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedingt

Die Kohäsionspolitik wird innerhalb eines gemeinsamen EU-Rahmens umgesetzt, die ARF hingegen in nationalen Systemen

29 Hinsichtlich der Art und Weise, wie die beiden Instrumente vor Ort umgesetzt werden, gibt es eindeutige Unterschiede. Beispielsweise sind die Zuständigkeiten in verschiedener Weise auf nationale und regionale Verwaltungseinheiten verteilt. Die Mittel der Kohäsionspolitik werden von allen Mitgliedstaaten und Regionen auf der Grundlage des in der Dachverordnung dargelegten Rahmens ausgeführt. Die ARF wird in nationalen Systemen durchgeführt, die per definitionem in jedem Mitgliedstaat anders gestaltet sind (siehe ***Kasten 5***).

Kasten 5

Die Zuständigkeiten der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten

Die Mittel der Kohäsionspolitik werden im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sowohl durch nationale als auch durch regionale Programme ausgeführt. Hunderte nationale und regionale Behörden in den Mitgliedstaaten sind an der Programmplanung, Umsetzung, Begleitung und Prüfung beteiligt. Begünstigte im Zusammenhang mit EU-Mitteln können öffentliche oder private Stellen, Einrichtungen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit oder natürliche Personen sein, die mit der Einleitung oder sowohl mit der Einleitung als auch der Durchführung von Vorhaben betraut sind[73].

Die ARF wird im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durchgeführt und die Mitgliedstaaten sind die Begünstigten[74]. Gleichzeitig sind sie dafür zuständig, die Einhaltung der zentralen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sicherzustellen. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten trägt eine federführende Behörde (der "ARF-Koordinator") die Gesamtverantwortung und ist die zentrale Anlaufstelle für die Kommission[75]. Ministerien oder Regionen können mit der Durchführung von Projekten und der Berichterstattung über den Projektfortschritt an diesen Koordinator betraut sein.

---

[73] Artikel 2 Absatz 9 der Dachverordnung.

[74] Artikel 22 Absatz 1 der ARF-Verordnung.

[75] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: "Commission guidance to Member States on RRPs (Part 1/2)", SWD(2021) 12 final, S. 46.

Für die parallele Umsetzung beider Systeme ist auf nationaler Ebene zusätzlicher Verwaltungsaufwand erforderlich

30 Die parallele Durchführung der ARF und der Fonds der Kohäsionspolitik kann Probleme hinsichtlich der Verwaltungskapazität verstärken. In der Hälfte der Mitgliedstaaten in unserer Stichprobe sind dieselben Stellen für die Gestaltung und Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik und der ARF zuständig[76]. In diesen Fällen können die von den nationalen Behörden bei der Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik entwickelten Kapazitäten auch für die ARF genutzt werden. Dadurch wird auch das Risiko einer Doppelfinanzierung gemindert.

31 Zwei der Mitgliedstaaten in unserer Stichprobe (Italien und Rumänien) sahen spezifische Maßnahmen in ihren Aufbau- und Resilienzplänen vor, um Probleme im Bereich der Verwaltungskapazität anzugehen. Außerdem teilten uns einige in unserer Stichprobe enthaltene Mitgliedstaaten (Italien, Rumänien und Frankreich) mit, zusätzliches Personal für die Durchführung der ARF einstellen zu wollen (siehe *Kasten 6*).

Kasten 6

Maßnahmen in Bezug auf die Verwaltungskapazität in Italien

Italien als einer der größten Empfänger von ARF-, REACT-EU- und kohäsionspolitischen Mitteln beabsichtigt, mehrere Maßnahmen zur Erhöhung seiner Verwaltungskapazität zu ergreifen:

— Einrichtung eines neuen Diensts für die technische und operative Unterstützung, um einen Pool mit Experten unterschiedlicher Fachrichtungen aus verschiedenen öffentlichen Stellen zu schaffen, an den sich zentrale, regionale und lokale Verwaltungseinheiten für fachliche Beratung im Zusammenhang mit der ARF wenden können;

— Einführung von Maßnahmen in den nationalen Rechtsvorschriften, mit denen Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge vereinfacht und beschleunigt werden;

— Einstellung von 2 800 Beamten in Stellen, die mit der Verwaltung von EU-Mitteln betraut sind.

[76] Unter den Mitgliedstaaten in unserer Stichprobe Spanien, Rumänien und Slowenien.

32 Technische Hilfe ist für beide Instrumente vorgesehen, jedoch in unterschiedlicher Form. Bei den Fonds der Kohäsionspolitik können die Mitgliedstaaten technische Hilfe im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Schulung, Verwaltung, Begleitung, Evaluierung, Sichtbarkeit und Kommunikation in Anspruch nehmen[77]. Der maximal mögliche Betrag der technischen Hilfe beläuft sich für den Zeitraum 2021–2027 auf rund 14 Millionen Euro. Zusätzlich können die Mitgliedstaaten für beide Instrumente das Instrument für technische Unterstützung (TSI)[78] nutzen, das mit insgesamt 864 Millionen Euro ausgestattet ist. Mit dem TSI wird die öffentliche Verwaltung bei der Ausarbeitung, Entwicklung und Durchführung von Reformen und der Vorbereitung von Investitionen unterstützt.

[77] Artikel 36 der Dachverordnung.

[78] Verordnung (EU) 2021/240 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung.

Planung der Ausgaben

Die Programmplanung der ARF ist stärker zentralisiert

Die ARF beruht auf einem einzigen Programmplanungsdokument für jeden Mitgliedstaat, das auf EU-Ebene vom Rat gebilligt werden muss

33 Die ARF-Programmplanung basiert auf einem einzigen Dokument für jeden Mitgliedstaat. In diesem Dokument, dem Aufbau- und Resilienzplan, sind die durch ARF-Finanzhilfen und gegebenenfalls -Darlehen unterstützten Investitionen und Reformen im Einzelnen beschrieben. Der Aufbau- und Resilienzplan wird von der Kommission bewertet, die dann einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates erstellt, der verbindliche Maßnahmen, die diesbezüglichen zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte sowie die Anzahl und den Betrag der Tranchen enthält. Nach Erlass des Durchführungsbeschlusses wird der Plan durch operative Vereinbarungen in Bezug auf die technische Umsetzung[79], die Finanzierungsvereinbarungen, auf denen die Mittelbindungen beruhen[80], und gegebenenfalls die Darlehensverträge[81] ergänzt.

34 Bezüglich der kohäsionspolitischen Mittel schließen die einzelnen Mitgliedstaaten Partnerschaftsvereinbarungen mit der Kommission ab, in denen die strategische Ausrichtung der Finanzierung und die Vorkehrungen für deren Einsatz dargelegt sind[82]. Jede Vereinbarung enthält die Einzelheiten der nationalen oder regionalen Programme, mit denen die wichtigsten Herausforderungen, vor denen das Land oder die Region steht, angegangen werden sollen[83]. Die Kommission genehmigt sowohl die Partnerschaftsvereinbarung als auch die Programme im Wege von Durchführungsrechtsakten[84].

---

[79] Artikel 18 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 6 der ARF-Verordnung.

[80] Artikel 23 der ARF-Verordnung. Artikel 7 Absatz 3 der Haushaltsordnung.

[81] Artikel 15 der ARF-Verordnung.

[82] Artikel 10 Absatz 1 der Dachverordnung.

[83] Artikel 22 Absatz 3 der Dachverordnung.

[84] Artikel 12 Absatz 4 und Artikel 23 Absatz 4 der Dachverordnung.

35 In ***Abbildung 6*** sind die Bewertungs- und Genehmigungsverfahren für die Ausgabenplanung zusammengefasst.

Abbildung 6 – Prozess der Ausgabenplanung

PROZESS	KOHÄSIONSPOLITIK	ARF
GESTALTUNG *Mitgliedstaaten **erstellen ihre Programmplanungs-dokumente***	Mehrere nationale und regionale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten; zuständige Generaldirektionen: GD REGIO und GD EMPL	Eine einzige Einrichtung in den Mitgliedstaaten fungiert als nationaler Koordinator und Kontaktstelle für die Kommission. Zuständige Stellen innerhalb der Kommission: RECOVER und GD ECFIN
EINREICHUNG *Mitgliedstaaten **legen** ihre Programmplanungsdokumente **der Kommission vor***	Eine einzige Partnerschaftsvereinbarung auf nationaler Ebene und ein oder mehrere Programme (national oder regional)	Ein einziges zentrales Programmplanungs-dokument, der Aufbau- und Resilienzplan
BEWERTUNG *Kommission bewertet die Programmplanungsdokumente und **erörtert sie** mit jedem Mitgliedstaat*	Drei Monate für die Abgabe einer Stellungnahme (bei Partnerschafts-vereinbarungen und Programmen)	Drei Monate für den Abschluss des Bewertungsverfahrens, Verlängerung jedoch möglich. Ein Monat für die Genehmigung durch den Rat
ANNAHME *Programmplanungsdokumente werden **angenommen***	Kommission genehmigt die Partnerschaftsvereinbarung innerhalb von vier Monaten und das Programm innerhalb von fünf Monaten ab ihrer offiziellen Vorlage im Wege von Durchführungsrechtsakten	Genehmigung durch Kommission und Billigung durch Rat im Wege eines Durchführungs-beschlusses des Rates

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnung und der ARF-Verordnung.

36 Änderungen an kohäsionspolitischen Programmen bedürfen lediglich der Bewertung und Genehmigung durch die Kommission[85]. Änderungen an Aufbau- und Resilienzplänen bedürfen der Bewertung durch die Kommission sowie der Billigung durch den Rat[86]. Dadurch wird sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten beabsichtigen, ihren in den Aufbau- und Resilienzplänen festgelegten Verpflichtungen nachzukommen. Wir haben in der Vergangenheit bereits darauf hingewiesen, dass während der Durchführung kohäsionspolitischer Programme häufig Änderungen – einschließlich Neuzuweisungen von Mitteln innerhalb der von der Dachverordnung erlaubten Grenzen – an diesen vorgenommen werden[87].

Das Partnerschaftsprinzip der Kohäsionspolitik ist bei der ARF keine Vorbedingung

37 Im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik müssen die Mitgliedstaaten das Partnerschaftsprinzip gemäß dem Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften anwenden[88]. Regionale, lokale und städtische Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Wirtschafts- und Sozialpartner können sich an der Erstellung von Partnerschaftsvereinbarungen und an der Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der einzelnen Programme beteiligen[89]. Damit soll sichergestellt werden, dass die Mittel den Bedürfnissen und Herausforderungen, die vorgebracht wurden, gerecht werden.

38 Für die ARF wird ein anderes Verfahren verwendet. Bei der Erstellung von Aufbau- und Resilienzplänen müssen lokale und regionale Behörden, Sozialpartner, die Zivilgesellschaft sowie Jugendorganisationen von den nationalen Behörden nur insoweit konsultiert werden, wie dies aufgrund nationaler Rechtsvorschriften erforderlich ist. Die Aufbau- und Resilienzpläne enthalten eine Zusammenfassung des Konsultationsprozesses[90].

---

[85] Artikel 13 Absatz 4 und Artikel 24 Absatz 4 der Dachverordnung.

[86] Artikel 21 Absatz 2 der ARF-Verordnung.

[87] Sonderbericht 24/2021, Ziffern 53–57 und 120.

[88] Delegierte Verordnung (EU) 240/2014 der Kommission zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der ESI-Fonds.

[89] Artikel 8 der Dachverordnung.

[90] Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe q der ARF-Verordnung.

Unterschiedliche Herangehensweisen an die Bewertung von Programmplanungsdokumenten

Die Bewertung der Entwürfe der Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission beruht auf vorab festgelegten Kriterien

39 Im Rahmen der Kohäsionspolitik bewertet die Kommission, ob Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Dachverordnung und den einschlägigen fondsspezifischen Vorschriften entsprechen[91]. Im Falle der ARF hingegen führt die Kommission eine Ex-ante-Bewertung durch, wobei sie 11 breit gefasste und allgemeine Qualitätskriterien anwendet. Sie beurteilt etwa, ob der Aufbau- und Resilienzplan eine umfassende und angemessen ausgewogene Antwort auf die wirtschaftliche und soziale Lage darstellt und die geschätzten Gesamtkosten dem Grundsatz der Kosteneffizienz sowie den erwarteten volkswirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen entsprechen[92].

40 Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass die Kommission einen gewissen Spielraum bei der Interpretation und Einstufung dieser Kriterien hat und ein solcher Vorgang notwendigerweise qualitative Beurteilungen umfasst[93]. In einem vor Kurzem veröffentlichten Bericht haben wir die Bewertung von Aufbau- und Resilienzplänen durch die Kommission anhand einer Stichprobe von Mitgliedstaaten untersucht. Wir stellten fest, dass die Bewertung angesichts der Komplexität des Verfahrens und der zeitlichen Zwänge insgesamt angemessen war. Wir ermittelten jedoch eine Reihe von Schwachstellen, Risiken und Bereichen, die in Zukunft beachtet werden müssen, wie z. B. Zahlungsprofile, die das Ergebnis von Verhandlungen sind, unklare Etappenziele und Zielwerte sowie Überwachungs- und Kontrollsysteme, die zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht vollständig eingerichtet waren[94].

41 Auch die Anforderungen bezüglich der Transparenz sind unterschiedlich. Die von der Kommission durchgeführten Bewertungen angenommener Aufbau- und Resilienzpläne werden veröffentlicht[95], die Bewertungen von

---

[91] Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 23 Absatz 1 der Dachverordnung.

[92] Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe a und Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe i der ARF-Verordnung.

[93] Stellungnahme 06/2020, Ziffer 44.

[94] Sonderbericht 21/2022, Ziffern 112–113.

[95] Die Kommission hat eine Zusammenfassung der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne erstellt, die hier abrufbar ist.

Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen im Rahmen der Kohäsionspolitik hingegen werden nur den betroffenen nationalen und regionalen Behörden vorgelegt.

Der Umfang der Bewertung durch die Kommission ist bei den beiden Instrumenten unterschiedlich

42 In den Leitlinien zur besseren Rechtssetzung der Kommission[96] sind fünf Kriterien genannt: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Vier davon werden für die Bewertung sowohl der Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen der ARF als auch der Partnerschaftsvereinbarungen im Rahmen der Kohäsionspolitik herangezogen. Der Umfang der Bewertung der Kommission ist jedoch je nach Instrument unterschiedlich (siehe ***Abbildung 7***).

[96] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: "Better Regulation Guidelines", SWD(2021) 305, S. 23 und 26.

Abbildung 7 – Umfang der Bewertung

KRITERIEN	KOHÄSIONSPOLITIK	ARF
WIRKSAMKEIT *Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der Dachverordnung* *Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe g und Kriterium 2.7 von Anhang V der ARF-Verordnung*	In der Partnerschaftsvereinbarung werden die wichtigsten Ergebnisse beschrieben, die für jeden Fonds erwartet werden, sowie der erwartete Beitrag zu den ausgewählten politischen Zielen.	Der Aufbau- und Resilienzplan soll eine dauerhafte Auswirkung im Sinne struktureller Veränderungen in der Verwaltung oder Politik haben.
EFFIZIENZ *Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe g der Dachverordnung* *Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe i und Kriterium 2.9 von Anhang V der ARF-Verordnung*	Mit der vorgeschlagenen vorläufigen Mittelzuweisung werden die Regelungen bezüglich der thematischen Konzentration eingehalten und Daten nach politischen Zielen auf nationaler und regionaler Ebene bereitgestellt.	Die geschätzten Gesamtkosten sind angemessen und plausibel. Keine Untersuchung der Unterstützung auf regionaler Ebene.
RELEVANZ *Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe a der Dachverordnung* *Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe c und Kriterium 2.3 von Anhang V der ARF-Verordnung*	Die wichtigsten anstehenden Herausforderungen ergeben sich aus wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Unterschieden.	Der Aufbau- und Resilienzplan trägt zur wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Resilienz der Mitgliedstaaten bei, indem die Anfälligkeit der Wirtschaft gegenüber Schocks reduziert und die Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen und Institutionen erhöht werden.
KOHÄRENZ *Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der Dachverordnung* *Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe k und Kriterium 2.11 von Anhang V der ARF-Verordnung*	Koordination und Kohärenz zwischen den Fonds und zwischen den nationalen und regionalen Programmen, Komplementaritäten und Synergien mit anderen EU-Instrumenten (einschließlich der ARF) für jedes ausgewählte politische Ziel	Interne Kohärenz der Maßnahmen in den Aufbau- und Resilienzplänen, d. h., vorgeschlagene Maßnahmen ergänzen einander.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnung und der ARF-Verordnung.

