

Sonderbericht

Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfazilität

Zwar sind umfassende Arbeiten geplant,
doch besteht beim neuen Umsetzungsmodell
auf EU-Ebene noch eine Lücke hinsichtlich
Gewähr und Rechenschaftspflicht



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VII
Einleitung	01 - 16
Überblick über die ARF	01 - 05
Durchführung der ARF	06 - 12
Der Kontrollrahmen der Kommission für die ARF	13 - 15
Die Prüfungsarbeit des Hofes zur ARF	16
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	17 - 23
Bemerkungen	24 - 88
Im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union besteht auf EU-Ebene noch eine Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht	24 - 36
Die Bewertung der Kontrollmodalitäten durch die Kommission war zwar umfassend, stützte sich aber teilweise auf noch nicht eingeführte Systeme	25 - 27
Bei Ex-ante-Überprüfungen und Ex-post-Prüfungen wird die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte bewertet	28 - 31
Fehlende Informationen führen im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union auf EU-Ebene zu einer Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht	32 - 36
Um die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu überprüfen, hat die Kommission ein umfassendes Verfahren entwickelt	37 - 70
Das Verfahren für Ex-ante-Überprüfungen der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten ist zwar umfassend, jedoch bestehen nach wie vor Probleme	40 - 55
Ex-post-Prüfungen könnten dazu beitragen, die Richtigkeit der im Hinblick auf die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten gemeldeten Daten zu gewährleisten	56 - 65
Aufgrund fehlender Leitlinien besteht ein erhöhtes Risiko, dass die Rückgängigmachung von Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht erkannt wird	66 - 70

Die Bewertung der Systeme der Mitgliedstaaten könnte durch Kontrollen der Kommission unterstützt werden, die Verfahren für die Berichterstattung über Betrug und die Behebung von Schwachstellen unterliegen jedoch Einschränkungen 71 - 88

Die geplanten Prüfungen der Kommission könnten eine Bewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung ermöglichen 71 - 76

Begrenzte Informationen über die Prüfungen der Mitgliedstaaten können den Mehrwert ihrer Verwaltungserklärungen und Zusammenfassungen mindern 77 - 79

Die Berichterstattung über Betrug und die Leitlinien zur Behebung von Schwachstellen in den Systemen der Mitgliedstaaten sind nicht vollständig ausgereift 80 - 88

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 89 - 96

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ist das wichtigste Instrument von NextGenerationEU und wurde eingerichtet, um umfangreiche finanzielle Unterstützung für öffentliche Investitionen und Reformen in den Mitgliedstaaten zu bieten. Zu diesem Zweck wurde die ARF mit Mitteln in Höhe von 723,8 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) ausgestattet, die in Form von Darlehen (385,8 Milliarden Euro) und Finanzhilfen (338 Milliarden Euro) bereitgestellt werden. Die Finanzierung solcher Reformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten wurde zu Beginn der Pandemie im Februar 2020 eingeleitet und wird bis zum 31. Dezember 2026 fortgesetzt. Die ARF-Verordnung trat am 19. Februar 2021 in Kraft.

II Die ARF beruht auf einem Ausgabenmodell, das sich von dem anderer EU-Ausgabenprogramme unterscheidet. Die Mitgliedstaaten erhalten Zahlungen, wenn sie die festgelegten Etappenziele und Zielwerte laut Bewertung durch die Kommission zufriedenstellend erreicht haben. Die aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben der Mitgliedstaaten müssen im Einklang mit den EU- und den nationalen Vorschriften, z. B. mit Bestimmungen über die Auftragsvergabe oder die Erstattung förderfähiger Kosten, stehen, auch wenn dies keine Voraussetzung für den Erhalt der Zahlungen ist.

III In Anbetracht der zahlreichen Auszahlungen, die während der Laufzeit der Fazilität bis Ende 2026 noch anstehen, führte der Hof in diesem Bereich eine Prüfung durch. Im Zuge dieser Prüfung sollte bewertet werden, ob das Kontrollsystem der Kommission für die ARF angemessen konzipiert ist, und ein Beitrag zu einer angemessenen Gestaltung dieses Systems geleistet werden. In diesem Zusammenhang prüfte der Hof, ob das System Ende April 2022 so eingerichtet war, dass die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten sowie der Schutz der finanziellen Interessen der Union sichergestellt waren. Die Nachweise, die der Hof bei der Untersuchung der Verfahren der Kommission erlangte, wurden durch einschlägige Bemerkungen aus seiner Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung über die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der ARF 2021 ergänzt.

IV Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Kommission in relativ kurzer Zeit ein Kontrollsystem konzipiert hat, das ein umfassendes Verfahren zur Überprüfung der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten vorsieht. Im Rahmen des Kontrollsystems stehen jedoch nur in begrenztem Umfang verifizierte Informationen auf EU-Ebene zur Verfügung, die Aufschluss darüber geben, ob aus der ARF finanzierte Investitionsvorhaben mit den EU- und den nationalen Vorschriften im Einklang stehen. Das Fehlen solcher verifizierten Informationen wirkt sich auf die Gewähr aus, die die

Kommission in dieser Hinsicht bieten kann, und führt dazu, dass auf EU-Ebene eine Lücke bei der Rechenschaftspflicht besteht.

V Die Verfahren, mit denen das Erreichen von Etappenzielen und Zielwerten gewährleistet werden soll, sind nach Auffassung des Hofes umfassend. Ex-ante-Überprüfungen zur vorläufigen Bewertung werden durch zusätzliche Vor-Ort-Prüfungen ergänzt. Die verschiedenen Phasen der vorläufigen Bewertung wurden jedoch nicht ausreichend präzisiert und nicht vollständig dokumentiert. Darüber hinaus stellt der Hof fest, dass es noch keine Methode gibt, um die Auswirkungen der Nichterreicherung eines Etappenziels oder Zielwerts zu quantifizieren, und dass keine Leitlinien dazu vorliegen, wie mit dem Risiko umzugehen ist, dass die Rückgängigmachung einer Maßnahme, für die zuvor ein Etappenziel oder Zielwert erreicht wurde, möglicherweise nicht erkannt wird.