43 Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission Kostenschätzungen für die in ihren Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Maßnahmen vorlegen. Die Kommission untersucht bei ihrer Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne, ob diese Schätzungen angemessen und plausibel sind und ob mit der vorgeschlagenen Unterstützung andere EU-Finanzierungsquellen ergänzt werden[97]. Sie überprüft außerdem, ob durch die Unterstützung wiederkehrende nationale Ausgaben ersetzt werden[98]. Um umfassendere Schätzungen des Investitionsniveaus vornehmen zu können, mussten die Mitgliedstaaten für jedes Jahr von 2017 bis 2019 das durchschnittliche Niveau der öffentlichen Ausgaben für Investitionen, die jenen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne ähnelten, angeben[99].

44 In der Kohäsionspolitik wurde der EU-Mehrwert im Lichte des Grundsatzes der Zusätzlichkeit bewertet, also der Anforderung, dass mit den Mitteln der Kohäsionspolitik keine wiederkehrenden nationalen Ausgaben ersetzt werden dürfen[100]. Die Anforderung an die Mitgliedstaaten, dies nachzuweisen, wurde jedoch seit 2007 schrittweise aufgehoben. Im Zeitraum 2021–2027 wird die Kommission bei der Bewertung von Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen die Zusätzlichkeit nicht mehr prüfen (siehe ***Kasten 7***).

---

[97] Artikel 9, Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe i und Kriterium 2.9 von Anhang V der ARF-Verordnung.

[98] Artikel 5 Absatz 1 der ARF-Verordnung.

[99] SWD(2021) 12, Teil 1/2, S. 55.

[100] Artikel 95 Absatz 2 der Dachverordnung 2014–2020.

Kasten 7

Die Anforderung der Zusätzlichkeit im Rahmen der Kohäsionspolitik

Im Zeitraum 2007–2013 mussten Mitgliedstaaten mit Regionen, die unter das Konvergenzziel fielen – d. h. Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des EU-Durchschnitts betrug –, in jeder betroffenen Region während des gesamten Zeitraums dieselbe Höhe öffentlicher oder gleichwertiger Strukturausgaben beibehalten[101].

Im Zeitraum 2014–2020 wurde die Zusätzlichkeitsanforderung als erfüllt erachtet, solange die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene dieselbe Höhe öffentlicher Strukturausgaben während des gesamten Zeitraums beibehielten. Auf die regionalen Ausgabenniveaus wurde nicht Bezug genommen. Die Erfüllung dieser Anforderung wurde – unter gewissen Voraussetzungen – nur bei jenen Mitgliedstaaten überprüft, in deren weniger entwickelten Regionen mindestens 15 % der Gesamtbevölkerung lebten[102].

Als Vereinfachungsmaßnahme verlangt die Kommission von den Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021–2027 keinen Nachweis über die Zusätzlichkeit von Programmen mehr[103].

Die parallele Programmplanung der Fonds der Kohäsionspolitik und der ARF führte zu speziellen Herausforderungen für die Mitgliedstaaten

Zwei Drittel der Aufbau- und Resilienzpläne wurden innerhalb von sechs Monaten angenommen, während sich die Erstellung kohäsionspolitischer Programme und die Verhandlungen darüber noch stärker verzögerten als in früheren Zeiträumen

45 In früheren MFR-Zeiträumen verzögerten sich die Verhandlungen der Kommission über Partnerschaftsvereinbarungen und Programme. Sie wurden nie vor dem Ende des ersten Jahres des MFR abgeschlossen. Diese Verzögerungen waren auf

[101] Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

[102] Artikel 95 Absatz 4 der Dachverordnung 2014–2020.

[103] Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen, Maßnahme Nr. 16, S. 3.

die verspätete Verabschiedung des MFR-Pakets zurückzuführen, durch die sich wiederum die Verabschiedung des Pakets zur Kohäsionspolitik verzögerte, das eine Voraussetzung für die Programmplanung auf Ebene der Mitgliedstaaten darstellt[104].

46 Für den Zeitraum 2021–2027 kam es zu noch größeren Verzögerungen: Bereits in der Vergangenheit haben wir darauf hingewiesen, dass die Dachverordnung sowie fondsspezifische Verordnungen Mitte 2021 – also sechs Monate nach Beginn des MFR-Zeitraums – angenommen wurden[105]. Die Verwaltungsbehörden waren außerdem an der Programmplanung von REACT-EU sowie an der Durchführung anderer Sofortmaßnahmen wie der ARF, der Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+)[106] und dem Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen (CARE und CARE+)[107] beteiligt. Dadurch wurden ihre Verwaltungskapazitäten noch stärker beansprucht. Die Erstellung von Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen sowie die diesbezüglichen Verhandlungen mit der Kommission verlangsamten sich deshalb 2021 in fast allen Mitgliedstaaten erheblich. Eine Folge dieser Verzögerung ist, dass die Mitgliedstaaten die ihnen zugewiesenen Mittel der Kohäsionspolitik des MFR 2021–2027 in kürzerer Zeit ausschöpfen müssen. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass die Muster der

---

[104] Sonderbericht 17/2018: "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007–2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert", Ziffern 14–18 und 83.

[105] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffer 2.6. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2020, Ziffern 2.24–2.25. Sonderbericht 14/2021: "Interreg-Zusammenarbeit: Potenzial der grenzübergreifenden Regionen der Europäischen Union noch nicht vollständig ausgeschöpft", Ziffer 92. Sonderbericht 24/2021, Ziffern 83 und 124.

[106] Verordnung (EU) 2020/460 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs. Verordnung (EU) 2020/558 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch.

[107] Verordnung (EU) 2022/562 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa. Verordnung (EU) 2022/613 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 und (EU) Nr. 223/2014 in Bezug auf eine erhöhte Vorschusszahlung aus REACT-EU-Mitteln und die Festlegung von Einheitskosten.

Mittelausschöpfung je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sind[108] und es bei der Ausschöpfung der kohäsionspolitischen Mittel für den Zeitraum 2014–2020 zu Verzögerungen kam[109].

47 Im Falle der ARF erfolgten Programmplanung und Annahme schneller. In den sechs Monaten zwischen Februar (dem Zeitpunkt der Verabschiedung der ARF-Verordnung) und Juli 2021 wurden 18 Aufbau- und Resilienzpläne angenommen[110]. Der rasche Abschluss der Verhandlungen war angestrebt worden, da mit der ARF auf eine akute bzw. unmittelbar bevorstehende Krise reagiert werden sollte. Des Weiteren half die im Vergleich zu den beinahe 400 Partnerschaftsvereinbarungen und nationalen und regionalen Programmen eher geringe Zahl an ARF-Programmplanungsdokumenten der Kommission beim zeitgerechten Abschluss ihrer Bewertung (siehe ***Kasten 8***).

Kasten 8

Stand der Annahme und Durchführung

Ende Oktober 2022:

— 26 Aufbau- und Resilienzpläne waren durch den Rat gebilligt worden – acht mehr als bis Juli 2021. Derjenige Ungarns wurde noch von der Kommission bewertet;

— 17 operative Vereinbarungen waren von der Kommission und den Mitgliedstaaten unterzeichnet worden;

— 12 Zahlungsanträge waren bereits validiert und die Beträge ausgezahlt worden, wobei die Kommission erwartete, dass rund 32 % der Finanzhilfebeträge im Jahr 2022 ausgezahlt würden[111].

— Einige Aufbau- und Resilienzpläne sollten in den darauffolgenden Monaten aufgrund der Anpassung der maximalen Finanzhilfezuweisung von Juni 2022

---

[108] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffer 2.16. Sonderbericht 17/2018, Ziffern 27 und 28.

[109] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffer 2.26.

[110] Belgien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Portugal, Slowenien und Slowakei.

[111] Auf der Grundlage von Daten im Haushaltsvoranschlag der Kommission für das Haushaltsjahr 2022, S. 34.

durch die Mitgliedstaaten geändert und erneut der Kommission zur Genehmigung und dem Rat zur Billigung vorgelegt werden (siehe ***Kasten 3***).

Im Vergleich dazu waren im Falle der Fonds der Kohäsionspolitik

— 23 der 27 Partnerschaftsvereinbarungen und 185 der 371 Programme, die Gegenstand dieser Analyse sind, für den Zeitraum 2021–2027 durch die Kommission genehmigt worden;

— keine Anträge auf Zwischenzahlung für den Zeitraum 2021–2027 vorgelegt worden. Im Jahr 2022 machen Vorfinanzierungszahlungen den Großteil des erwarteten Zahlungsbetrags aus;

— Zahlungen in Höhe von 72 % der Mittel für den Zeitraum 2014–2020 durch die Kommission geleistet worden. Die Niederlande, Dänemark und Kroatien hatten weniger als 58 % ihrer Zuweisungen (einschließlich REACT-EU) und Belgien, Deutschland, Italien, Malta, die Slowakei und Spanien weniger als 65 % ihrer Zuweisungen ausgeschöpft.

Teil der Programmplanung ist, den gleichzeitigen Einsatz beider Instrumente zu koordinieren und das Risiko der Doppelfinanzierung zu vermeiden

48 Die Mitgliedstaaten mussten in ihren Aufbau- und Resilienzplänen beschreiben, wie sie den gleichzeitigen Einsatz der Instrumente zu koordinieren beabsichtigen, und zwar unter Berücksichtigung der betreffenden Beträge, der Verfügbarkeit und des Zeitplans ausgereifter Projekte sowie der Ebene, der durch den institutionellen und rechtlichen Rahmen die Verantwortung für eine Reform oder Investition zugewiesen wird[112]. Auch im Rahmen der Kohäsionspolitik ist dies eine Anforderung für Partnerschaftsvereinbarungen.

49 Komplementaritäten und Synergien werden entweder durch die Finanzierung unterschiedlicher, aufeinander aufbauender Vorhaben erzielt oder durch den Einsatz der beiden Instrumente für die Finanzierung unterschiedlicher Elemente desselben Vorhabens. In den meisten Fällen waren die Beschreibungen in den Aufbau- und Resilienzplänen allgemein und kurz gehalten, u. a. deshalb, weil die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme für den Zeitraum 2021–2027 noch nicht ausgearbeitet waren. Deshalb mussten die nationalen Behörden den Inhalt ihrer Aufbau- und Resilienzpläne in ihren Partnerschaftsvereinbarungen im Rahmen der

[112] SWD(2021) 12, Teil 1/2, S. 43.

Kohäsionspolitik 2021–2027 berücksichtigen. Dies fiel jenen Mitgliedstaaten leichter, die bereits über einen strategischen Abgrenzungsrahmen verfügten (siehe ***Kasten 9***).

Kasten 9

Der Abgrenzungsrahmen in Frankreich

Um mögliche Überschneidungen zwischen der ARF und den Fonds der Kohäsionspolitik 2021–2027 zu untersuchen und zu klären, welche Art von Investitionen mit welchem Instrument gefördert werden sollen, haben uns die französischen Behörden mitgeteilt, dass sie einen Abgrenzungsrahmen erstellt haben, der später als Leitfaden veröffentlicht wurde[113].

Vier Hauptkriterien wurden als Grundlage herangezogen:

— **ein zeitliches Kriterium**, wonach Mittel der Reihe nach ausgeschöpft werden, indem zuerst die ARF oder aus dem Zeitraum 2014–2020 übrig gebliebene Mittel (einschließlich REACT-EU) und danach Mittel der Kohäsionspolitik 2021–2027 genutzt werden;

— **ein thematisches Kriterium**, das von den behandelten förderfähigen Themen abhängt;

— **ein begünstigtenbezogenes Kriterium**, wonach die ARF für bestimmte Arten von Begünstigten verwendet wird;

— **ein territoriales Kriterium**, wonach Mittel der ARF und der Kohäsionspolitik unterschiedlichen Gebieten zugewiesen werden, die nach zuvor festgelegten geografischen Investitionsprioritäten ausgewählt wurden.

Auch wenn ein solcher Rahmen vorhanden ist, muss die Umsetzung auf regionaler und Projektebene immer noch koordiniert werden. Doch erleichtert dieser Rahmen die Festlegung der wichtigsten Grundsätze.

50 Die Kommission musste bei ihrer Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne die Komplementarität und Koordinierung mit anderen EU-Fonds untersuchen[114]. Die mit den Mitgliedstaaten für die ARF unterzeichneten operativen Vereinbarungen umfassen auch eine jährlich in jedem Mitgliedstaat abzuhaltende Veranstaltung, bei der die

[113] Der von den französischen Behörden veröffentlichte Leitfaden ist hier abrufbar.

[114] SWD(2021) 12, Teil 1/2, S. 44.

Durchführung sowohl der Aufbau- und Resilienzpläne als auch anderer EU-Programme erörtert werden[115].

51 Ein Vorhaben kann über beide Instrumente finanziert werden, solange dieselben Kosten nur einmal gedeckt werden und über die ARF keine verpflichtend vorgeschriebenen nationalen Kofinanzierungsbeiträge im Rahmen kohäsionspolitischer Programme beglichen werden[116]. Alle von uns befragten Mitgliedstaaten gaben an, dieses Risiko berücksichtigt und entsprechende Risikominderungsmaßnahmen ergriffen zu haben. Die Kommission musste vorab prüfen, ob die Aufbau- und Resilienzpläne solche Maßnahmen enthielten[117].

Die Ausschöpfung der Mittel der Kohäsionspolitik wird von der ARF beeinflusst werden, aber auch von anderen Faktoren abhängen

52 Nach der Verabschiedung der ARF können die Mitgliedstaaten wesentlich mehr Geld als zuvor für Investitionen in den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt ausgeben. Sechs Länder können mindestens doppelt so viel ausgeben wie im Zeitraum 2014–2020[118], sieben Länder mindestens dreimal so viel[119] und zwei Länder – Luxemburg und die Niederlande – siebenmal so viel.

53 Im Zeitraum 2014–2020 wurden über den EFRE und den KF Mittel in Höhe von etwa 10 % der öffentlichen Investitionen in den 27 EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt. In 10 Mitgliedstaaten[120] machten EFRE- und KF-Mittel mehr als ein Drittel aller öffentlichen Investitionen aus[121]. Für diese Mitgliedstaaten wird es im Zeitraum 2021–

---

[115] Bericht der Kommission über die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität, COM(2022) 75, S. 7 und 66.

[116] Artikel 9 der ARF-Verordnung. SWD(2021) 12, Teil 1/2, S. 42.

[117] Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe j und Kriterium 2.10 von Anhang V der ARF-Verordnung.

[118] Bulgarien, Deutschland, Irland, Griechenland, Zypern und Finnland.

[119] Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich und Schweden.

[120] Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien und Slowakei.