VI Im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union stellt der Hof fest, dass die Kommission in jedem Mitgliedstaat Systemprüfungen geplant hat. Der Schwerpunkt dieser Prüfungen wird auf den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Betrug, Korruption, Interessenkonflikte und Doppelfinanzierung liegen. Allerdings wird hierbei nicht geprüft, ob die Mitgliedstaaten die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften bei aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben angemessen überprüfen. Folglich gibt es auf EU-Ebene nur in begrenztem Umfang verifizierte Informationen über die Einhaltung dieser Vorschriften bei Investitionsvorhaben, die aus der ARF finanziert werden. Das Fehlen solcher verifizierten Informationen wirkt sich auf die Gewähr aus, die die Kommission in dieser Hinsicht bieten kann. Die Verantwortung, die die Kommission für den Schutz der finanziellen Interessen der Union übernimmt, ist darauf begrenzt, dass sie die Einziehung geschuldeter Beträge gewährleistet, sofern diese im Falle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten nicht von den Mitgliedstaaten eingezogen wurden oder sofern ein gravierender Verstoß gegen die Finanzierungsvereinbarung festgestellt wurde. Ferner stellte der Hof fest, dass das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (*Irregularity Management System, IMS*) keine zentralen und standardisierten Informationen über Betrug im Zusammenhang mit der ARF enthält und dass die unterschiedlichen Pauschalkorrekturen, die im Falle von Mängeln bei den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten anzuwenden sind, unzureichend definiert sind.

VII Der Hof empfiehlt der Kommission,

- die Verfahren für Ex-ante-Überprüfungen zu verbessern;
- Leitlinien über die Rückgängigmachung einer Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor erreichten Etappenziel oder Zielwert zu erstellen;

- die auf EU-Ebene bestehende Lücke bezüglich der Gewähr im Hinblick auf die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften bei aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben zu schließen;
- die Berichterstattung über ARF-bezogenen Betrug anzupassen;
- interne Leitlinien bezüglich der in den Finanzierungsvereinbarungen vorgesehenen Korrekturen auszuarbeiten.

Einleitung

Überblick über die ARF

01 [NextGenerationEU](#) (NGEU) ist ein befristetes EU-Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden sollen, die sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu verringern und wieder auf Kurs zu nachhaltigem Wachstum zu gelangen. Die [Aufbau- und Resilienzfazilität](#) (ARF) ist das wichtigste Instrument für die Verteilung der NGEU-Mittel. Im Rahmen der ARF wird umfangreiche finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt, um die wirtschaftliche Erholung der Mitgliedstaaten von den Folgen der COVID-19-Pandemie zu beschleunigen und die Mitgliedstaaten widerstandsfähiger zu machen.

02 Die ARF wurde mit der [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) (nachfolgend die "Verordnung") eingerichtet, die am 19. Februar 2021 in Kraft trat. In ihrem Rahmen werden bis zum 31. Dezember 2026 Reformen und Investitionsvorhaben in den Mitgliedstaaten finanziert, die ab Beginn der Pandemie im Februar 2020 eingeleitet wurden. Zu diesem Zweck wurde die ARF mit Mitteln in Höhe von 723,8 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) ausgestattet, die in Form von Darlehen (385,8 Milliarden Euro) und Finanzhilfen (338 Milliarden Euro) bereitgestellt werden.

03 Die ARF beruht auf einem speziellen Ausgabenmodell. Sie wird von der Kommission in direkter Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten als Begünstigten durchgeführt¹. Voraussetzung für den Erhalt von Zahlungen aus der Fazilität ist, dass die Mitgliedstaaten zuvor festgelegte Etappenziele und Zielwerte durch die Durchführung von Reformen und Investitionsvorhaben zufriedenstellend erreichen².

04 Die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit ("Ordnungsmäßigkeit") der Ausgaben im Rahmen anderer EU-Programme hängt in erster Linie von der Förderfähigkeit des Begünstigten, des Projekts und der geltend gemachten Kosten ab. Bei einer solchen Finanzierung wird die Förderfähigkeit häufig durch Bedingungen hinsichtlich der Kosten geregelt, die anfallen und geltend gemacht werden können und die möglicherweise auch identifizierbar und überprüfbar sein müssen. Die Förderfähigkeitsbedingungen für diese Art der Finanzierung umfassen auch die Einhaltung der EU-Vorschriften für das wirksame Funktionieren des Binnenmarkts

¹ Artikel 8 und Artikel 22 Absatz 1 der [Verordnung](#).

² Artikel 24 Absatz 3 der [Verordnung](#).

(d. h. Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und über staatliche Beihilfen) sowie die Einhaltung der nationalen Vorschriften.

05 Bei der von der Kommission vorgenommenen Bewertung ist die Förderfähigkeit des Begünstigten, des Projekts und der Kosten für die Durchführung der aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben zwar keine Voraussetzung dafür, dass der Mitgliedstaat von der Kommission Zahlungen aus der ARF erhält, in der Verordnung wird dieser Aspekt jedoch durch den Schutz der finanziellen Interessen der Union abgedeckt, der gemeinsam von den Mitgliedstaaten und der Kommission entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten gewährleistet werden sollte. Die Verordnung sieht in dieser Hinsicht vor, dass die von der ARF unterstützten Maßnahmen mit dem anwendbaren Unionsrecht und nationalen Recht im Einklang stehen, insbesondere hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten, und dass ferner sichergestellt wird, dass keine gravierenden Verstöße gegen die in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Verpflichtungen vorliegen, insbesondere im Hinblick auf Doppelfinanzierung. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten über ein wirksames und effizientes internes Kontrollsystem verfügen und rechtsgrundlos gezahlte oder nicht widmungsgemäß verwendete Beträge einziehen³. Werden rechtsgrundlos gezahlte Beträge im Falle von Betrug, Korruption oder Interessenkonflikten nicht von den Mitgliedstaaten eingezogen, so können die betreffenden Beträge von der Kommission eingezogen werden⁴.