[121] Kommission, Achter Bericht über den Zusammenhalt, S. 243.

2027 eine besondere Herausforderung darstellen, wesentlich mehr EU-Mittel auszuschöpfen[122].

54 Wie von uns bereits berichtet, steigt gegen Ende des Förderzeitraums der Druck, die Mittel auszuschöpfen[123]. Dies kann dazu führen, dass der Mehrwert von Investitionen weniger berücksichtigt wird, was sich eventuell negativ auf die Einhaltung bestimmter Förderfähigkeitsvorschriften und den optimalen Mitteleinsatz auswirkt[124]. Für den Zeitraum 2021–2027 haben sich jedoch mehrere Aspekte geändert. Dadurch könnten einige der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ausschöpfung kohäsionspolitischer Mittel abgemildert werden.

— Große Infrastrukturprojekte werden oftmals in mehreren aufeinanderfolgenden Zeiträumen finanziert. Dies ist häufig aufgrund der langen Zeit, die bis zur Inbetriebnahme solcher Projekte benötigt wird, erforderlich. Wie wir bereits in der Vergangenheit festgestellt haben, kann dies jedoch auch eine Folge von Verzögerungen bei Planungen und Bau sein[125]. Nach 2026 werden keine weiteren Auszahlungen aus der ARF an die Mitgliedstaaten vorgenommen. Für den Fall, dass bestimmte Investitionen aus der ARF nicht abgeschlossen sind und zusätzliche Finanzmittel benötigt werden, könnte eine solche Finanzierung über kohäsionspolitische Programme erfolgen. Dies macht auch deutlich, dass Kohärenz bei der Programmplanung der beiden Instrumente erforderlich ist.

---

[122] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Ziffern 2.24–2.25.

[123] Schnellanalyse 2019: "Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung", April 2019, Ziffern 20 und 34–39. Sonderbericht 17/2018, Ziffern 20–21 und 83–84.

[124] Sonderbericht 17/2018, Ziffern 15 und 87.

[125] Analyse 05/2021: "Der EU-Rahmen für große Verkehrsinfrastrukturprojekte im internationalen Vergleich", Ziffern 52–53, S. 32. Sonderbericht 10/2020: "EU-Verkehrsinfrastrukturen: Um Netzwerkeffekte planmäßig zu erzielen, bedarf es einer beschleunigten Umsetzung von Megaprojekten", Ziffern 45–48 und 84–86.

— Laut der Dachverordnung dürfen die Mitgliedstaaten bis zu 5 % ihrer ursprünglichen nationalen Finanzausstattung für die einzelnen Fonds der Kohäsionspolitik einem beliebigen anderen Instrument im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung zuweisen, auch ihren Aufbau- und Resilienzplänen. Dies schließt auch mögliche Übertragungen auf das Programm "InvestEU"[126] auf Ebene der Partnerschaftsvereinbarungen oder durch Programmänderungen ein. Im Mai 2022 schlug die Kommission vor, diesen Anteil unter bestimmten Voraussetzungen[127] im Rahmen der REPowerEU-Maßnahmen[128] auf 12,5 % zu erhöhen. Wir haben zu diesem Vorschlag eine Stellungnahme abgegeben[129].

— Schließlich werden sowohl die ARF als auch die Fonds der Kohäsionspolitik 2021–2027 im Kontext von inflationsbedingt höheren Preisen durchgeführt werden. Im Hinblick auf die ARF steigt dadurch der Druck auf die Mitgliedstaaten, Kosten zu begrenzen oder zusätzliche nationale Mittel zur Ergänzung von ARF-Investitionen und für den Abschluss von Reformen bereitzustellen. In Bezug auf die Fonds der Kohäsionspolitik basiert die Finanzierung generell auf den tatsächlich angefallenen Kosten. Da die gestiegenen Kosten zum Teil durch den EU-Haushalt getragen werden, wird dies wahrscheinlich zu einer höheren Ausschöpfungsquote führen.

---

[126] https://investeu.europa.eu/index_de

[127] Mitteilung der Kommission über den REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final, Ziffer 4.3.

[128] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_3131

[129] Stellungnahme 04/2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, der Verordnung (EU) 2021/2115, der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)].

Bedingungen für Zahlungen

ARF-Finanzierungen sind nicht mit Kosten verknüpft

Mit der ARF werden Reformen und Investitionen basierend auf der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten finanziert

55 In der Haushaltsordnung sind drei Formen der finanziellen Unterstützung durch die EU vorgesehen[130]:

— Die **"Erstattung tatsächlich entstandener Kosten"** bezieht sich auf die Auszahlung von EU-Mitteln auf der Grundlage der dem Begünstigten tatsächlich angefallenen Kosten. Diese Kosten müssen durch Belege nachgewiesen werden.

— Im Rahmen der **"vereinfachten Kostenoptionen"** werden Ausgaben in Höhe eines vorab berechneten Anteils erstattetet. Anhand standardisierter Einheitskosten und Pauschalfinanzierungen können Zahlungen mit Outputs, aber nicht unbedingt mit Ergebnissen verknüpft werden[131].

— Nach dem Modell der **"nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen"** erhält ein Vorhaben EU-Mittel, wenn damit Ergebnisse erzielt oder Bedingungen erfüllt werden, die zuvor in Rechtsvorschriften festgelegt wurden. Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen wurden 2018 im Zuge der Überarbeitung der Haushaltsordnung eingeführt.

56 Die Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen ist im Falle der ARF verpflichtend vorgeschrieben: Die Fazilität unterstützt die Mitgliedstaaten ausschließlich auf der Grundlage der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten bei der Durchführung von Reformen und Investitionen. Das Modell ist nicht auf einzelne Vorhaben anwendbar, für die die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren nationalen Vorschriften beliebige geeignete Finanzierungsmodelle wählen können. Die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten ist das einzige Kriterium für die Anordnung einer Zahlung[132].

---

[130] Artikel 125 Absatz 1 der Haushaltsordnung.

[131] Sonderbericht 24/2021, Ziffer 90.

[132] Erwägungsgrund 18 sowie Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung.

57 Bevor der erste Zahlungsantrag eingereicht wird, unterzeichnen die Kommission und die einzelnen Mitgliedstaaten operative Vereinbarungen. Dabei handelt es sich um Dokumente, die Angaben darüber enthalten, wie der Durchführungsbeschluss des Rates überwacht wird und welche Nachweise über die Erreichung jedes Etappenziels und jedes Zielwerts die Kommission erwartet[133]. Bevor eine Auszahlung von ARF-Mitteln erfolgt, muss die Kommission bewerten, ob der Mitgliedstaat alle mit dem spezifischen Zahlungsantrag verknüpften Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat[134]. Zusätzlich muss der Mitgliedstaat der Kommission gegenüber nachweisen, dass er Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ergriffen hat. Die Kommission nimmt diesbezüglich jedoch keine Überprüfung vor, bevor sie die Auszahlung genehmigt. Erst später führt die Kommission Ex-post-Überprüfungen und Prüfungen auf Stichprobenbasis in den Mitgliedstaaten durch.

58 Operative Vereinbarungen werden von der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat ausgearbeitet. Die ARF-Verordnung enthält nur wenige Informationen zum Inhalt der Vereinbarungen. Die Kommission hat eine Vorlage für operative Vereinbarungen erstellt, legte diese jedoch erst im Oktober 2021 vor, nachdem die meisten Durchführungsbeschlüsse des Rates bereits erlassen waren.

59 Die Kommission beabsichtigt außerdem, das ARF-Finanzierungsmodell auf andere Haushaltsbereiche anzuwenden. Sie hat bereits vorgeschlagen, den wichtigsten Grundsatz der ARF-Finanzierungen auch im Rahmen des neuen Klima-Sozialfonds[135] anzuwenden, d. h. diesen über Pläne der Mitgliedstaaten zu verwalten und Auszahlungen zu tätigen, wenn vorab vereinbarte Etappenziele und Zielwerte erreicht werden. Ebenso wird ab 2023 das Umsetzungsmodell der Gemeinsamen Agrarpolitik einem outputorientierten Ansatz folgen[136].

---

[133] Artikel 20 Absatz 6 der ARF-Verordnung. SWD(2021) 12 final, S. 34.

[134] Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung.

[135] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, COM(2021) 568 final.

[136] Erwägungsgrund 28 und Artikel 37 der Verordnung (EU) 2021/2116 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013. Folgenabschätzung der Kommission, SWD(2018) 301, Anhang 4, Abschnitt 2.3.

Im Rahmen der Kohäsionspolitik werden Vorhaben hauptsächlich durch die Erstattung angefallener Kosten finanziert

60 Im Hinblick auf die Mittel der Kohäsionspolitik bestehen die Bedingungen für die Zahlung in der Erfüllung der einschlägigen grundlegenden Voraussetzungen und der Vorlage des Gewährpakets zur Ordnungsmäßigkeit der von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Ausgaben[137]. Die Kommission zahlt den vom Mitgliedstaat beantragten Betrag unter der Voraussetzung, dass dieser niedriger ist als der EU-Beitrag, der für die entsprechende Priorität im Rahmen des Programms genehmigt wurde, und allen Förderfähigkeitsbedingungen für die geltend gemachten Ausgaben entspricht. Dies gilt auch, wenn in den Programmen vereinfachte Kostenoptionen oder das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen verwendet werden.

61 Wir haben bereits darauf hingewiesen[138], dass nur ein kleiner Teil der Kohäsionsausgaben 2014–2020 auf der Grundlage leistungsbasierter Fördermodelle erstattet wurde – fast ausschließlich im Wege vereinfachter Kostenoptionen im Rahmen des ESF. Bislang wurden fast alle EFRE- und KF-Programme ausschließlich auf der Grundlage der Erstattung angefallener Kosten umgesetzt. Das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen wurde nur im Rahmen eines einzigen EFRE-Pilotprojekts in Österreich erprobt. Für den Zeitraum 2021–2027 wurden vereinfachte Kostenoptionen für Projekte, die über den EFRE und den ESF+ mit bis zu 200 000 Euro gefördert werden, verpflichtend eingeführt[139]. Die Kommission erwartet außerdem, dass das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen zukünftig stärker als in vorangegangenen Programmzeiträumen genutzt wird.

Unterschiedliche Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bei den beiden Instrumenten

62 Im Zeitraum 2021–2027 wird das Modell der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen im Rahmen der ARF anders eingesetzt als im Rahmen der Kohäsionspolitik. Insbesondere gibt es Unterschiede bei der Verwendung der Begriffe "Etappenziele" und "Zielwerte"/"Sollvorgaben" sowie bei der Art und Weise, wie Auszahlungen für deren Erreichung durch die zugrunde liegenden Kosten gerechtfertigt werden (siehe ***Kasten 10***).

---

[137] Artikel 15 Absatz 5, Artikel 91 Absatz 2 und Artikel 98 Absatz 1 der Dachverordnung.

[138] Sonderbericht 24/2021, Ziffern 93, 101 und 127 und Kasten 8.

[139] Artikel 53 Absatz 2 der Dachverordnung.

Kasten 10

Unterschiede bei der Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen bei den beiden Instrumenten

Auszahlungen im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027

— beziehen sich auf die einzelnen Zwischenschritte in Richtung der erwarteten Ergebnisse;

— basieren auf Etappenzielen und Sollvorgaben in den Programmen, die beide qualitativer Natur sein müssen[140]. Auszahlungen können auch mit Bedingungen verknüpft sein; diese können qualitative Aspekte aufweisen[141];

— werden auf der Grundlage einer Ex-ante-Kostenschätzung und nicht auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten bestimmt[142].

Auszahlungen im Rahmen der ARF[143]

— erfolgen in vorab festgelegten Tranchen gemäß dem Durchführungsbeschluss des Rates;

— hängen von der Erreichung einer Gruppe von Etappenzielen und Zielwerten ab, die im Durchführungsbeschluss des Rates dargelegt sind, wobei mit Etappenzielen die qualitativen und mit Zielwerten die quantitativen Fortschritte bei der Verwirklichung von Reformen und Investitionen gemessen werden[144];

— sind weder mit den im Voraus für die einzelnen Maßnahmen geschätzten noch mit tatsächlich angefallenen Kosten verknüpft[145] (siehe Ziffer *43*).

Im Rahmen beider Instrumente obliegt es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob das Modell im Falle der Fonds der Kohäsionspolitik auch auf das Verhältnis zwischen Verwaltungsbehörde und Begünstigtem bzw. im Falle der ARF auch auf das Verhältnis zwischen Mitgliedstaat und Endempfänger zur Anwendung kommt[146].

---

[140] Artikel 2 Absätze 11 und 12 der Dachverordnung.

[141] Artikel 51 Buchstabe a der Dachverordnung.

[142] Artikel 95 Absatz 1 sowie Anlage 2 von Anhang V der Dachverordnung.

Inwieweit die ARF-Finanzierungen stärker leistungsbasiert sind als die Fonds der Kohäsionspolitik, bleibt abzuwarten

63 Mit leistungsorientierter Haushaltsplanung ist die systemische Nutzung von Informationen über Outputs, Ergebnisse und/oder Auswirkungen gemeint, um die Zuweisung von öffentlichen Mitteln zu begründen, zu beeinflussen und/oder festzulegen[147]. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert drei allgemeine Kategorien leistungsorientierter Haushaltsplanung[148] (siehe ***Kasten 11***).

Kasten 11

OECD-Klassifikation zu leistungsorientierter Haushaltsplanung

Die OECD definiert drei allgemeine Kategorien von Systemen leistungsorientierter Haushaltsplanung:

— präsentationsbezogene Haushaltsplanung, bei der Leistungsangaben generiert und gemeinsam mit Mittelzuweisungen dargestellt, jedoch nicht unbedingt für Ausgabenentscheidungen herangezogen werden;

— Leistungsangaben berücksichtigende Haushaltsplanung, bei der sich solche Informationen ausdrücklich auf die Zuweisung von Ressourcen auswirken;

— direkt leistungsbasierte Haushaltsplanung, bei der Finanzierungen mit Outputs und Ergebnissen verknüpft sind.

---

[143] Artikel 4 Absatz 2 und Erwägungsgründe 18, 30, 51 und 52 der ARF-Verordnung.

[144] Artikel 2 Nummer 4 der ARF-Verordnung.

[145] SWD(2021) 12 final, Teil 1/2, S. 35.

[146] Erwägungsgrund 41 und Artikel 95 Absatz 3 der Dachverordnung. Erwägungsgrund 18 der ARF-Verordnung.

[147] OECD, Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons, 31. März 2017, S. 8–9.

[148] OECD, Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results, OECD Journal on Budgeting, Band 2017/1, Abschnitt 1.2.1.

64 In einem früheren Bericht[149] kamen wir zu dem Schluss, dass im Zeitraum 2014–2020 viel unternommen wurde, um die Leistungsorientierung der Kohäsionspolitik zu stärken, die leistungsbasierte Finanzierung jedoch noch nicht Wirklichkeit geworden ist. Laut einer Studie der Kommission aus dem Jahr 2018 könnten Budgethilfe und eine stärker leistungsbasierte Finanzierung einen einfachen und wirksamen Mechanismus für jene Bereiche der kohäsionspolitischen Fonds darstellen, in denen Outputs eindeutig einer Finanzierung zugeordnet werden können[150].

65 Inwieweit die ARF-Finanzierungen stärker leistungsbasiert sind als die Fonds der Kohäsionspolitik, bleibt abzuwarten. Jedenfalls entsprechen die ARF-Finanzierungen nicht vollkommen den OECD-Kriterien für direkt leistungsbasierte Systeme der Haushaltsplanung, da einige der in den Aufbau- und Resilienzplänen angegebenen Etappenziele input- und outputbezogen statt ergebnisbezogen sind[151].