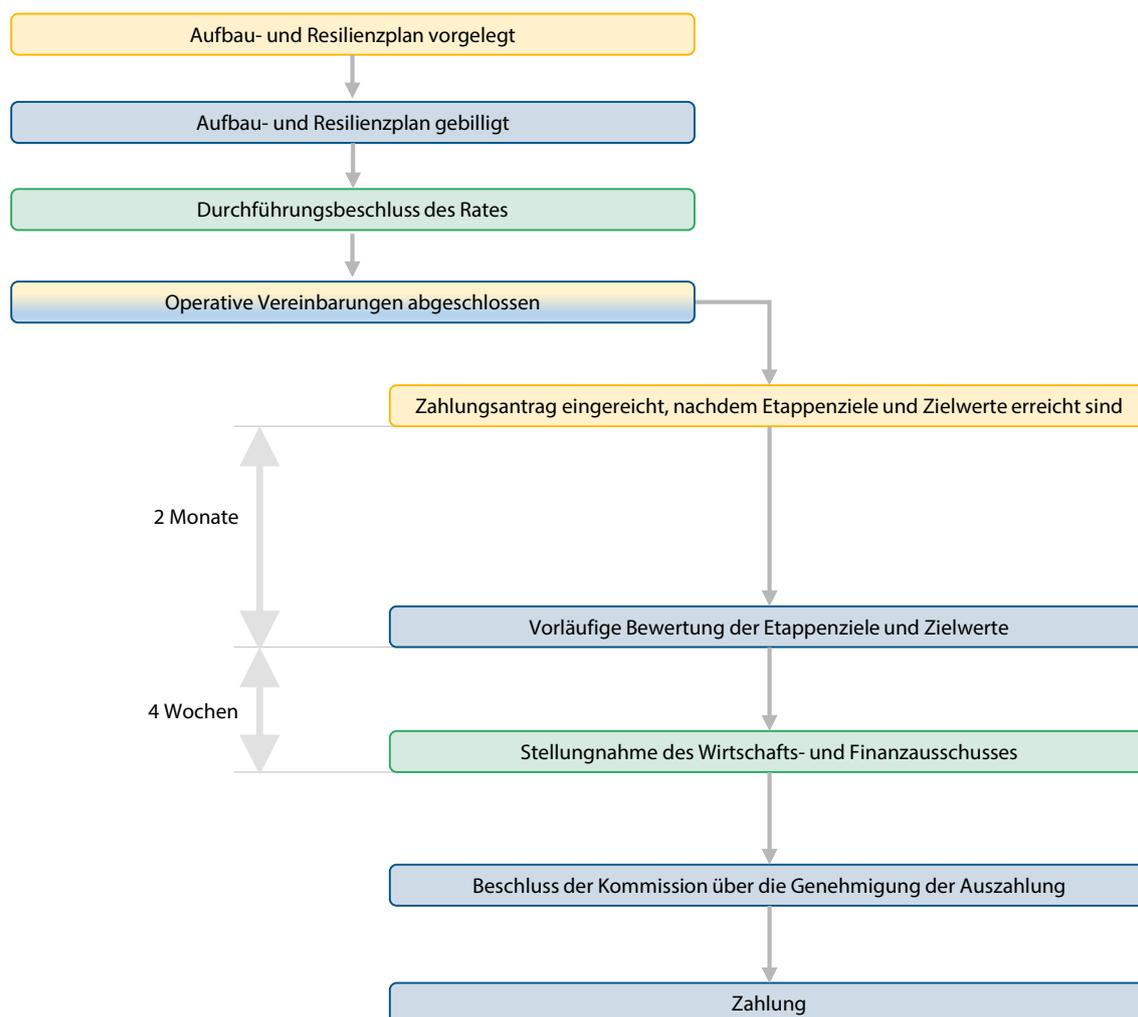
Durchführung der ARF

06 Da sich das Umsetzungsmodell der ARF von dem anderer EU-Ausgabenprogramme unterscheidet, unterliegt die Durchführung der ARF einem besonderen Verfahren, das in **Abbildung 1** dargestellt und im Folgenden näher beschrieben ist.

³ Artikel 22 Absatz 1 der [Verordnung](#).

⁴ Artikel 22 Absatz 5 der [Verordnung](#).

Abbildung 1 – Verfahren für die Durchführung der ARF



- Europäische Kommission wird tätig
- Mitgliedstaat wird tätig
- Rat wird tätig

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

07 Um ARF-Mittel zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne erstellen, die die in der Verordnung festgelegten Voraussetzungen erfüllen⁵. Die Aufbau- und Resilienzpläne sollten ein kohärentes Paket öffentlicher Investitionen und Reformen umfassen, das in Maßnahmen unterteilt ist, die wiederum in thematische Komponenten gegliedert sind. Die Mitgliedstaaten müssen für jedes Investitionsvorhaben und jede Reform Etappenziele und Zielwerte festlegen und Angaben zu dem jeweils damit verbundenen Ausgangswert machen.

⁵ In Artikel 18 Absatz 4 der [Verordnung](#) sind alle Voraussetzungen aufgelistet, die die Aufbau- und Resilienzpläne erfüllen müssen.

08 Zudem müssen die Mitgliedstaaten geeignete Verwaltungs- und Kontrollsysteme konzipieren. Dabei können sie entweder bestehende nationale Verwaltungs- und Kontrollsysteme nutzen oder Systeme speziell für die ARF einrichten.

09 Zahlungen im Rahmen der ARF erfolgen unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten die Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreichen, die in den Anhängen der Durchführungsbeschlüsse des Rates zur Genehmigung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne festgelegt sind. Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt ist, dass zuvor von den Mitgliedstaaten zufriedenstellend erreichte Zielwerte oder Etappenziele nicht rückgängig gemacht worden sein sollten. Die Mitgliedstaaten können bis zu zweimal jährlich Auszahlungen beantragen, wenn sie hinreichend nachweisen, dass die entsprechenden Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden⁶.

10 Um Zahlungen aus der ARF zu erhalten, haben die Mitgliedstaaten jedem Zahlungsantrag folgende Dokumente beizulegen:

- Informationen und Nachweise zur Bestätigung der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte, die im Anhang zum Durchführungsbeschluss des Rates festgelegt sind;
- eine Zusammenfassung der von den Behörden des Mitgliedstaats durchgeführten Prüfungen, die unter anderem Einzelheiten zu den dabei aufgedeckten Schwachstellen sowie die Abhilfemaßnahmen, die ergriffen wurden, enthält⁷;
- eine Verwaltungserklärung⁸, aus der hervorgeht, dass
 - die Mittel widmungsgerecht eingesetzt wurden;
 - die zusammen mit dem Antrag auf Zahlung übermittelten Angaben vollständig, sachlich richtig und verlässlich sind;
 - dank der angewandten Kontrollverfahren verlässlich bestätigt werden kann, dass die Mittel gemäß den einschlägigen Bestimmungen verwaltet wurden, insbesondere hinsichtlich der Prävention von
 - Interessenkonflikten, Betrug, Korruption und

⁶ Artikel 24 der [Verordnung](#).

⁷ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c der [Verordnung](#).

⁸ Ebenda.

- Doppelfinanzierung.

11 Die Bewertung der Kommission erfolgt in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst bewertet die Kommission die Zahlungsanträge auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und Informationen. Mit dieser vorläufigen Bewertung soll sichergestellt werden, dass die Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht wurden⁹.

12 Auf der Grundlage dieser Arbeit legt die Kommission dem Wirtschafts- und Finanzausschuss des Rates (WFA) die vorläufige Bewertung zur Stellungnahme vor. Im Anschluss an die Stellungnahme des WFA erlässt die Kommission dann einen Beschluss über die Zahlung, der im Rahmen des Prüfverfahrens zunächst einem Komitologieausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten vorgelegt werden muss. Schließlich erlässt die Kommission einen Durchführungsbeschluss zur Genehmigung der Zahlung, woraufhin die Mittel ausgezahlt werden.

Der Kontrollrahmen der Kommission für die ARF

13 Das besondere Umsetzungsmodell der ARF und die Höhe der im Rahmen der Fazilität bereitgestellten EU-Mittel erfordern einen speziellen Kontrollrahmen auf Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten, der die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten sowie den Schutz der finanziellen Interessen der Union gewährleistet.

14 Der Kontrollrahmen, den die Kommission zu diesem Zweck geschaffen hat, ist im jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) dargelegt und umfasst

- die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Aufbau- und Resilienzpläne hinsichtlich ihrer Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz, bevor eine Zahlung erfolgt. Im Rahmen dieser Bewertung ist auch eine Überprüfung der Angemessenheit der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten gemäß ihren Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehen;
- ein zweistufiges Kontrollsystem, das Ex-ante-Überprüfungen der Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten und ergänzende Ex-post-Prüfungen nach erfolgter Zahlung vorsieht. Dabei sind auch Systemprüfungen vorgesehen, deren Schwerpunkt auf dem Schutz der finanziellen Interessen der Union liegt. In **Abbildung 2** ist das

⁹ Artikel 24 Absatz 3 der [Verordnung](#).

Kontrollsystem der Kommission dargestellt, das diese beiden Elemente umfasst, die auf die Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne folgen.

Abbildung 2 – Elemente des Kontrollsystems der Kommission für die ARF



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

15 Der Hof hat die Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission im Zuge einer früheren Prüfung untersucht, deren Ergebnisse im Sonderbericht 21/2022 vorgestellt wurden¹⁰. Gegenstand der jetzigen Prüfung und des vorliegenden Berichts ist die Gestaltung der beiden Elemente des Kontrollsystems der Kommission, die in **Abbildung 2** dargestellt sind.

Die Prüfungsarbeit des Hofes zur ARF

16 Diese Prüfung ist Teil einer Reihe von Prüfungen und Analysen im Hinblick auf die ARF. **Kasten 1** enthält weitere Informationen zur bisherigen Prüfungsarbeit des Hofes und zu deren Ergebnissen, deren Schwerpunkt auf kontrollbezogenen Fragen liegt.

¹⁰ Sonderbericht 21/2022: Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen.

Kasten 1

Die Prüfungsarbeit des Hofes zur ARF

Zum Zeitpunkt der Einrichtung der ARF gab der Hof eine Stellungnahme ab¹¹. Er kam zwar insgesamt zu dem Schluss, dass die Fazilität das Potenzial hat, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen der Pandemie abzumildern, wies jedoch auf die Bedeutung wirksamer Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten hin, um den Risiken zu begegnen, die sich ergeben, wenn ein erheblicher Betrag an zusätzlichen Mitteln in kurzer Zeit ausgegeben werden soll, wie dies bei der Fazilität der Fall ist.

Im Jahr 2022 untersuchte der Hof die Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission¹². Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die von der Kommission vorgenommene Bewertung angesichts der Komplexität des Verfahrens und der zeitlichen Zwänge insgesamt angemessen war. Er stellte jedoch eine Reihe von Schwachstellen im Verfahren sowie Risiken für die erfolgreiche Durchführung der ARF fest. In diesem Zusammenhang wies der Hof darauf hin, dass die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Überwachungs- und Kontrollmodalitäten in gewissem Maße auf der Beschreibung von Systemen beruhte, die noch einzurichten waren.

Der Jahresbericht 2021 des Hofes¹³ enthielt auch eine Bewertung der einzigen Zahlung, die im Jahr 2021 – im Dezember – von der Kommission geleistet wurde. Der Hof gelangte zu der Bewertung, dass eines der Etappenziele nicht zufriedenstellend erreicht worden war, dass aber die Auswirkungen dieser Einschätzung, die die Kommission nicht teilte, nicht wesentlich waren. In diesem Zusammenhang wies der Hof darauf hin, dass die Kommission noch keine Methode zur Quantifizierung der Auswirkungen des Nichterreichens eines Etappenziels oder Zielwerts festgelegt hatte.

Die vom Hof vorgenommene vergleichende Analyse der Fonds der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität zeigt, dass sie erhebliche Ähnlichkeiten aufweisen¹⁴. Gleichzeitig bestehen zwischen ihnen aufgrund ihrer verschiedenen Zielsetzungen zahlreiche Unterschiede. Im Hinblick auf die Kontroll- und Prüfungsregelungen stellt der Hof fest, dass der Schwerpunkt bei der ARF auf der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten liegt. 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 Ausgaben. In Bezug auf die ARF 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 erhalten, dass sie die ARF im Einklang mit dem Unionsrecht und nationalem Recht durchführen.

¹¹ Stellungnahme 06/2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität.

¹² Sonderbericht 21/2022.

¹³ Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021, Kapitel 10 – Aufbau- und Resilienzfazilität.

¹⁴ Analyse 01/2023: EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

17 Im Zuge dieser Prüfung sollte die Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die ARF bewertet werden. Zu diesem Zweck untersuchte der Hof das Kontrollsystem der Kommission im Hinblick darauf, ob gewährleistet wird, dass

- die Zahlungen an die Mitgliedstaaten für die Erreichung der vorab festgelegten Etappenziele und/oder Zielwerte geleistet werden;
- die finanziellen Interessen der Union geschützt werden.

18 Zunächst untersuchte der Hof das Kontrollsystem der Kommission für die ARF aus einer konzeptionellen, eher allgemeinen Sicht. Ziel war es dabei, herauszufinden, was durch das Kontrollsystem abgedeckt ist und wie sichergestellt wird, dass die Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht und die finanziellen Interessen der Union geschützt werden. Die von der Kommission vorgenommene erste Bewertung der in den Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten beschriebenen Kontrollsysteme wurde vom Hof in diese Untersuchung einbezogen, da sie Teil des Kontrollrahmens ist. Schließlich analysierte der Hof im Zuge seiner Bewertung der Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission die für die beiden Elemente des Systems geplanten Arbeiten und festgelegten Verfahren eingehend. Durch diese Analyse sollten potenzielle Schwachstellen bei den Verfahren und Prüfungen im Rahmen des Kontrollsystems der Kommission ermittelt werden.