Im Rahmen der ARF kann die Auszahlung von Mitteln schneller erfolgen

66 Es gibt noch weitere Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten hinsichtlich der Art und Weise, wie Zahlungen erfolgen. Die bisher erfolgten Zahlungen deuten außerdem darauf hin, dass die Kommission im Rahmen der ARF Mittel möglicherweise schneller auszahlt als im Falle kohäsionspolitischer Programme. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Zahlungsanträge auf vorab vereinbarten Tranchen beruhen, die sich jeweils auf eine Gruppe von Etappenzielen und Zielwerten beziehen, sowie auf Unterschiede hinsichtlich der Art und Weise der Bewertung dieser Anträge. Dadurch sind die Kontrollen im Vorfeld von Auszahlungen weniger zeitaufwendig. Nach einer Risikobewertung kann die Kommission jedoch in einer späteren Phase eingehendere Überprüfungen in Bezug auf die Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung vornehmen[152] (siehe ***Abbildung 8***).

---

[149] Sonderbericht 24/2021, Ziffer 107.

[150] Kommission (Ramboll, Ecorys, CSIL), Feasibility study for a potential use of Budget Support to deliver ESI Funds, 2018, S. 3–7.

[151] Sonderbericht 21/2022, Ziffern 87–89.

[152] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffer 10.12.

Abbildung 8 – Bedingungen für Zahlungen

BEDINGUNGEN	KOHÄSIONSPOLITIK	ARF
VORFINANZIERUNG *Mitgliedstaaten* ***erhalten Vorfinanzierungen***	Jährliche Vorfinanzierung in Höhe von 0,5 % der Gesamtmittelzuweisung von 2021 bis 2026 für jeden Fonds	Nur eine Vorfinanzierungszahlung in Höhe von bis zu 13 % im Rahmen der vom Rat im Jahr 2021 gebilligten Aufbau- und Resilienzpläne
ZAHLUNGSANTRAG *wird mit einer* ***Verwaltungserklärung*** *an die Kommission übermittelt*	Höchstens sechs Zahlungsanträge pro Jahr und Programm. Anträge auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten, es sei denn, es werden vereinfachte Kostenoptionen oder nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen verwendet. Die nationalen Kofinanzierungssätze betragen mindestens 15 % bis 60 %, je nach Fonds und Entwicklungsstand der unterstützten Region.	Höchstens zwei Zahlungsanträge pro Jahr und Mitgliedstaat. Anträge basieren auf vorab vereinbarten Tranchen, mit denen die Etappenziele und Zielwerte zu Gruppen zusammengefasst werden. Projekte werden zu 100 % aus EU-Mitteln finanziert
BEWERTUNG *des Zahlungsantrags* ***durch die Kommission*** **VALIDIERUNG UND ZAHLUNG** *an die Mitgliedstaaten*	Bewertung der vom Mitgliedstaat geltend gemachten Ausgaben im Gewährpaket Die Kommission validiert die Zahlung	Bewertung basiert auf der zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte. Annahme eines Beschlusses der Kommission zur Genehmigung der Auszahlung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Rates
MÖGLICHER VERLUST *nicht verwendeter Mittel*	Allmählicher Verlust der pro Jahr gebundenen Mittel, für die innerhalb von drei Jahren (von 2021 bis 2026) oder von zwei Jahren (für 2027) kein Zahlungsantrag eingereicht wird (Verfahren zur Aufhebung der Mittelbindung)	Bis Ende 2026 nicht an den Mitgliedstaat gezahlte Mittel gehen verloren

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnung und der ARF-Verordnung.

Höhere Vorfinanzierungsquoten im Rahmen der ARF im Vergleich zur Kohäsionspolitik

67 Das Ausmaß der Vorfinanzierung – anders ausgedrückt, der Anteil der an die Mitgliedstaaten gezahlten Mittel, bevor formelle, an Zahlungsbedingungen geknüpfte

Zahlungen erfolgen – fällt für die ARF und die Fonds der Kohäsionspolitik jeweils unterschiedlich aus. Die Vorfinanzierungsquote ist im Falle der ARF deutlich höher. Bei beiden Instrumenten werden Vorfinanzierungszahlungen mit in der Zukunft zu leistenden Zahlungen verrechnet[153] (siehe ***Kasten 12***).

Kasten 12

Vorfinanzierung

Im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik sind die Mitgliedstaaten berechtigt, von 2021 bis 2026 jährlich Vorfinanzierungstranchen in Höhe von 0,5 % der Gesamtunterstützung zu erhalten. Die Kommission wird die Vorfinanzierungen für 2021 und 2022 jedes Jahr bzw. für 2023 und 2026 bis spätestens mit Abschluss des Programms verbuchen[154].

Im Rahmen der ARF steht den Mitgliedstaaten eine einmalige Vorfinanzierung in Höhe von bis zu 13 % der Finanzhilfe und gegebenenfalls des Darlehens zur Verfügung[155]. 2021 haben alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Irlands diese Vorfinanzierung beantragt.

68 Wurden innerhalb von 18 Monaten nach Erlass des Durchführungsbeschlusses des Rates keine greifbaren Fortschritte in Bezug auf die relevanten Etappenziele und Zielwerte gemacht, kann die Kommission im Rahmen der ARF Vorfinanzierungen auch einziehen[156]. Mit Stand von Oktober 2022 hatte die Kommission die Bedeutung des Begriffs "greifbare Fortschritte" jedoch noch nicht definiert.

Bei beiden Instrumenten sind die Verwaltungserklärungen mit den jeweiligen Bedingungen für Zahlungen verknüpft

69 Damit ein Zahlungsantrag bearbeitet werden kann, muss der Kommission im Rahmen beider Instrumente eine Verwaltungserklärung vorgelegt werden. Mit dieser wird bescheinigt, dass die gemachten Angaben vollständig, sachlich richtig und

[153] Artikel 90 Absatz 5 der Dachverordnung. Artikel 13 Absatz 2 der ARF-Verordnung.

[154] Artikel 90 Absatz 2 und Artikel 90 Absatz 5 der Dachverordnung.

[155] Artikel 13 Absatz 1 der ARF-Verordnung.

[156] Artikel 24 Absatz 9 der ARF-Verordnung.

verlässlich sind, und bestätigt, dass die zugrunde liegenden Ausgaben widmungsgerecht eingesetzt wurden und allen geltenden Bestimmungen entsprachen:

— Im Zusammenhang mit den Fonds der Kohäsionspolitik legt die Verwaltungsbehörde unabhängig von der Anzahl der Zahlungsanträge für jedes Geschäftsjahr eine Verwaltungserklärung vor[157]. Mit dieser wird bescheinigt, dass die geltend gemachten Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, und sie enthält Angaben zu den Ergebnissen der Interventionen.

— Als Voraussetzung für Auszahlungen im Rahmen der ARF muss jedem Zahlungsantrag eine Verwaltungserklärung beiliegen, mit der die Erreichung der mit dem Zahlungsantrag verknüpften Etappenziele und Zielwerte bescheinigt wird. Darüber hinaus muss der Mitgliedstaat für jeden Zahlungsantrag eine Zusammenfassung der durchgeführten Prüfungen, der aufgedeckten Schwachstellen und der ergriffenen Abhilfemaßnahmen vorlegen[158].

70 Es gibt auch Unterschiede hinsichtlich der Häufigkeit von Zahlungsanträgen. Die Mitgliedstaaten können bei der Kommission jährlich bis zu zwei ARF-Zahlungsanträge einreichen; im Vergleich dazu können für die Fonds der Kohäsionspolitik jährlich bis zu sechs Zahlungsanträge eingereicht werden[159].

Im Falle der ARF ist keine nationale oder private Kofinanzierung erforderlich

71 Der nationale Kofinanzierungssatz eines Instruments entspricht jenem Kostenanteil, der nicht durch EU-Mittel gedeckt ist. Üblicherweise sorgt die verpflichtende nationale oder private Kofinanzierung dafür, dass ein Mitgliedstaat oder Begünstigter Engagement zeigt und Verantwortung übernimmt und dass bei von der EU unterstützten Interventionen ein optimaler Mitteleinsatz sichergestellt ist. Dieser allgemeine Grundsatz gilt auch für die Fonds der Kohäsionspolitik. Im Gegensatz dazu ist im Rahmen der ARF keine nationale oder private Kofinanzierung erforderlich (siehe ***Kasten 13***).

---

[157] Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe f, Artikel 98 Absatz 1 Buchstabe b und Anhang XVIII der Dachverordnung.

[158] Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c der ARF-Verordnung.

[159] Artikel 24 Absatz 2 der ARF-Verordnung. Artikel 91 Absatz 1 der Dachverordnung.

Kasten 13

Nationale Kofinanzierung

Die nationalen Kofinanzierungssätze bei den Fonds der Kohäsionspolitik betragen je nach Fonds und Entwicklungsstand der unterstützten Region zwischen 15 % und 60 %[160]. In der Vergangenheit erhielten Mitgliedstaaten in einigen Fällen eine EU-Finanzierung aus den kohäsionspolitischen Fonds in Höhe von 100 %, was auf außergewöhnliche Umstände wie die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 zurückzuführen war[161], oder – für das Geschäftsjahr 2020–2021 – um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern[162].

Für Finanzierungen im Rahmen der ARF und von REACT-EU ist keine Kofinanzierung erforderlich[163].

Im Rahmen der ARF werden die Mittelbindungen erst am Ende des Förderzeitraums aufgehoben

72 In Programmen der Kohäsionspolitik gehen Mittel, die nicht innerhalb eines bestimmten Zeitfensters ausgegeben werden, automatisch verloren. Mit dieser "Aufhebung" genannten Praxis soll die Haushaltsdisziplin bei der Durchführung von Programmen gefördert werden, da verlorene Finanzmittel die potenzielle Wirkung der Politik verringern. Diese allmähliche Aufhebung von Mittelbindungen während des Förderzeitraums gilt nur für die Fonds der Kohäsionspolitik, nicht für die ARF (siehe ***Kasten 14***).

[160] Artikel 112 der Dachverordnung.

[161] Artikel 77 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1083/2006 des Rates.

[162] Artikel 2 der Verordnung (EU) 2020/558.

[163] Artikel 20 Absatz 4 der ARF-Verordnung. Artikel 92b Absatz 12 der REACT-EU-Verordnung.

Kasten 14

Vorschriften für die Aufhebung von Mittelbindungen

Die Mittel der Kohäsionspolitik werden jährlich zu Beginn des Zeitraums für jeden Mitgliedstaat gebunden und gehen verloren, wenn sie nicht innerhalb von drei Jahren (für 2021 bis 2026) bzw. innerhalb von zwei Jahren (für 2027) verwendet werden[164].

Im Rahmen der ARF ist die Bindung der finanziellen Unterstützung auf die ersten Jahre des Förderzeitraums konzentriert. Die Kommission muss 70 % der Finanzhilfen bis Jahresende 2022 und die verbleibenden 30 %, einschließlich der Darlehenskomponente, bis Jahresende 2023 binden[165]. Alle Mittel, die nicht innerhalb dieser Fristen gebunden werden, weil Durchführungsbeschlüsse des Rates nicht erlassen oder Darlehen nicht beantragt wurden, gehen verloren.

Im Rahmen der ARF laufen Mitgliedstaaten, sobald die Mittel gebunden sind, nicht Gefahr, nicht verwendete Mittel während des Durchführungszeitraums der ARF zu verlieren. Alle Etappenziele und Zielwerte müssen bis zum 31. August 2026 erreicht werden[166]. Bei Mitteln, die bis Jahresende 2026 nicht ausgezahlt werden, kommt es zu einer Aufhebung der Mittelbindungen[167].

---

[164] Artikel 105 der Dachverordnung.

[165] Erwägungsgründe 46 und 47 sowie Artikel 12 und 14 der ARF-Verordnung.

[166] Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe i und Artikel 20 Absatz 5 Buchstabe d der ARF-Verordnung.

[167] Artikel 24 Absatz 1 der ARF-Verordnung.

Überwachung und Kosten der Durchführung

Unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich der Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung

73 Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung sind nötig, um sicherzustellen, dass die Mittel zur Erreichung der gesteckten Ziele beitragen, um Probleme zu ermitteln, damit diese rechtzeitig angegangen werden können, und um auf EU-Ebene einen Überblick über den Fortschritt zu gewinnen. Für die beiden Instrumente gelten unterschiedliche Bestimmungen (siehe ***Abbildung 9***).

Abbildung 9 – Anforderungen bezüglich der Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung

ANFORDERUNGEN	KOHÄSIONSPOLITIK	ARF
MITGLIEDSTAATEN *Modalitäten der Überwachung und Berichterstattung*	Programmspezifische Überwachung anhand von Indikatoren, die nicht mit den Zahlungsanträgen verknüpft sind. Verbindliche Vorschriften zur Rolle des Begleitausschusses Einreichung bei der Kommission: ○ Finanzdaten: fünfmal pro Jahr ○ Leistungsdaten: zweimal pro Jahr, einschließlich Daten zu gemeinsamen Indikatoren ○ Halbzeitüberprüfung (2025)	Überwachung auf zentraler Ebene anhand vorab vereinbarter Etappenziele und Zielwerte, die mit den Zahlungsanträgen verknüpft sind. Die Mitgliedstaaten können ihre bestehenden Überwachungssysteme nutzen Einreichung bei der Kommission: ○ Fortschritte in Bezug auf Etappenziele und Zielwerte begleiten jeden Zahlungsantrag: höchstens zweimal pro Jahr ○ Zweijährliche Berichte, Aktualisierung der Daten zu gemeinsamen Indikatoren
KOMMISSION *Modalitäten der Überwachung und Berichterstattung*	Sitzung zur jährlichen Leistungsüberprüfung. Jährliche Management- und Leistungsbilanz dem Parlament im Rahmen des Entlastungsverfahrens vorgelegt. Darstellung aggregierter Daten auf der offenen Datenplattform. Bericht über die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung an das Parlament und den Rat (2026)	Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters. Analyse und Beurteilung der mit dem Zahlungsantrag übermittelten Daten. Jährlicher Bericht über die Durchführung an das Parlament und den Rat Online-Veröffentlichung aggregierter Daten im ARF-Scoreboard
KOMMISSION *Evaluierung*	Während der Durchführung am Jahresende 2024. Ex-post-Evaluierung (2031)	Während der Durchführung im Februar 2024. Ex-post-Evaluierung (2028)

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnung und der ARF-Verordnung.

Die Überwachung im Rahmen der ARF ist mit Etappenzielen und Zielwerten verknüpft

74 Die Überwachung der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich, da die Etappenziele und Zielwerte sowie die nötigen Nachweise zur Beurteilung des diesbezüglichen Fortschritts je nach Aufbau- und Resilienzplan unterschiedlich sind. Alle Mitgliedstaaten müssen eine zentrale Behörde bestimmen, die der Kommission konsolidierte Berichte liefert und die Gesamtverantwortung für die Überwachung und Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne trägt.

75 Mit der ARF sind verschiedene Berichterstattungsanforderungen verknüpft.

— Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission zweimal jährlich, im April und im Oktober, über die im Zusammenhang mit ihren Aufbau- und Resilienzplänen erzielten Fortschritte, insbesondere bezüglich der Etappenziele und Zielwerte, Bericht erstatten. Dies geschieht im Rahmen des Europäischen Semesters, wobei der Bericht im April Teil des nationalen Reformprogramms ist[168].

— Im Kontext des Europäisches Semesters müssen die Mitgliedstaaten außerdem zweimal jährlich, im Februar und im August, zu den gemeinsamen Indikatoren, die für die ARF durch einen delegierten Rechtsakt geschaffen wurden, Bericht erstatten[169].

— Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich über die Durchführung der ARF[170]. Der erste dieser Jahresberichte wurde im März 2022 veröffentlicht. Darin wurde festgestellt, dass die Umsetzung Fahrt aufgenommen hatte[171].

— Wie geplant legte die Kommission dem Parlament und dem Rat Ende Juli 2022[172] einen einmaligen Überprüfungsbericht vor, laut dem in Bezug auf die Umsetzung

---

[168] Artikel 27 der ARF-Verordnung.

[169] Artikel 2 Absatz 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2106 der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der ARF durch die Festlegung der gemeinsamen Indikatoren und detaillierten Elemente des Aufbau- und Resilienzscoreboards.

[170] Artikel 31 der ARF-Verordnung.

[171] COM(2022) 75, S. 74.

[172] Artikel 16 der ARF-Verordnung.

der Reformen und Investitionen der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten Fortschritte zu verzeichnen waren[173].

— Das Parlament kann die Kommission alle zwei Monate zu einem "Dialog über Aufbau und Resilienz" einladen[174]. Bis Oktober 2022 hatten sieben entsprechende Sitzungen stattgefunden.

76 In einem kürzlich veröffentlichten Bericht haben wir darauf hingewiesen, dass die Etappenziele und Zielwerte outputorientiert (oder sogar inputorientiert) anstatt ergebnisorientiert sind. Dadurch wird die Möglichkeit eingeschränkt, die Leistung der Maßnahmen und letztlich ihre Auswirkungen auf die politischen Ziele der EU im Rahmen der ARF zu messen[175].

In der Kohäsionspolitik ist die Leistung von der Finanzberichterstattung entkoppelt

77 Die Leistungsüberwachung in Bezug auf die Fonds der Kohäsionspolitik ist in der Dachverordnung geregelt. Diese Bestimmungen sind für alle Mitgliedstaaten bindend und – mit Ausnahme outputbasierter vereinfachter Kostenoptionen und nicht mit Kosten verknüpfter Finanzierungen – nicht mit Zahlungen verknüpft, weder im Hinblick auf zeitliche noch auf verfahrensbezogene Aspekte.

— Der Begleitausschuss jedes Programms tritt mindestens einmal im Jahr zusammen und untersucht unter anderem die Fortschritte bei der Programmdurchführung und beim Erreichen der einschlägigen Etappenziele und Sollvorgaben[176].

— Die Kommission kontrolliert die Leistung gemeinsam mit jedem Mitgliedstaat im Rahmen einer Sitzung zur jährlichen Leistungsüberprüfung[177].

— Jedes Programm wird 2025 einer Halbzeitüberprüfung unterzogen, um die Zuweisung der Hälfte der Mittel für 2026 und 2027 festzulegen, wobei unter anderem die Fortschritte beim Erreichen der Etappenziele unter Berücksichtigung

---

[173] Überprüfungsbericht der Kommission über die Durchführung der ARF, COM(2022) 383 final, S. 36.

[174] Artikel 26 der ARF-Verordnung.

[175] Sonderbericht 21/2022, Ziffern 88–89.

[176] Artikel 38 Absätze 1 und 3 und Artikel 40 Absatz 1 der Dachverordnung.

[177] Artikel 41 Absatz 1 der Dachverordnung.

der bei der Durchführung aufgetretenen größeren Schwierigkeiten geprüft werden[178].

— Die Fortschritte beim Erreichen der Programmziele werden auch auf der Grundlage des abschließenden Leistungsberichts untersucht[179].

78 Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission häufiger als im Falle der ARF Daten zur Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme mitteilen; sie müssen auf elektronischem Wege fünfmal jährlich Finanzdaten zur Umsetzung und zweimal jährlich Leistungsdaten übermitteln[180]. Die Dachverordnung enthält keine Bestimmung, die die Kommission verpflichtet, dem Parlament und dem Rat jährlich zu berichten, jedoch enthalten die Programmabrisse, die dem Entwurf des Haushaltsplans beigefügt sind[181], sowie die im Rahmen des Entlastungsverfahrens vorgelegte jährliche Management- und Leistungsbilanz[182] entsprechende Informationen.

Anstrengungen zur Verbesserung der Transparenz von Überwachungsdaten wurden unternommen, andere Probleme bleiben jedoch bestehen

Ähnliche Ansätze zur Sicherstellung von Transparenz bei der Verwendung von EU-Mitteln

79 Die Kommission verfolgt bei beiden Instrumenten ähnliche Ansätze, um die Transparenz bei der Verwendung von EU-Mitteln sicherzustellen und Fortschritte bei der Durchführung nachzuweisen. Im Falle der ARF hat die Kommission eine öffentlich zugängliche Online-Plattform eingerichtet, das Aufbau- und Resilienzscoreboard[183]. Diese erfüllt eine ähnliche Funktion wie die offene Datenplattform im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik (siehe ***Kasten 15***).

---

[178] Artikel 18 und Artikel 86 Absatz 1 der Dachverordnung.

[179] Artikel 43 der Dachverordnung.

[180] Artikel 42 Absatz 1 der Dachverordnung.

[181] Artikel 41 Absatz 3 Buchstabe h der Haushaltsordnung.

[182] Artikel 318 AEUV.

[183] Delegierte Verordnung (EU) 2021/2106 der Kommission.

Kasten 15

Öffentlich zugängliche Online-Plattformen für Leistungsdaten

Das Aufbau- und Resilienzscoreboard[184] der ARF gibt einen Überblick über die bei der Durchführung der Programme erzielten Fortschritte. Es enthält Daten zur Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten, zu gebundenen und ausgezahlten Mitteln, zu den Trends bei den gemeinsamen Indikatoren innerhalb der Struktur der sechs Säulen sowie themenbezogene Analysen[185]. Die Kommission ist rechtlich verpflichtet, das Scoreboard mindestens zweimal jährlich anhand der von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters übermittelten Daten zu aktualisieren[186]. De facto wird es häufiger aktualisiert: Es bietet Echtzeitdaten zu Zahlungen und zu erreichten Etappenzielen und Zielwerten.

Die offene Datenplattform zur Kohäsionspolitik ist eine öffentlich zugängliche Website, auf der Daten zur Finanzierungstätigkeit und zu den Ergebnissen der Fonds der Kohäsionspolitik aufbereitet sind[187]. Für den Zeitraum 2014–2020 werden hier die neuesten für die Programme verfügbaren Daten einschließlich der geplanten Beträge, täglich aktualisierte Angaben zu EU-Zahlungen, jährliche Informationen zur Erreichung gemeinsamer Indikatoren sowie themenbezogene Analysen bereitgestellt. Seit Oktober 2022 werden darüber hinaus die geplanten Investitionen und die Zielwerte der Indikatoren der angenommenen Programme des Zeitraums 2021–2027 angezeigt.

80 Nach Auffassung der Kommission sind die "Mitgliedstaaten […] die Empfänger der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, die nach ihrer Auszahlung in den nationalen Haushalt eingehen"[188]. Dennoch muss die Nutzung der ARF allen geltenden EU- und nationalen Vorschriften entsprechen. Die Mitgliedstaaten müssen als Begünstigte und Darlehensnehmer gemeinsam mit der Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen, um dies zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten müssen auch dafür sorgen, dass die Endempfänger bekannt machen, EU-Mittel erhalten zu haben[189]. Jedoch ist nicht jede Maßnahme, die zu im Rahmen der ARF unterstützten Investitionen und Reformen beiträgt, detailliert in den Aufbau- und Resilienzplänen oder in den Durchführungsbeschlüssen des Rates dargestellt. Dies führt zu der Gefahr,

---

[184] Aufbau- und Resilienzscoreboard.

[185] Artikel 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2106 der Kommission.

[186] Artikel 27 und 30 der ARF-Verordnung.

[187] Offene Datenplattform zur Kohäsionspolitik.

[188] COM(2022) 75, S. 69.

[189] Artikel 34 Absatz 2 der ARF-Verordnung.

dass die von der EU über die ARF bereitgestellte finanzielle Unterstützung für Empfänger sowie für Bürgerinnen und Bürger nicht erkennbar ist.

Anwendungsgrenzen der Überwachungsdaten

81 Die Überwachungsdaten werden zur Messung des Fortschritts und der Erfolge von EU-Interventionen verwendet. Die wichtigsten Datenquellen sind die gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren, falls zutreffend zusammen mit ihren Ausgangswerten, Etappenzielen und Sollvorgaben (für die kohäsionspolitischen Programme), sowie die Etappenziele und Zielwerte (für die Aufbau- und Resilienzpläne). Wir haben uns bereits zu der großen Menge an programmspezifischen Indikatoren geäußert[190], die weder aggregiert werden können, um die Leistung auf EU-Ebene zu messen, noch für Vergleiche zwischen verschiedenen Programmen der Kohäsionspolitik sowie zwischen diesen und den Aufbau- und Resilienzplänen herangezogen werden können[191]. Dasselbe gilt für die Etappenziele und Zielwerte im Rahmen der ARF. Es gibt nur eine geringe Zahl an gemeinsamen Indikatoren zur Messung der Gesamtleistung beider Instrumente auf EU-Ebene (siehe ***Kasten 16***).

---

[190] Sonderbericht 24/2021, Ziffer 42. Themenpapier 2018: "Future of EU finances: reforming how the EU budget operates", Februar 2018, Ziffer 38. Sonderbericht 02/2017: "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung", Ziffern 106–109, 113–115, 131 und 147.

[191] Themenpapier 2018: "Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020", Mai 2018, Ziffer 59.

Kasten 16

Überwachungsdaten

Spezifische Indikatoren für Programme und Aufbau- und Resilienzpläne:

— Im Zeitraum 2014–2020 wurden über 22 000 programmspezifische Indikatoren festgelegt. Die Zahl der programmspezifischen Indikatoren für den Zeitraum 2021–2027 kann erst nach Annahme aller Programme ermittelt werden.

— Für die Aufbau- und Resilienzpläne wurde durch den Rat bislang eine große Zahl an Etappenzielen und Zielwerten geschaffen: insgesamt 5 889, davon 2 166 für Reformen und 3 723 für Investitionen[192]. In einigen Fällen werden diese durch Zwischenschritte ergänzt, wodurch sich ihre Gesamtzahl weiter erhöht[193].

Gemeinsame Indikatoren:

— Für den Zeitraum 2014–2020 sind in den fondsspezifischen Verordnungen 87 gemeinsame Indikatoren festgelegt. Die Mitgliedstaaten haben die für ihre kohäsionspolitischen Programme relevanten Indikatoren ausgewählt und die bis Ende des Zeitraums zu erreichenden Sollvorgaben festgelegt. Für den Zeitraum 2021–2027 hat sich die Zahl der gemeinsamen Indikatoren auf 234 erhöht. Im Rahmen aller Programme wird über alle gemeinsamen Indikatoren Bericht erstattet werden, unabhängig davon, ob für sie Ziele gesetzt wurden oder nicht.

— Die Kommission musste einen delegierten Rechtsakt zur Festlegung gemeinsamer Indikatoren zwecks Darstellung der Gesamtergebnisse der ARF erlassen[194]. In der Verordnung wurden 14 gemeinsame Indikatoren definiert, die zum Großteil mit denjenigen in den Verordnungen zu den Fonds der Kohäsionspolitik übereinstimmen[195]. Sie sind jedoch nicht mit zu erreichenden Zielwerten verknüpft und auch nicht systematisch mit allen Aufbau- und Resilienzplänen. Sie bieten daher einen Überblick über die Leistung der ARF.

---

[192] Daten aus dem ARF-Scoreboard mit Stand von Oktober 2022.

[193] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: "Identifying Europe's recovery needs", SWD(2020) 98 final, S. 36. Von den ausgewählten Mitgliedstaaten nutzten Spanien und Rumänien Zwischenschritte.

[194] Artikel 29 Absatz 4 der ARF-Verordnung.

82 Wir haben bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, wie schwierig es ist, den Bedarf an aussagekräftigen Überwachungsdaten mit der Notwendigkeit zu vereinbaren, diese Daten zu angemessenen Kosten zu erheben[196]. Das Sammeln, Speichern und Melden der Daten für diese Indikatoren machte einen erheblichen Anteil der Verwaltungskosten aus. Nichtsdestoweniger dient im Falle der ARF jedes Etappenziel bzw. jeder Zielwert der Messung des Fortschritts in Bezug auf die Verwirklichung einer bestimmten Reform oder in Bezug auf den Abschluss einer Investition sowie als Grundlage für Auszahlungen.

83 Die GD ECFIN überprüft die Überwachungsdaten der ARF; die GD REGIO und die GD EMPL überprüfen die Überwachungsdaten für die Fonds der Kohäsionspolitik. Da ein Vorhaben durch beide Instrumente finanziert werden kann und nicht überprüft wird, ob Überwachungsdaten nicht zweimal angegeben werden, besteht die Gefahr, dass Ergebnisse doppelt gemeldet werden.

Ex-post-Evaluierungen kommen für beide Instrumente zu spät, um als Grundlage für Legislativvorschläge für den nächsten Zeitraum zu dienen

84 Die Kommission muss beide Instrumente während der Durchführung im Jahr 2024 evaluieren und zwei Jahre nach dem Ende des Förderzeitraums eine Ex-post-Evaluierung vornehmen, um die langfristige Wirkung zu bewerten[197]. Die Mitgliedstaaten müssen auch Evaluierungen durchführen, bei denen eines oder mehrere der in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung[198] festgelegten Kriterien (oder andere relevante Kriterien) und die Auswirkungen der einzelnen Programme[199] bewertet werden.

85 Die Ex-post-Evaluierungen beider Instrumente werden erst zur Verfügung stehen, nachdem die Legislativvorschläge der Kommission für den Rahmen der Kohäsionspolitik nach 2027 erstellt wurden. Das bedeutet, dass nur die Evaluierungen

---

[195] Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2021/2106 der Kommission. Anhänge I, II und II der EFRE/KF-Verordnung. Anhang I der ESF+-Verordnung.

[196] Sonderbericht 02/2017, Ziffern 131–132 und 154. Themenpapier 2019: "Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik", Juni 2019, Ziffer 49.

[197] Artikel 32 der ARF-Verordnung. Artikel 45 Absatz 2 der Dachverordnung.

[198] SWD(2021) 305, S. 23.

[199] Artikel 44 Absätze 1 und 2 der Dachverordnung.

und Überprüfungen, die während der Durchführung erfolgen, als Grundlage für die Legislativvorschläge für den nächsten Zeitraum dienen können[200]. Wie wir bereits aufgezeigt haben[201], ist die Kommission ungeachtet der Lehren, die aus einem integrierten Ansatz, der sich auf beide Instrumente erstreckt, hätten gezogen werden können, laut den Verordnungen nicht verpflichtet, die Evaluierungen während der Durchführung der ARF (2024) mit der Halbzeitüberprüfung der Kohäsionsprogramme (2025) zu koordinieren.

Für beide Instrumente wird es schwierig sein, die Kosten der Durchführung zu bewerten

86 Die Durchführungskosten eines Instruments umfassen verschiedene Verwaltungsausgaben (siehe ***Kasten 17***).

Kasten 17

Durchführungskosten eines Instruments

Die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gestaltung und Durchführung eines Instruments verursachen Verwaltungskosten auf

— Kommissionsebene: Ausgaben in Verbindung mit der Programmgenehmigung und mit Aufsichts- und Überprüfungsaufgaben im Zuge der Programmdurchführung wie beispielsweise Kosten für Personal, Studien, Evaluierungen, Analysen, die Verbreitung von Informationsmaßnahmen und für Beratung;

— mitgliedstaatlicher Ebene: Ausgaben für die Programmvorbereitung und -verwaltung, Überwachung, Evaluierung, Information und Kommunikation sowie für Kontroll- und Prüfungstätigkeiten, wie beispielsweise Kosten für Personal, Beratung und IT.