19 Um Nachweise zu erhalten, die seine Bemerkungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen untermauern,

- führte der Hof Gespräche mit Vertretern der GD ECFIN der Kommission und der Taskforce "Aufbau und Resilienz" des Generalsekretariats (GS RECOVER) und hielt Sitzungen mit ihnen ab;
- untersuchte der Hof die Verfahren der Kommission und sonstige einschlägige Dokumente wie Finanzierungsvereinbarungen und operative Vereinbarungen;
- analysierte der Hof die Verfahren der Kommission für Ex-ante-Überprüfungen und Ex-post-Prüfungen sowie die Prüfungsstrategie, Leitlinien zu Stichprobenverfahren sowie interne Checklisten und Leitlinien;
- konsultierte der Hof den jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 der GD ECFIN.

20 Die Nachweise, die der Hof im Zuge dieser Prüfung erlangte, wurden durch Bemerkungen aus seiner Prüfung im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung über die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der ARF 2021 ergänzt¹⁵. Im Rahmen der Prüfungstätigkeit für die Zuverlässigkeitserklärung wurde die zufriedenstellende Erreichung aller 52 Etappenziele untersucht, die der einzigen Zahlung zugrunde liegen, die von der Kommission im Jahr 2021 an einen Mitgliedstaat (Spanien) geleistet wurde. Ferner analysierte der Hof die von der Kommission vorgenommene vorläufige Bewertung von vier ausgewählten Zielwerten, die der im März 2022 an Frankreich geleisteten Zahlung zugrunde liegen.

21 Der Hof nahm die Prüfung in der frühen Phase der Durchführung der ARF vor, als die erste Zahlung bereits erfolgt war, zahlreiche Auszahlungen jedoch noch bevorstanden. Der Schwerpunkt der Prüfung lag daher auf der Gestaltung des Kontrollsystems für die ARF Ende April 2022 und nicht auf der tatsächlichen Funktionsweise der ARF.

22 Zudem untersuchte der Hof im Zuge dieser Prüfung weder die Gestaltung noch die Wirksamkeit der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für die ARF; eine solche Prüfung ist jedoch geplant.

23 Mit dieser Prüfung und seinen Empfehlungen möchte der Hof dazu beitragen, dass gewährleistet ist, dass die Kommission in Anbetracht der bedeutenden Anzahl von Auszahlungen, die während der Laufzeit der Fazilität bis Ende 2026 noch aus der ARF zu leisten sind, über ein angemessenes Kontrollsystem verfügt, um sowohl die Zahlungsvoraussetzungen überprüfen als auch die finanziellen Interessen der Union wirksam schützen zu können.

¹⁵ Kapitel 10 des [Jahresberichts 2021](#) des Hofes.

Bemerkungen

Im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union besteht auf EU-Ebene noch eine Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht

24 In diesem Abschnitt des Berichts prüft der Hof das Kontrollsystem der Kommission für die ARF aus einer konzeptionellen und eher allgemeinen Sicht und untersucht, ob und wie das System dazu beiträgt, die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte und den Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten. Zu diesem Zweck berücksichtigt der Hof auch die von der Kommission vorgenommene Bewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten gemäß deren Aufbau- und Resilienzplänen, da sie das erste Element des Kontrollrahmens für die ARF ist¹⁶. Die Bemerkungen des Hofes haben Auswirkungen auf die Gewähr und Rechenschaftspflicht, wie in den nachstehenden Ziffern dargelegt.

Die Bewertung der Kontrollmodalitäten durch die Kommission war zwar umfassend, stützte sich aber teilweise auf noch nicht eingeführte Systeme

25 Um die Unterstützung im Rahmen der ARF in Anspruch nehmen zu können, legten die Mitgliedstaaten der Kommission ihre Entwürfe für nationale Aufbau- und Resilienzpläne vor. Die Kommission bewertete diese Pläne anhand von 11 in der Verordnung festgelegten Kriterien. Eines dieser Kriterien sieht vor, dass die Mitgliedstaaten angemessene Kontrollsysteme und -modalitäten bereitstellen, die Korruption, Betrug, Unregelmäßigkeiten, Interessenkonflikte und Doppelfinanzierung verhindern, aufdecken und beheben.

26 Im Sonderbericht 21/2022 überprüfte der Hof, ob die Kommission die Kontrollmodalitäten der Mitgliedstaaten bewertet hatte, insbesondere die Klarheit ihrer Strukturen, die Funktionen und Zuständigkeiten der verschiedenen Stellen, die geplanten Systeme und Verfahren sowie die erforderlichen Kapazitäten.

27 Der Hof gelangte insgesamt zu dem Schluss, dass die Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission angesichts der Komplexität des Verfahrens und der zeitlichen Zwänge angemessen war. Insbesondere stellte der Hof im Hinblick auf

¹⁶ Sonderbericht 21/2022.

die Kontrollsysteme fest, dass die Kommission bei der Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kontrollmodalitäten Lücken und Mängel, die zusätzliche Maßnahmen erfordern, korrekt feststellte. Die Bewertung beruhte jedoch in gewissem Maße auf der Beschreibung von Systemen, die noch einzurichten waren. Sie muss daher durch zusätzliche Arbeit vor Ort bestätigt werden. Darüber hinaus führte die Kommission zusätzliche Etappenziele für 16 Mitgliedstaaten ein, bei denen diese Lücken oder Mängel zusätzliche Maßnahmen erfordern, welche vor der ersten Zahlung umzusetzen sind¹⁷. Das Fehlen eines voll funktionsfähigen Kontrollsystems birgt das Risiko, dass die finanziellen Interessen der EU nicht ausreichend geschützt sind, bis diese Etappenziele erreicht sind.

Bei Ex-ante-Überprüfungen und Ex-post-Prüfungen wird die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte bewertet

28 Bei ihren Ex-ante-Überprüfungen der Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten und den damit verbundenen Ex-post-Prüfungen konzentriert sich die Kommission auf die Voraussetzung für die Zahlung und die von den Mitgliedstaaten eingereichten Nachweise für eine zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte. Bei den Überprüfungen und Ex-post-Prüfungen im Zusammenhang mit den Etappenzielen und Zielwerten wird jedoch nicht untersucht, ob gegen die EU- und die nationalen Vorschriften verstoßen wurde (Ziffer **09**).