87 Die Berechnung der Kosten für die Durchführung der Fonds der Kohäsionspolitik ist nicht einfach. Die den Mitgliedstaaten gebotene technische Hilfe verursacht Kosten, die aus dem EU-Haushalt erstattet werden. Der Betrag ist demnach bekannt. Zu den sonstigen Verwaltungskosten gibt es jedoch wenige oder keine Daten. Die Kommission

---

[200] Themenpapier 2019: "Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik", Juni 2019, Ziffern 107 und 109.

[201] Sonderbericht 24/2021, Ziffern 81 und 124 und Empfehlung 2 Buchstabe b.

führt zwecks Schätzung dieser allgemeinen Verwaltungskosten Studien durch; die letzte wurde 2018 veröffentlicht[202]. In der Vergangenheit haben wir festgestellt, dass die Kohäsionspolitik im Vergleich mit anderen europäischen und internationalen Programmen zu relativ geringen Kosten umgesetzt wird. Wir haben jedoch auch aufgezeigt, dass die diesen Studien zugrunde liegenden Daten inkohärent, uneinheitlich und unvollständig sind[203].

88 Es wird ebenfalls schwierig sein, die Kosten der Durchführung der ARF zu schätzen, nicht zuletzt deshalb, weil in der ARF-Verordnung nicht vorgesehen ist, dass Verwaltungskosten der Kommission gemeldet werden.

---

[202] Kommission (Spatial Foresight und t33), New assessment of ESIF administrative costs and burden, Oktober 2018.

[203] Sonderbericht 07/2020: "Umsetzung der Kohäsionspolitik: Die Kosten sind vergleichsweise niedrig, für eine Bewertung der durch Vereinfachungen erzielten Einsparungen liegen jedoch keine hinreichenden Informationen vor", Ziffern 41 und 67.

Kontrolle und Prüfung

Unterschiedliche Bestimmungen bezüglich Kontrolle und Prüfung

89 Durch die Gestaltung des Kontroll- und Prüfungsrahmens muss sichergestellt sein, dass EU-Mittel entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden[204] und rechtmäßig und ordnungsgemäß sind[205] und dass die finanziellen Interessen der EU geschützt werden[206]. Der Kontroll- und Prüfungsrahmen muss an die Risiken angepasst sein, die für die spezifische Art der finanziellen EU-Unterstützung für die einzelnen Instrumente ermittelt wurden.

90 In beiden Fällen setzen die Mitgliedstaaten einen Kontroll- und Prüfungsrahmen um, der der Kommission Gewähr für die Freigabe von Zahlungen bieten soll, während die Kommission im Zusammenhang mit der Erstellung ihrer jährlichen Tätigkeitsberichte und der darin enthaltenen Zuverlässigkeitserklärung für das Entlastungsverfahren zusätzlich die Zuverlässigkeit des Rahmens prüft (siehe ***Abbildung 10***).

[204] Artikel 33 der Haushaltsordnung.

[205] Artikel 36 Absatz 2 der Haushaltsordnung.

[206] Artikel 135 der Haushaltsordnung.

Abbildung 10 – Kontrolle und Prüfung

ART	KOHÄSIONSPOLITIK	ARF
INTERNE KONTROLLE UND PRÜFUNG		
VOR DER ZAHLUNG	Die Mitgliedstaaten bieten Gewähr bezüglich der Gestaltung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Kommission bewertet die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten anlässlich der Genehmigung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme.	Die Mitgliedstaaten beschreiben ihre internen Kontrollsysteme in ihren Aufbau- und Resilienzplänen. Die Kommission bewertet die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und setzt erforderlichenfalls weitere Etappenziele.
ZUM ZEITPUNKT DER ZAHLUNG	Ebene der Mitgliedstaaten ○ Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen basieren auf der Genauigkeit und sachlichen Richtigkeit der Ausgaben und der Einhaltung der geltenden EU- und nationalen Vorschriften. ○ Die Verwaltungsbehörden führen Kontrollen der ersten Ebene bei Vorhaben durch und schließen vom Begünstigen geltend gemachte unregelmäßige Ausgaben aus. ○ Die Prüfbehörden bieten Gewähr für die geltend gemachten Ausgaben, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die Rechnungsführung. Die Kommission führt Kontroll- und Prüfungstätigkeiten aus, einschließlich Systemprüfungen und Stichprobenprüfungen von Vorhaben.	Ebene der Mitgliedstaaten ○ Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen basieren auf der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten. ○ Einhaltung der geltenden EU- und nationalen Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU. Die Kommission beurteilt, ob Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden, wobei andernfalls die Zahlung vollständig oder teilweise ausgesetzt wird.
NACH DER ZAHLUNG	Die Kommission ○ führt Compliance-Prüfungen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der geltend gemachten Ausgaben sowie Systemprüfungen durch; ○ setzt mit Ausgaben verknüpfte Zahlungen aus, falls die Ausgaben Unregelmäßigkeiten oder gravierende Mängel aufweisen.	Der Kommission führt die folgenden Arten von Prüfungen durch: ○ Ex-post-Prüfungen von Etappenzielen und Zielwerten, die von den Mitgliedstaaten gemeldet werden (im Anschluss an eine Risikobewertung); ○ Prüfungen der Systeme zur Erhebung von Überwachungsdaten (vor oder nach der Zahlung); ○ Systemprüfungen von Maßnahmen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen, sowie Ad-hoc-Prüfungen, falls der Verdacht auf gravierende Unregelmäßigkeiten besteht.

EXTERNE PRÜFUNG	Durch den Europäischen Rechnungshof	Durch den Europäischen Rechnungshof

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dachverordnung und der ARF-Verordnung.

Überprüfungen in Bezug auf die Kohäsionspolitik beziehen sich vorwiegend auf die Ordnungsmäßigkeit der geltend gemachten Ausgaben

91 In der Kohäsionspolitik beziehen sich die Kontrollen und Prüfungen vorwiegend auf die Förderfähigkeit der Kosten, die den Begünstigten entstanden sind und von den Verwaltungsbehörden für die einzelnen Programme geltend gemacht werden. Die Mitgliedstaaten haben spezifische Zuständigkeiten im Zusammenhang mit den durchzuführenden Überprüfungen[207] (***Kasten 18***).

[207] Artikel 63 Absatz 1 der Haushaltsordnung. Erwägungsgrund 55 der Dachverordnung.

Kasten 18

Der Kontroll- und Prüfungsrahmen für die Fonds der Kohäsionspolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten

Die Programmbehörden in den Mitgliedstaaten müssen detaillierte Anforderungen erfüllen.

— Die Verwaltungsbehörden müssen, wenn Ausgaben auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten erstattet werden, überprüfen, ob die Ausgaben den geltenden Rechtsvorschriften, einschließlich der Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen, sowie den programmspezifischen Bedingungen für die Unterstützung entsprechen[208]. Im Falle vereinfachter Kostenoptionen und des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen dienen die Verwaltungsüberprüfungen ausschließlich der Bestätigung, dass die Bedingungen für eine Erstattung erfüllt wurden und die Kommission diese vornehmen kann[209]. Die Verwaltungsbehörden sollten außerdem über Daten zu den wirtschaftlichen Eigentümern der Empfänger der Finanzmittel verfügen[210] und die Liste der ausgewählten Vorhaben einschließlich der Begünstigten veröffentlichen[211].

— Die Prüfbehörden müssen der Kommission einen jährlichen Kontrollbericht und einen Bestätigungsvermerk vorlegen, der Gewähr dafür bietet, dass die geltend gemachten Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme effektiv funktionieren und dass die Rechnungslegung vollständig, genau und sachlich richtig ist[212].

---

[208] Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 95 Absatz 3 und Erwägungsgrund 34 der Dachverordnung.

[209] Artikel 94 Absatz 3 und Artikel 95 Absatz 3 der Dachverordnung.

[210] Artikel 69 Absatz 2 der Dachverordnung.

[211] Artikel 49 Absatz 3 der Dachverordnung.

[212] Artikel 77 Absatz 3 und Erwägungsgrund 63 der Dachverordnung.

92 Die Kommission erlangt ihre Gewähr für die Leistung von Zahlungen hauptsächlich durch von den nationalen Behörden vorgenommene Überprüfungen der Ordnungsmäßigkeit der gemeldeten Ausgaben sowie aus den von ihnen durchgeführten Systemprüfungen. In der Verordnung finden sich auch konkrete Anforderungen und Vorlagen zur erforderlichen Prüfungstätigkeit auf Ebene der Mitgliedstaaten; diese umfassen u. a. die Erstellung eines eindeutigen Prüfpfads, Muster und einen Zeitplan für die Prüfungen[213]. Die Kommission nimmt eine Aufsichtsfunktion wahr und vergewissert sich durch ihre eigene Prüfungstätigkeit, dass die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam und effizient funktionieren[214].

93 Wir haben bereits in der Vergangenheit Schwachstellen bei der Arbeit der Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten und bei deren Überwachung durch die Kommission aufgezeigt[215], die einen erheblichen Teil der Gewährpakete betreffen[216]. Kürzlich haben wir auch weiteren Klärungsbedarf in Bezug auf die Regelungen festgestellt, nach denen bei Anwendung des Modells der nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen der Kommission Gewähr erteilt werden soll[217].

Der Schwerpunkt der Überprüfungen in Bezug auf die ARF liegt auf der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten

94 Der Schwerpunkt des Kontroll- und Prüfungsrahmens für die ARF liegt auf der zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte. Er spiegelt auch die Verantwortung der Mitgliedstaaten dafür wider, dass das Instrument entsprechend den EU- und nationalen Vorschriften durchgeführt wird (siehe ***Kasten 19***).

---

[213] Artikel 70 und 77 bis 82 sowie Anhänge XIII und XIX bis XXII der Dachverordnung.

[214] Artikel 70 Absatz 1 der Dachverordnung.

[215] Sonderbericht 26/2021: "Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik: Kommission gibt jährlich eine geschätzte Mindestfehlerquote an, die nicht endgültig ist", Ziffern 26, 29, 39 und 84. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2020, Ziffer 5.38. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2019, Ziffer 5.39.

[216] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffern 5.41–5.42.

[217] Sonderbericht 24/2021, Ziffer 128 und Empfehlung 4.

Kasten 19

Der Kontroll- und Prüfungsrahmen für die ARF auf Ebene der Mitgliedstaaten

— Die Mitgliedstaaten müssen ein internes Kontrollsystem einrichten, um sicherzustellen, dass die Verwendung von ARF-Mitteln den geltenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften entspricht. Sie können dazu ihr eigenes einzelstaatliches Haushaltsverwaltungsverfahren nutzen[218]. Außerdem müssen sie Daten zu den Endempfängern der ARF-Mittel aufbewahren[219], wenngleich diese Informationen nicht veröffentlicht werden. Die Kommission, das OLAF, die EUStA sowie der Hof können diese Informationen für die Zwecke von Prüfungen und Kontrollen anfordern[220].

— Prüfungen sind ebenso Teil der Kontrollaufgaben der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Aufbau- und Resilienzplänen angeben, welche nationale Stelle für Prüfungen zuständig ist. Eine Zusammenfassung der durchgeführten Prüfungen einschließlich der Schwachstellen und ergriffenen Abhilfemaßnahmen muss jedem Zahlungsantrag beiliegen[221].

95 Im Genehmigungsverfahren für Aufbau- und Resilienzpläne bewertete die Kommission den von den Mitgliedstaaten in ihren Aufbau- und Resilienzplänen beschriebenen Kontroll- und Prüfungsrahmen[222]. Diese Bewertung bezieht sich nicht auf Risiken, die mit der Nichteinhaltung von Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen zusammenhängen. Alle 26 Rahmen der bis Oktober 2022 angenommenen Aufbau- und Resilienzpläne wurden als angemessen bewertet. In 19 Fällen vereinbarte die Kommission bestimmte Etappenziele mit dem Mitgliedstaat, um die festgestellten Mängel vor der ersten Auszahlung[223] – abgesehen von Vorfinanzierungen – zu beheben.

96 Die Kommission hatte den Mitgliedstaaten im März 2021, als noch kein Aufbau- und Resilienzplan eingereicht war, außerdem eine Checkliste für eine Selbstbewertung

---

[218] Artikel 22 Absatz 1 der ARF-Verordnung.

[219] Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d der ARF-Verordnung.

[220] Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe e der ARF-Verordnung.

[221] Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer ii der ARF-Verordnung.

[222] Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe j, Artikel 24 Absatz 3, Erwägungsgrund 18 sowie Kriterium 2.10 von Anhang V der ARF-Verordnung.

[223] SWD(2021) 12, Teil 1/2, S. 48. COM(2022) 75, S. 70.

der Kontrollsysteme zur Verfügung gestellt. Einige Aspekte der Prüfungsmethodik der Kommission für die ARF, wie der Prüfpfad und die Stichprobenverfahren, wurden erst nach Annahme der Aufbau- und Resilienzpläne abgeschlossen. Die Kommission vollendete ihre Prüfungsmethodik erst im Dezember 2021, nachdem die ersten Zahlungsanträge eingereicht worden waren. Dies könnte Unsicherheit in Bezug auf die Zuständigkeiten und den Umfang von Kontrollen und Prüfungen geschaffen haben, was wiederum zu einer uneinheitlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten geführt haben könnte.

97 Die Kommission erlangt ihre Gewähr für Zahlungen in erster Linie aus ihren Aktenprüfungen zur zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte für die einzelnen Tranchen. Während des Durchführungszeitraums prüft die Kommission im Rahmen von Systemprüfungen in den Mitgliedstaaten auch das System zur Erhebung von Überwachungsdaten. Diese Prüfungen können vor oder nach den Auszahlungen erfolgen. Darüber hinaus kann die Kommission auch Ex-post-Prüfungen der Berichterstattung über Etappenziele und Zielwerte in den Mitgliedstaaten durchführen; diese Prüfungen werden erst nach der Auszahlung durchgeführt. Wir prüfen derzeit die Gestaltung des Prüfungs- und Kontrollrahmens der ARF. Der entsprechende Bericht soll 2023 veröffentlicht werden.

Hinsichtlich der Methode für die Anwendung von Zahlungsaussetzungen oder Teilzahlungen bei Nichterreichung von Etappenzielen und Zielwerten im Rahmen der ARF sind noch Klarstellungen erforderlich

98 Bereits früher haben wir darauf hingewiesen, dass es in der Kohäsionspolitik keine Präventivmaßnahmen oder Finanzkorrekturen bei unzureichenden Ergebnissen gibt[224]. Dies gilt auch für den Zeitraum 2021–2027. Die Kommission muss jedoch zusammen mit dem Mitgliedstaat eine jährliche Leistungsüberprüfungssitzung für jedes Programm durchführen, um die Fortschritte bei der Erreichung der vereinbarten Etappenziele und Zielwerte zu überwachen. Bei erheblichen Abweichungen, die sich auf die Durchführung des Programms auswirken könnten, muss der Mitgliedstaat

[224] Sonderbericht 04/2017: "Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007–2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch", Ziffer 25.
Sonderbericht 36/2016: "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007–2013", Ziffer 48.

Abhilfemaßnahmen ergreifen und die Kommission innerhalb von drei Monaten in Kenntnis setzen[225].