29 Steht beispielsweise ein aus der ARF finanziertes Investitionsvorhaben nicht im Einklang mit EU- und nationalen Vorschriften, wie etwa für die Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Beihilfen oder die Förderfähigkeit von Kosten oder Projekten, so hat dies keinen Einfluss auf das Ergebnis der vorläufigen Bewertung der Kommission hinsichtlich der zufriedenstellenden Erreichung des betreffenden Zielwerts. Sofern der Zielwert gemäß der Beschreibung im Anhang des Durchführungsbeschlusses des Rates erreicht ist, hat die Kommission die Zahlung an den betreffenden Mitgliedstaat zu leisten¹⁸.

¹⁷ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2021 der GD ECFIN, Anhang XIV.

¹⁸ Artikel 24 Absatz 5 der [Verordnung](#).

30 Ferner stellt der Hof fest, dass die Verordnung horizontale Grundsätze enthält, die zu befolgen sind¹⁹. Gemäß diesen Grundsätzen darf die Unterstützung aus der ARF mit Ausnahme von hinreichend begründeten Fällen nicht die wiederkehrenden nationalen Ausgaben ersetzen, und zudem muss bei dieser Unterstützung sowohl dem Grundsatz der Zusätzlichkeit der Finanzierung durch die Union gemäß Artikel 9 der Verordnung als auch dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen (*do no significant harm* – DNSH) Rechnung getragen werden. Da die Einhaltung dieser Grundsätze gemäß der Verordnung keine Zahlungsvoraussetzung darstellt²⁰, sind die Grundsätze nicht Gegenstand der Ex-ante-Überprüfungen der Kommission – es sei denn, ihre Einhaltung ist auf der Grundlage des Durchführungsbeschlusses des Rates verpflichtend, was beim DNSH-Grundsatz der Fall sein kann. Die Einhaltung dieses Grundsatzes wurde von der Kommission bei der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne überprüft. Im Hinblick auf die Einhaltung des DNSH-Grundsatzes stellte der Hof in seiner früheren Prüfung fest, dass die von der Kommission vorgenommene Bewertung dazu führte, dass die angenommenen Aufbau- und Resilienzpläne nur Maßnahmen enthielten, die dem DNSH-Grundsatz entsprachen, was auch auf die Maßnahmen in der Stichprobe des Hofes zutraf. Es wurden jedoch nicht systematisch Maßnahmen zur Abschwächung der Umweltauswirkungen in Form von Etappenzielen oder Zielwerten in die Aufbau- und Resilienzpläne aufgenommen, und Maßnahmen, die nicht mit diesem Grundsatz vereinbar sind, werden möglicherweise außerhalb des Rahmens der Fazilität finanziert²¹.

31 Im Sonderbericht 21/2022 stellte der Hof zudem fest, dass die Etappenziele und Zielwerte im Allgemeinen auf die Messung des Outputs beschränkt sind, wobei die Auswirkungen unberücksichtigt bleiben²². Die Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne und die an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen richten sich somit naturgemäß nicht nach den Auswirkungen von Reformen und Investitionen.

¹⁹ Artikel 5 der [Verordnung](#).

²⁰ Artikel 24 der [Verordnung](#).

²¹ Ziffern 56–61 des [Sonderberichts 21/2022](#).

²² Ziffer VIII des [Sonderberichts 21/2022](#).

Fehlende Informationen führen im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union auf EU-Ebene zu einer Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht

32 Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsam mit der Kommission entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten gewährleisten, dass die finanziellen Interessen der Union wirksam geschützt werden²³. In diesem Zusammenhang ergreifen die Mitgliedstaaten "alle geeigneten Maßnahmen, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen und sicherzustellen, dass die Mittelverwendung im Zusammenhang mit den von der Fazilität unterstützten Maßnahmen im Einklang mit dem anwendbaren Unionsrecht und nationalen Recht steht, insbesondere hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten"²⁴. Diese Verpflichtung findet sich in den mit den Mitgliedstaaten unterzeichneten Finanzierungsvereinbarungen wieder. Werden rechtsgrundlos gezahlte Beträge im Falle von Betrug, Korruption oder Interessenkonflikten von den Mitgliedstaaten nicht eingezogen oder liegen gravierende Verstöße gegen Verpflichtungen im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung vor – wie etwa Fälle von Doppelfinanzierung –, so können die betreffenden Beträge von der Kommission eingezogen werden.

33 In diesem Zusammenhang spricht die Kommission im jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 der GD ECFIN im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union von einer Restverantwortung für sich. Dies impliziert, dass die Mitgliedstaaten allein dafür verantwortlich sind, zu überprüfen, ob die Finanzierung im Rahmen der ARF ordnungsgemäß im Einklang mit den geltenden nationalen und EU-Rechtsvorschriften verwendet wurde. Die Verantwortung der Kommission ist auf die drei gravierenden Unregelmäßigkeiten – Betrug, Korruption und Interessenkonflikte – sowie auf die sich aus der Finanzierungsvereinbarung ergebenden Verpflichtungen, insbesondere zur Verhinderung von Doppelfinanzierung, begrenzt²⁵. In der Prüfungsstrategie für die ARF ist dementsprechend vorgesehen, dass die Kommission keine Prüfungen durchführt, bei denen die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften kontrolliert wird²⁶. Der Schwerpunkt der Systemprüfungen der Kommission liegt auf den Systemen der Mitgliedstaaten zur Prävention, Aufdeckung

²³ Ziffer 80 der [Analyse 01/2023](#).

²⁴ Artikel 22 Absatz 1 und Erwägungsgrund 54 der [Verordnung](#).

²⁵ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2021 der GD ECFIN, S. 52.

²⁶ "Audit strategy for the Recovery and Resilience Facility" der Kommission, S. 3.

und Behebung dieser drei gravierenden Unregelmäßigkeiten und der Doppelfinanzierung.

34 Den Erfahrungen des Hofes zufolge ist die Nichteinhaltung von EU- und nationalen Vorschriften, wie etwa für die Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Beihilfen und die Förderfähigkeit, in anderen EU-Ausgabenprogrammen weit verbreitet²⁷ und stellt daher ein erhebliches Risiko dar. Der Hof stellt jedoch fest, dass die Einhaltung solcher Vorschriften bei den Systemprüfungen der Kommission nicht überprüft wird und dass die Mitgliedstaaten diesbezüglich nur wenig Orientierungshilfe erhalten.

35 Folglich stehen auf EU-Ebene nur in begrenztem Umfang verifizierte Informationen darüber zur Verfügung, ob und wie durch die Systeme der Mitgliedstaaten dem erheblichen Risiko, dass bei ARF-finanzierten Investitionsvorhaben die EU- und die nationalen Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden, angemessen Rechnung getragen wird. Dies wirkt sich auf die Vollständigkeit der von der Kommission gegebenen Gewähr aus. Die Einhaltung von EU- und nationalen Rechtsvorschriften bei ARF-finanzierten Investitionsvorhaben ist nicht abgedeckt.

36 Welche Verantwortung die Kommission für den Schutz der finanziellen Interessen der Union übernimmt, ist der Zuverlässigkeitserklärung im jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 der GD ECFIN zu entnehmen. Die Erklärung geht nicht über den in Artikel 22 Absatz 5 der Verordnung festgelegten spezifischen Aspekt hinaus. Die Kommission leistet Gewähr dafür, dass sie alle dem Haushalt der Union geschuldeten Beträge einzieht, sofern diese im Falle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten nicht vom Mitgliedstaat eingezogen wurden oder ein gravierender Verstoß gegen die Finanzierungsvereinbarung festgestellt wurde. Dies führt auf EU-Ebene zu einer Lücke in der Rechenschaftspflicht.

²⁷ Abbildung 1.8 des [Jahresberichts 2021](#) des Hofes.

Um die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu überprüfen, hat die Kommission ein umfassendes Verfahren entwickelt

37 Mit dem Kontrollsystem der Kommission muss sichergestellt werden, dass die Zahlungen im Rahmen der ARF auf der zufriedenstellenden Erreichung der vorab festgelegten Etappenziele und Zielwerte beruhen²⁸. Außerdem muss sichergestellt werden, dass Etappenziele und Zielwerte, die zuvor erreicht wurden, nicht rückgängig gemacht werden.

38 Zu diesem Zweck hat die Kommission ein Verfahren eingerichtet, das Ex-ante-Überprüfungen vorsieht, bevor ein Mitgliedstaat Zahlungen erhält. Diese Überprüfungen beruhen hauptsächlich auf einer Aktenprüfung der Nachweise des Mitgliedstaats, dass Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden. Die Kommission führt Ex-post-Prüfungen durch, nachdem ein Mitgliedstaat Zahlungen erhalten hat.

39 Der Hof analysierte die Verfahren und Unterlagen der Kommission, um zu bewerten, ob die Gestaltung der Ex-ante-Überprüfungen und Ex-post-Prüfungen der Kommission geeignet ist, die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte korrekt zu bewerten. Im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung für die ARF im Haushaltsjahr 2021 untersuchte der Hof darüber hinaus, wie die Kommission ihre Ex-ante-Überprüfungen in der Praxis durchführt, um potenzielle Schwachstellen in ihren Verfahren zu ermitteln.

Das Verfahren für Ex-ante-Überprüfungen der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten ist zwar umfassend, jedoch bestehen nach wie vor Probleme

Bei der Ex-ante-Überprüfung der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten ist ein umfassendes Bewertungsverfahren vorgesehen

40 In der Verordnung ist vorgesehen, dass die Kommission eine Bewertung vornimmt, ob die einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben gemäß dem betreffenden Durchführungsbeschluss des Rates in zufriedenstellender Weise erreicht wurden²⁹. Die von der Kommission für Zahlungen im Rahmen der ARF

²⁸ Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung.

²⁹ Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung.

vorgeschriebenen Ex-ante-Überprüfungen sollten es ihr ermöglichen, nachzuprüfen, ob der Zahlungsantrag eines Mitgliedstaats durch Nachweise für die zufriedenstellende Erreichung der betreffenden Etappenziele und Zielwerte untermauert ist, und die Überprüfungen sollten gut dokumentiert sein.

41 Sobald die entsprechenden vereinbarten Etappenziele und Zielwerte erreicht sind, reichen die Mitgliedstaaten bei der Kommission einen ordnungsgemäß begründeten Zahlungsantrag zur Bewertung ein (Ziffer 10). Die Kommission überprüft die von den Mitgliedstaaten eingereichten Nachweise im Rahmen ihrer vorläufigen Bewertung, bei der festgestellt wird, ob die dem Zahlungsantrag zugrunde liegenden Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden.

42 An der vorläufigen Bewertung der Kommission ist eine Reihe von Akteuren beteiligt. Hauptakteure sind die Länderreferate der GD ECFIN und des GS RECOVER, die bei der Ex-ante-Überprüfung und der Bewertung der Zahlungsanträge die führende Rolle spielen. Nach Eingang der Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten sind die Länderreferate dafür zuständig, eine Aktenprüfung vorzunehmen und die dem Zahlungsantrag beiliegenden Nachweise zu bewerten.

43 Das Verfahren der vorläufigen Bewertung umfasst verschiedene Elemente:

- Bis zur Einreichung der Zahlungsanträge und auch danach sind die Länderreferate in ständigem Kontakt mit den Behörden der Mitgliedstaaten, um den Fortschritt und die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zu verfolgen.
- Mehrere der horizontalen Referate der GD ECFIN sind an der Bewertung beteiligt. Beispielsweise ist ihre Rechtsabteilung für die Überprüfung der vorläufigen Bewertung zuständig, um sicherzustellen, dass sie rechtlich fundiert und korrekt ist.
- Die Kommission führt zunächst informelle technische und dann förmliche dienststellenübergreifende Konsultationen mit den zuständigen Generaldirektionen und Dienststellen durch. Dadurch sollen andere Kommissionsdienststellen, die sich unmittelbar und täglich mit den einschlägigen Politikbereichen befassen, ihr größeres Fachwissen im Hinblick auf die Erreichung eines bestimmten Etappenziels oder Zielwerts einbringen können.

44 Ausgehend von dem oben beschriebenen Verfahren der Ex-ante-Bewertung und seinen Gesprächen mit den Kommissionsdienststellen gelangt der Hof zu der Auffassung, dass die Kommission umfassende Ex-ante-Überprüfungen konzipiert hat, um die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu bewerten. Allerdings ermittelte

er einige Schwachstellen bezüglich der Klarheit des Verfahrens und der Dokumentation der Bewertung, auf die er in den nachfolgenden Ziffern näher eingeht.