99 Im Rahmen der ARF ist dies anders: Hier muss die Kommission die Zahlung ganz oder teilweise aussetzen, wenn sie der Ansicht ist, dass ein oder mehrere Etappenziele und Zielwerte nicht in zufriedenstellender Weise erreicht wurden. Ist eine Zahlung ausgesetzt und schafft der Mitgliedstaat nicht innerhalb von sechs Monaten Abhilfe, muss die Kommission den Betrag der finanziellen Unterstützung kürzen[226]. Wie wir bereits in unserem Jahresbericht 2021 ausgeführt haben, muss die Kommission jedoch noch die Methode zur Bestimmung des Anteils einer Zahlung klären, der ausgesetzt oder gekürzt werden soll, wenn Etappenziele und Zielwerte nicht erreicht werden[227]. Das Fehlen einer klar definierten Methode birgt das Risiko, dass Teilzahlungen nicht einheitlich auf die Mitgliedstaaten angewandt werden.

Die Anwendung der Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Rahmen der ARF bedarf weiterer Klärung

Bei den Fonds der Kohäsionspolitik sind Zahlungseinbehalte zum Schutz des EU-Haushalts erforderlich

100 Das Einbehalten von Zahlungen schützt den EU-Haushalt vor den finanziellen Folgen von Fehlern in den Kostenerklärungen von Mitgliedstaaten, die eventuell nach der Auszahlung aufgedeckt werden. In der Kohäsionspolitik nimmt die Kommission bei jeder Zwischenzahlung solche Einbehalte vor. Für den Zeitraum 2021–2027 sank der Prozentsatz von 10 % im vorangegangenen Zeitraum auf 5 %[228]. In der Vergangenheit haben wir eine Überarbeitung der Rechtsvorschriften empfohlen, um sicherzustellen, dass die einbehaltene Zahlung vor ihrer Freigabe angemessen geschützt ist[229].

101 Für die ARF gibt es keinen solchen Mechanismus, da die Kommission die Bedingungen für die Auszahlung im Voraus bei den Verhandlungen über den Aufbau-

---

[225] Artikel 41 der Dachverordnung.

[226] Artikel 24 Absätze 6 und 8 der ARF-Verordnung.

[227] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffer 10.28 und Empfehlung 10.2.

[228] Artikel 93 Absatz 2 der Dachverordnung. Artikel 130 Absatz 1 der Dachverordnung 2014–2020.

[229] Sonderbericht 26/2021, Ziffer 77 und Empfehlung 1.

und Resilienzplan vereinbart und vor der Genehmigung der Zahlung nur beurteilt, ob die entsprechenden Etappenziele und Zielwerte erreicht wurden.

Im Falle der kohäsionspolitischen Fonds kann die Kommission Zahlungen aussetzen und Finanzkorrekturen vornehmen, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen

102 Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts sollen sicherstellen, dass nur ordnungsgemäße Ausgaben finanziert werden. Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, Unregelmäßigkeiten aufzudecken, zu korrigieren und zu verhindern[230]. Erfolgt dies nicht in angemessener Weise, kann die Kommission eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts ergreifen.

103 Bei den kohäsionspolitischen Fonds kann die Kommission Zahlungen aussetzen, bis die Mitgliedstaaten die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergriffen haben, und erforderlichenfalls Finanzkorrekturen verhängen (siehe ***Kasten 20***).

Kasten 20

Anwendung von Finanzkorrekturen und Zahlungsaussetzungen zum Schutz des EU-Haushalts im Rahmen der Kohäsionspolitik

Im Rahmen der Kohäsionspolitik werden Finanzkorrekturen verhängt, wenn eine Unregelmäßigkeit von einem Mitgliedstaat gemeldet oder akzeptiert wurde. Die Kommission kann diese bei gravierenden Mängeln in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen des Mitgliedstaats, die zu systembedingten Fehlern geführt haben, oder bei einzelnen Unregelmäßigkeiten verhängen[231]. Je nach Schwere der Mängel kann die Kommission eine pauschale Korrektur in Höhe von 5 %, 10 %, 25 % oder sogar 100 % vornehmen[232]. Diese führt jedoch nicht unbedingt zu einer Kürzung des für ein Programm zur Verfügung gestellten Unterstützungsbetrags, da sonstige ordnungsgemäße Ausgaben für andere Maßnahmen geltend gemacht werden können[233]. Ob dies in der Praxis geschieht, hängt jedoch davon ab, ob die Mitgliedstaaten zusätzliche Ausgaben geltend machen können. Die zuständige

[230] Artikel 103 der Dachverordnung.

[231] Artikel 104 Absatz 1 der Dachverordnung.

[232] Artikel 104 Absatz 1 sowie Anhang XXV der Dachverordnung.

[233] Artikel 104 Absatz 4 der Dachverordnung.

Behörde des Mitgliedstaats muss unrechtmäßig an die Begünstigten gezahlte Beträge wieder einziehen[234].

Nettofinanzkorrekturen in der Kohäsionspolitik werden verhängt, wenn eine Unregelmäßigkeit von einem Mitgliedstaat nicht angemessen korrigiert wurde. Nur eine Nettofinanzkorrektur bedeutet einen Verlust von finanzieller Unterstützung aus dem EU-Haushalt für den Mitgliedstaat[235].

Schließlich kann die Kommission auch Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen als Präventivmaßnahmen anwenden[236]. Dies führt zu einem Aufschub von Zahlungen aus dem EU-Haushalt, wodurch zusätzlicher Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt wird, die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen[237].

104 In der Vergangenheit stellten wir in Bezug auf die Mittel der Kohäsionspolitik fest, dass die Kommission im Zeitraum 2007–2013 zunehmend Gebrauch von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen machte. Ebenso haben wir festgestellt, dass die rechtlichen Bestimmungen des Zeitraums 2014–2020 die Fähigkeit der Kommission, den EU-Haushalt vor unregelmäßigen Ausgaben zu schützen, erheblich verbessert haben[238]. Wie wir berichteten, hat die Kommission den Mitgliedstaaten jedoch bis 2021 keine Nettokorrekturen für den Zeitraum 2014–2020 auferlegt[239].

Bei der ARF stützt sich die Kommission stärker auf die Wirksamkeit der nationalen Systeme zum Schutz der finanziellen Interessen der EU

105 Im Rahmen der ARF ist die Kommission auch befugt, die den Mitgliedstaaten zugewiesene finanzielle Unterstützung anteilig zu kürzen und alle geschuldeten Beträge einzuziehen oder eine vorzeitige Rückzahlung von Darlehen zu verlangen. Die Kommission hat diese Möglichkeit bei gravierenden Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Betrug, Korruption, Interessenkonflikten oder bei gravierenden

---

[234] Artikel 69 der Dachverordnung.

[235] Artikel 104 Absätze 1 und 4 der Dachverordnung.

[236] Artikel 96 und 97 der Dachverordnung.

[237] Sonderbericht 04/2017, Ziffern 14–17 und Kasten 1.

[238] Sonderbericht 04/2017, Ziffern 141–143 und 149.

[239] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffer 1.44. Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2020, Ziffer 1.43.

Verstößen gegen Verpflichtungen, sowie bei Fällen, in denen Mitgliedstaaten falsche Informationen über die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten bereitstellen[240].

106 Um Darlehen einzuziehen oder deren vorzeitige Rückzahlung zu fordern, muss die Kommission nachweisen, dass Unregelmäßigkeiten oder gravierende Verstöße gegen Verpflichtungen vorliegen. Führt ein Mangel im Kontrollsystem eines Mitgliedstaats für die ARF zu einem gravierenden Verstoß gegen die Finanzierungsvereinbarung, so kann die Kommission die finanzielle Unterstützung der EU kürzen und 5 %, 10 %, 25 % oder sogar 100 % des dem Mitgliedstaat zugewiesenen finanziellen Beitrags einziehen bzw. im Falle eines Darlehens die vorzeitige Rückzahlung fordern[241]. Anders als bei den Fonds der Kohäsionspolitik gibt es jedoch keinen gemeinsamen Kontrollrahmen, da die Mitgliedstaaten ihre nationalen Systeme für die Umsetzung der ARF nutzen. Da es keine weiteren Kriterien und Leitlinien für die Anwendung von Einziehungen durch die Kommission gibt, bleibt die Gefahr bestehen, dass diese Pauschalsätze nicht einheitlich auf die Mitgliedstaaten angewendet werden.

107 Unabhängig von der Art der Mittelverwaltung trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts[242]. Insbesondere muss die Kommission sicherstellen, dass die finanziellen Interessen der EU wirksam geschützt werden; zu diesem Zweck muss die Kommission von den Mitgliedstaaten ausreichende Gewähr dafür erlangen, dass diese die ARF im Einklang mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht durchführen. Im Vergleich zu den Fonds der Kohäsionspolitik stützt sie sich auch stärker auf die Wirksamkeit der nationalen Systeme zur Verhinderung, Aufdeckung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten sowie auf deren zeitnahe Meldung durch die Mitgliedstaaten. Dennoch ist die Kommission der Ansicht, Auszahlungen genehmigen zu können, sofern die Etappenziele und Zielwerte erreicht wurden[243], auch wenn ihr möglicherweise Unregelmäßigkeiten bekannt sind, die bei der Verwendung der Mittel auf der Ebene des Mitgliedstaats aufgedeckt wurden.

---

[240] Artikel 22 Absatz 5 der ARF-Verordnung.

[241] Artikel 22 Absatz 5 der ARF-Verordnung. Artikel 19 der Finanzierungsvereinbarungen.

[242] Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Ziffer 1.33.

[243] Artikel 24 der ARF-Verordnung.

Die Mitgliedstaaten können verschiedene Systeme nutzen, um im Rahmen der kohäsionspolitischen Fonds und der ARF aufgedeckte Unregelmäßigkeiten zu melden

108 Der Schutz der finanziellen Interessen der EU umfasst Maßnahmen zur Bekämpfung aller rechtswidrigen Handlungen, die sich zum Nachteil des EU-Haushalts auswirken können[244]. Dafür muss auf Ebene der Mitgliedstaaten ein System zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten vorhanden sein, und die Kommission muss entsprechend der Strategie für Prüfungen im Rahmen der ARF Überprüfungen durchführen.

109 Im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik müssen die Mitgliedstaaten von ihnen aufgedeckte Unregelmäßigkeiten im Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (*Irregularity Management System*, IMS) der Kommission[245] melden und die zu prüfenden Ausgaben aus der Rechnungslegung herausnehmen[246]. Zu den erforderlichen Informationen zählt auch die Identität der betreffenden Begünstigten. Im Rahmen der ARF sind die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verpflichtet, Unregelmäßigkeiten im IMS zu melden, können dies jedoch auf freiwilliger Basis tun. Stattdessen müssen alle Mitgliedstaaten mutmaßliche Betrugsfälle in ihrer Verwaltungserklärung melden, die dem Zahlungsantrag beigefügt ist.

Potenzial für den Einsatz integrierter Instrumente zur Datenextraktion und Risikobeurteilung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der ARF noch nicht vollständig ausgeschöpft

110 Vor fast 10 Jahren schuf die Kommission ein einziges Instrument zur Datenextraktion und Risikobeurteilung namens "Arachne", in das Informationen zu risikobehafteten Wirtschaftsteilnehmern hochgeladen werden können[247]. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Arachne im Zusammenhang mit beiden Instrumenten zu verwenden. Der Nutzen von Arachne hängt jedoch von den Daten ab, die von den Mitgliedstaaten hochgeladen werden, und bislang nutzen nicht alle

---

[244] Artikel 325 AEUV.

[245] Artikel 69 Absatz 12 der Dachverordnung.

[246] Artikel 98 Absatz 6 sowie Anhang XVIII der Dachverordnung.

[247] Artikel 22 Absatz 4 der ARF-Verordnung und Erwägungsgrund 72 der Dachverordnung.

Mitgliedstaaten dieses System[248]. Bisher haben 19 Mitgliedstaaten zugesagt, Arachne für die ARF zu nutzen. Bis Oktober 2022 stand noch nicht fest, wie viele Mitgliedstaaten zugesagt hatten, es für die kohäsionspolitischen Programme 2021–2027 zu nutzen.

111 Wir haben bereits in der Vergangenheit das Potenzial von Arachne als wirksames Instrument für die Betrugsbekämpfung hervorgehoben[249]. Kürzlich stellten wir jedoch fest, dass der Nutzen von Arachne durch dessen begrenzten Anwendungsbereich im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung eingeschränkt wird[250]. Beispielsweise ist das IMS nicht mit Arachne verknüpft. Die Überarbeitung der Haushaltsordnung wird eine Möglichkeit bieten, im Zeitraum nach 2027 eine Verpflichtung zur Nutzung von integrierten Instrumenten zur Datenextraktion und Risikobeurteilung für alle Methoden der Ausführung des EU-Haushaltsplans einzuführen.

---

[248] Annual Activity Report 2020 – Directorate-General Regional and Urban Policy, S. 55. Sonderbericht 01/2019: "Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden", Ziffer 86.

[249] Sonderbericht 01/2019, Ziffern 85–88 und Empfehlung 3.3. Sonderbericht 10/2015: "Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden", Ziffern 90–94 und Empfehlung 6.

[250] Sonderbericht 11/2022: "Schutz des EU-Haushalts: Möglichkeiten schwarzer Listen besser nutzen", Ziffer 85.

Schlussbemerkungen

112 Unsere Analyse zeigt, dass sich die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und die Fonds der Kohäsionspolitik in vielerlei Hinsicht ähneln. Gleichzeitig weisen die beiden Instrumente aufgrund ihrer verschiedenen Zielsetzungen zahlreiche Unterschiede auf. Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste langfristige Investitionspolitik der EU zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung von Mitgliedstaaten und Regionen; die ARF hingegen ist ein befristetes Krisenreaktionsinstrument zur Abmilderung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten und zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber künftigen Schocks.

113 Sowohl die kohäsionspolitischen Fonds 2021–2027 als auch die ARF befinden sich noch in einer frühen Phase ihrer Durchführung. Der gleichzeitige Einsatz der ARF und der Fonds der Kohäsionspolitik wird weitere Erkenntnisse liefern, wie sich die Unterschiede im Rechtsrahmen auf die Durchführung und die Ergebnisse auswirken.