Die verschiedenen Phasen des Bewertungsverfahrens sind nicht ausreichend spezifiziert oder dokumentiert

45 Gemäß der Haushaltsordnung beruht eine wirksame interne Kontrolle auf bewährter internationaler Praxis und weist insbesondere angemessene Prüfpfade auf³⁰. Der Prüfpfad sollte ein klares Verständnis seines Zwecks, seiner Quelle und der Schlussfolgerungen vermitteln.

46 Die Kommission entschied sich, zur Verwaltung der mit den einzelnen Zahlungsanträgen verbundenen Vorgänge einen Vorgangskalender zu verwenden, der einen Überblick über die zu unternehmenden Schritte, die zuständigen Akteure und den von den an der vorläufigen Bewertung beteiligten Teams zu befolgenden Zeitplan enthält.

47 Die Bewertung der einzelnen Etappenziele bzw. Zielwerte wird in einem Bewertungsbogen dokumentiert und zusammengefasst. Dieser enthält ein Register der gesammelten Informationen sowie die Analyse der Kommission zur vorläufigen Bewertung der Etappenziele und Zielwerte.

48 Sowohl der Bewertungsbogen als auch der Vorgangskalender enthalten zwar relevante Informationen über das Bewertungsverfahren, es wird jedoch nicht ausreichend präzisiert und dokumentiert, in welchem Umfang die verschiedenen Akteure zu den verschiedenen Phasen des Bewertungsverfahrens beigetragen haben, auf dem die vorläufige Bewertung beruht. Daher kann möglicherweise nicht immer hinreichend belegt werden, dass ein Etappenziel oder ein Zielwert ordnungsgemäß bewertet und mit der erforderlichen Genauigkeit dokumentiert wurde.

Umfang der technischen Konsultation der einschlägigen Generaldirektionen und Dienststellen nicht ausreichend klar

49 Für die Bewertung der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte sind zwar das GS RECOVER und die GD ECFIN zuständig, im Laufe der Ex-ante-Überprüfungen können

³⁰ Artikel 36 Absatz 3 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#).

jedoch die einschlägigen Generaldirektionen und Dienststellen gebeten werden, technische Beiträge zur Bewertung zu leisten.

50 Werden technische Beiträge von den Referenten der Generaldirektionen und Dienststellen angefordert, so werden sie insbesondere gebeten anzugeben, ob es Gründe gibt, die dagegen sprechen, dass ein bestimmtes Etappenziel oder ein bestimmter Zielwert als zufriedenstellend erreicht bewertet wird. Am Ende des Verfahrens der vorläufigen Bewertung und zum Abschluss des Konsultationsprozesses erhalten die Generaldirektionen und die Dienststellen zudem Gelegenheit, sich im Rahmen einer förmlichen dienststellenübergreifenden Konsultation zur Gesamtbewertung zu äußern.

51 Nach Auffassung des Hofes stellt die Konsultation von Experten zwar ein wichtiges Element des Bewertungsverfahrens dar, jedoch wurde weder der Umfang dieser Konsultation noch die Rolle der in diesem Verfahren konsultierten Generaldirektionen und Dienststellen klar definiert (Ziffer **47**). Darüber hinaus ging aus der Dokumentation der technischen Konsultationen nicht immer klar hervor, zu welchen Elementen/Aspekten des Etappenziels oder des Zielwerts die konsultierten Generaldirektionen Stellung genommen hatten oder wie sie zu ihrer Auffassung gelangt waren. Da die Art der technischen Konsultation und die getroffene Bewertungsentscheidung nicht klar festgehalten wurden, ist unklar, auf welche Fragen sich die Konsultation tatsächlich erstreckte. **Kasten 2** enthält ein Beispiel aus der Prüfung des Hofes im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2021.

Kasten 2

Beispiel für unklare Beiträge und unzureichende Dokumentation während der technischen Konsultation von Generaldirektionen und Dienststellen

Etappenziel 330:

"Die beiden Verordnungen gelten für gleiches Entgelt für Frauen und Männer sowie für Gleichstellungspläne und ihre Registrierung. Mit den Verordnungen werden folgende Ziele verfolgt: i) den Grundsatz der Lohntransparenz zu gewährleisten, um Diskriminierung aufgrund falscher Arbeitsplatzbewertungen zu ermitteln; und ii) Ausarbeitung von Gleichstellungsplänen und Gewährleistung ihrer Eintragung in ein öffentliches Register."

Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) wurde konsultiert und ersucht, einen Beitrag zur Bewertung dieses Etappenziels zu leisten.

Zwar fanden mündliche Gespräche mit den Dienststellen der GD EMPL statt und die GD EMPL erhob während der förmlichen dienststellenübergreifenden Konsultation keine Einwände, der Hof fand jedoch keine Belege für den genauen Umfang des Beitrags der GD EMPL zur Bewertung. Es ist nicht klar, ob die Dienststellen der GD EMPL das Etappenziel zum Zeitpunkt der technischen Konsultation als zufriedenstellend erreicht bewerteten. Auch ist unklar, mit welchen Elementen des Etappenziels sie sich befassten oder ob sie lediglich bestätigten, dass sie keine Kenntnis von Umständen hatten, die die Erreichung des Etappenziels infrage stellen würden.

Gleiches gilt für andere Etappenziele (329 und 333), die zum selben Zeitpunkt wie das Etappenziel 330 bewertet wurden³¹.

Unzureichende Dokumentation der Bewertung

52 Die Kommission stützt ihre Bewertung der zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele oder Zielwerte auf die in der Beschreibung des jeweiligen Etappenziels oder Zielwerts und der Beschreibung der verbundenen Maßnahme – beide sind Teil des entsprechenden Durchführungsbeschlusses des Rates – enthaltenen relevanten Elemente und berücksichtigt die operativen Vereinbarungen.

³¹ Anhang zum [Durchführungsbeschluss des Rates](#).

53 In seinem [Jahresbericht 2021](#) stellte der Hof fest, dass die im Anhang des Durchführungsbeschlusses des Rates enthaltene Beschreibung einer Maßnahme nicht immer mit dem betreffenden Etappenziel und/oder Zielwert im Einklang stand. Daher war die Beschreibung nicht eindeutig und konnte in Bezug auf die für die Bewertung relevanten Elemente unterschiedlich ausgelegt werden³². Der Hof fand jedoch keine Begründung für die Auffassung der Kommission, dass bestimmte in der Beschreibung der Maßnahme festgelegte Elemente für die Bewertung unerheblich seien. Ferner stellte der Hof fest, dass in den Leitlinien der Kommission für die