Diese Analyse wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 8. Dezember 2022 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Frühere Berichte des Hofes

Sonderberichte

— Sonderbericht 10/2015: "Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden"

— Sonderbericht 36/2016: "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007–2013"

— Sonderbericht 02/2017: "Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014–2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung"

— Sonderbericht 04/2017: "Schutz des EU-Haushalts vor vorschriftswidrigen Ausgaben: Die Kommission machte während des Zeitraums 2007–2013 im Bereich Kohäsion zunehmend von Präventivmaßnahmen und Finanzkorrekturen Gebrauch"

— Sonderbericht 17/2018: "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007–2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert"

— Sonderbericht 01/2019: "Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben: Es muss gehandelt werden"

— Sonderbericht 07/2020: "Umsetzung der Kohäsionspolitik: Die Kosten sind vergleichsweise niedrig, für eine Bewertung der durch Vereinfachungen erzielten Einsparungen liegen jedoch keine hinreichenden Informationen vor"

— Sonderbericht 10/2020: "EU-Verkehrsinfrastrukturen: Um Netzwerkeffekte planmäßig zu erzielen, bedarf es einer beschleunigten Umsetzung von Megaprojekten"

- Sonderbericht 16/2020: "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden"
- Sonderbericht 14/2021: "Interreg-Zusammenarbeit: Potenzial der grenzübergreifenden Regionen der Europäischen Union noch nicht vollständig ausgeschöpft"
- Sonderbericht 24/2021: "Leistungsbasierte Finanzierung in der Kohäsionspolitik: lobenswerte Ambitionen, doch blieben im Zeitraum 2014–2020 Hindernisse bestehen"
- Sonderbericht 26/2021: "Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik: Kommission gibt jährlich eine geschätzte Mindestfehlerquote an, die nicht endgültig ist"
- Sonderbericht 11/2022: "Schutz des EU-Haushalts: Möglichkeiten schwarzer Listen besser nutzen"
- Sonderbericht 21/2022: "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen"

Analysen und Themenpapiere

- Themenpapier 2018: "Future of EU finances: reforming how the EU budget operates", Februar 2018
- Themenpapier 2018: "Vereinfachung der Umsetzung der Kohäsionspolitik nach 2020", Mai 2018
- Schnellanalyse 2019: "Zuweisung der kohäsionspolitischen Mittel für 2021–2027 an die Mitgliedstaaten", März 2019
- Schnellanalyse 2019: "Noch abzuwickelnde Mittelbindungen im EU-Haushalt – eine nähere Betrachtung", April 2019
- Themenpapier 2019: "Leistungserbringung in der Kohäsionspolitik", Juni 2019
- Analyse 05/2021: "Der EU-Rahmen für große Verkehrsinfrastrukturprojekte im internationalen Vergleich"

Jahresberichte

— Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2016, Kapitel 2

— Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2019, Kapitel 5

— Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2020, Kapitel 2

— Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2021, Kapitel 1, 2 und 10

Stellungnahmen

— Stellungnahme Nr. 06/2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität

— Stellungnahme Nr. 04/2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, der Verordnung (EU) 2021/2115, der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

Anhang II – Geplanter Beitrag der ARF zu den sechs Säulen (nach Mitgliedstaat)

	Säule 1 *Ökologischer Wandel*	**Säule 2** *Digitaler Wandel*	**Säule 3** *Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und Beschäftigung*	**Säule 4** *Sozialer und territorialer Zusammenhalt*	**Säule 5** *Gesundheit sowie wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz*	**Säule 6** *Maßnahmen für die nächste Generation*
Belgien	64 %	30 %	32 %	48 %	11 %	15 %
Bulgarien	64 %	33 %	47 %	27 %	18 %	11 %
Tschechien	66 %	24 %	40 %	33 %	23 %	14 %
Dänemark	59 %	24 %	86 %	18 %	13 %	
Deutschland	47 %	53 %	51 %	11 %	29 %	9 %
Estland	42 %	22 %	71 %	21 %	43 %	1 %
Irland	56 %	32 %	40 %	49 %	10 %	13 %
Griechenland	44 %	23 %	86 %	29 %	12 %	5 %
Spanien	50 %	30 %	42 %	56 %	14 %	8 %
Frankreich	53 %	21 %	53 %	28 %	21 %	23 %
Kroatien	76 %	26 %	45 %	26 %	15 %	12 %
Italien	46 %	30 %	48 %	50 %	15 %	12 %
Zypern	52 %	25 %	65 %	25 %	19 %	13 %
Lettland	39 %	22 %	46 %	54 %	26 %	13 %
Litauen	44 %	36 %	53 %	25 %	25 %	18 %
Luxemburg	65 %	33 %	43 %	46 %	13 %	
Ungarn						
Malta	55 %	23 %	28 %	41 %	34 %	19 %
Niederlande	71 %	26 %	52 %	37 %	7 %	7 %

	Säule 1 *Ökologischer Wandel*	**Säule 2** *Digitaler Wandel*	**Säule 3** *Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum und Beschäftigung*	**Säule 4** *Sozialer und territorialer Zusammenhalt*	**Säule 5** *Gesundheit sowie wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz*	**Säule 6** *Maßnahmen für die nächste Generation*
Österreich	52 %	41 %	44 %	45 %	9 %	9 %
Polen	56 %	23 %	24 %	68 %	21 %	9 %
Portugal	55 %	23 %	48 %	47 %	19 %	8 %
Rumänien	57 %	21 %	42 %	46 %	22 %	13 %
Slowenien	57 %	23 %	33 %	36 %	36 %	15 %
Slowakei	51 %	21 %	48 %	24 %	38 %	17 %
Finnland	54 %	35 %	50 %	39 %	21 %	1 %
Schweden	56 %	29 %	18 %	67 %	14 %	15 %
EU-Durchschnitt	**55 %**	**28 %**	**47 %**	**38 %**	**20 %**	**12 %**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des geschätzten primären und sekundären Beitrags der Mittel aus der ARF, die für die einzelnen Maßnahmen geplant sind, zu zwei der sechs Säulen, wie von der Kommission im Aufbau- und Resilienzscoreboard für 25 der 26 vom Rat bis Oktober 2022 gebilligten Aufbau- und Resilienzpläne angegeben.

Anhang III – Zuweisung der Mittel der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027, der ARF-Finanzhilfen (vorläufige und endgültige Zuweisung) sowie der aktivierten ARF-Darlehen

in Milliarden Euro

	FONDS DER KOHÄSIONSPOLITIK 2021–2027					ARF-FINANZHILFEN** *Vorläufige Zuweisung bis 30.6.2022*			*Endgültige Zuweisung mit Stand vom 30.6.2022*			AKTIVIERTE ARF-DARLEHEN	*Mittel der Kohäsionspolitik 2021–2027, ARF-Finanzhilfen (endgültige Zuweisung) und aktivierte ARF-Darlehen*
	EFRE	ESF+	KF	ETZ	INSGESAMT	70 % des zur Verfügung stehenden Betrags	30 % des zur Verfügung stehenden Betrags	INSGESAMT	70 % des zur Verfügung stehenden Betrags	30 % des zur Verfügung stehenden Betrags	INSGESAMT		
Belgien	1,1	1,2		0,4	**2,7**	3,6	2,3	5,9	3,6	0,9	**4,5**		**7,2**
Bulgarien	5,7	2,6	1,3	0,1	**9,8**	4,6	1,6	6,3	4,6	1,1	**5,7**		**15,3**
Tschechien	10,4	2,7	6,4	0,3	**19,8**	3,5	3,5	7,1	3,5	4,1	**7,6**		**27,4**
Dänemark	0,1	0,1		0,3	**0,5**	1,3	0,2	1,6	1,3	0,1	**1,4**		**1,9**
Deutschland	10,9	6,5		1,0	**18,4**	16,3	9,3	25,6	16,3	11,7	**28,0**		**46,4**
Estland	1,7	0,5	0,8	0,1	**3,1**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**		**4,0**
Irland	0,4	0,5		0,3	**1,2**	0,9	0,1	1,0	0,9		**0,9**		**2,1**
Griechenland	11,5	5,8	3,0	0,1	**20,4**	13,5	4,3	17,8	13,5	3,9	**17,4**	**12,7**	**50,5**
Spanien	23,5	11,2		0,7	**35,4**	46,6	22,9	69,5	46,6	30,6	**77,2**		**112,6**
Frankreich	9,1	6,7		1,1	**16,8**	24,3	15,0	39,4	24,3	13,1	**37,4**		**54,3**
Kroatien	5,4	2,0	1,2	0,2	**8,7**	4,6	1,7	6,3	4,6	0,9	**5,5**		**14,3**
Italien	26,6	14,5		1,0	**42,1**	47,9	21,0	68,9	47,9	21,1	**69,0**	**122,6**	**233,6**
Zypern	0,5	0,2	0,2	0,0	**0,9**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**	**0,2**	**2,0**
Lettland	2,5	0,7	1,0	0,0	**4,3**	1,6	0,3	2,0	1,6	0,2	**1,8**		**6,0**
Litauen	3,5	1,1	1,4	0,1	**6,1**	2,1	0,1	2,2	2,1	0,0	**2,1**		**8,2**
Luxemburg	0,0	0,0		0,0	**0,1**	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	**0,1**		**0,1**
Ungarn	13,4	5,5	2,6	0,2	**21,7**	4,6	2,5	7,2	4,6	1,2	**5,8**		**27,5**
Malta	0,5	0,1	0,2	0,0	**0,8**	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	**0,3**		**1,1**
Niederlande	0,5	0,4		0,4	**1,3**	3,9	2,0	6,0	3,9	0,8	**4,7**		**6,0**
Österreich	0,5	0,4		0,2	**1,1**	2,2	1,2	3,5	2,2	1,5	**3,7**		**4,8**
Polen	47,4	14,9	9,3	0,6	**72,2**	20,3	3,6	23,9	20,3	2,3	**22,6**	**11,5**	**106,3**
Portugal	11,5	7,5	3,4	0,1	**22,5**	9,8	4,1	13,9	9,8	5,8	**15,6**	**2,7**	**40,8**
Rumänien	17,1	8,2	3,5	0,4	**29,2**	10,2	4,0	14,2	10,2	1,9	**12,1**	**14,9**	**56,2**

	FONDS DER KOHÄSIONSPOLITIK 2021–2027					ARF-FINANZHILFEN** *Vorläufige Zuweisung bis 30.6.2022*			*Endgültige Zuweisung mit Stand vom 30.6.2022*			AKTIVIERTE ARF-DARLEHEN	*Mittel der Kohäsionspolitik 2021–2027, ARF-Finanzhilfen (endgültige Zuweisung) und aktivierte ARF-Darlehen*
	EFRE	ESF+	KF	ETZ	INSGE-SAMT	70 % des zur Verfügung stehenden Betrags	30 % des zur Verfügung stehenden Betrags	INSGE-SAMT	70 % des zur Verfügung stehenden Betrags	30 % des zur Verfügung stehenden Betrags	INSGE-SAMT		
Slowenien	1,5	0,7	0,7	0,1	**3,1**	1,3	0,5	1,8	1,3	0,2	**1,5**	**0,7**	**5,2**
Slowakei	8,1	2,4	1,6	0,2	**12,4**	4,6	1,7	6,3	4,6	1,4	**6,0**		**18,3**
Finnland	0,9	0,6		0,2	**1,7**	1,7	0,4	2,1	1,7	0,2	**1,9**		**3,6**
Schweden	0,8	0,7		0,4	**1,9**	2,9	0,4	3,3	2,9	0,3	**3,2**		**5,2**
Technische Hilfe	0,8	0,3	0,1	0,0	**1,3**								**1,2**
Transnationale Zusammen-arbeit		0,2			**0,2**								**0,2**
Interregionale Innovation	0,6				**0,6**								**0,6**
Europäische Stadtinitiative	0,6				**0,6**								**0,6**
Interregionale Zusammen-arbeit				0,6	**0,6**								**0,6**
EU INSGESAMT	**217**	**98**	**37**	**9**	**361**	**234**	**104**	**338**	**234**	**104**	**338**	**165**	**864**

*** Anmerkung zu ARF-Finanzhilfen:** Die Berechnung des maximalen finanziellen Beitrags wurde für 30 % des zugewiesenen Finanzhilfebetrags pro Mitgliedstaat gemäß Artikel 11 der ARF-Verordnung am 30. Juni 2022 aktualisiert. Damit wurden die neuesten BIP-Daten für 2020 und 2021 berücksichtigt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission, von Anhang IV der ARF-Verordnung und der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament "RRF: update of the RRF maximum financial contribution" vom 30.6.2022. Zu Präsentationszwecken wurden die Beträge gerundet.

Abkürzungen und Akronyme

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

ARF: Aufbau- und Resilienzfazilität

BIP: Bruttoinlandsprodukt

BNE: Bruttonationaleinkommen

CRII: *Coronavirus Response Investment Initiative* (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise)

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

ESF+: Europäischer Sozialfonds Plus

ETZ: Europäische territoriale Zusammenarbeit

GD ECFIN: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

GD EMPL: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

KF: Kohäsionsfonds

MFR: mehrjähriger Finanzrahmen

NGEU: NextGenerationEU

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Glossar

Einheitliche Projektpipeline: Anzahl der Projekte, die ein Mitgliedstaat plant/umsetzen kann und die sich in der Phase der "Ausreifung" befinden, wozu auch die für ihre Umsetzung erforderlichen Studien gehören.

Etappenziel: in der Kohäsionspolitik eine Zwischensollvorgabe, die im Hinblick auf einen Outputindikator zu einem spezifischen Ziel bis zu einem bestimmten Datum erreicht sein muss; bei der ARF ein qualitativer Fortschrittsmaßstab für die Verwirklichung einer Reform oder Investition.

Europäische Säule sozialer Rechte: Rahmen zur Gewährleistung von neuen und wirksameren sozialen Rechten für die Bürgerinnen und Bürger der Union.

Europäisches Semester: jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für das Monitoring von Fortschritten vorgibt.

Länderspezifische Empfehlungen: jährliche Orientierungshilfe, die die Kommission den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zu ihren makroökonomischen, haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen vorlegt.

Mehrjähriger Finanzrahmen: Ausgabenplan der EU, in dem Prioritäten (auf der Grundlage von politischen Zielen) und Obergrenzen für einen Zeitraum von üblicherweise sieben Jahren festgelegt werden; dient als struktureller Rahmen für den jährlichen EU-Haushaltsplan mit Obergrenzen für die einzelnen Ausgabenkategorien.

Partnerschaftsvereinbarung: Vereinbarung/Abkommen zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat oder einem Drittland/Drittländern im Rahmen eines EU-Ausgabenprogramms, in der/dem beispielsweise Strategiepläne, Investitionsprioritäten oder die Bedingungen für den Handel oder die Bereitstellung von Entwicklungshilfe festgelegt werden.

Sollvorgabe/Zielwert: in der Kohäsionspolitik ist eine Sollvorgabe ein im Voraus vereinbarter Wert, der im Hinblick auf einen Indikator zu einem spezifischen Ziel erreicht werden muss; bei der ARF ein quantitativer Fortschrittsmaßstab für die Verwirklichung einer Reform oder Investition.

Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen: Grundsatz, wonach Investitionsmaßnahmen keine größeren nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt haben sollten.

Team des Hofes

Dieser Bericht wurde von Kammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Aufgabe stand unter der Leitung von Ladislav Balko, Mitglied des Hofes. Herr Balko wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Branislav Urbanic und der Attachée Zuzana Frankova, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel, der Aufgabenleiterin Chrysoula Latopoulou und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Cristina Jianu. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Marion Boulard, Mariya Zhekova, Francisco Carretero Llorente und Lena Rangus. Alexandra Mazilu und Agnese Balode leisteten Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.

Von links nach rechts: Francisco Carretero Llorente, Lena Rangus, Chrysoula Latopoulou, Branislav Urbanic, Ladislav Balko, Friedemann Zippel, Marion Boulard.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

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 Hofes, 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 Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Hofbediensteten, 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:

— Abbildung 3 – 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 Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

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

Verwendung des Logos des Hofes

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

DE PDF	PDF/Volume_01	ISBN 978-92-847-9395-2	doi:10.2865/866864	QJ-08-23-003-DE-N

Mit dieser Analyse wird eine vergleichende Untersuchung der Fonds der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) vorgelegt. Die beiden Instrumente ähneln einander in vielerlei Hinsicht, weisen aber auch zahlreiche Unterschiede auf. Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste langfristige Investitionspolitik der EU zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung, während es sich bei der ARF um ein befristetes Ad-hoc-"Krisenreaktionsinstrument" handelt. Es zielt darauf ab, die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft der EU abzumildern und die Widerstandsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber künftigen Schocks zu stärken.

Sowohl die kohäsionspolitischen Fonds 2021–2027 als auch die ARF befinden sich noch in einer frühen Phase ihrer Durchführung. In den kommenden Jahren wird der gleichzeitige Einsatz beider Instrumente zeigen, wie mit ihren unterschiedlichen Ansätzen die jeweiligen Ergebnisse erreicht werden.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF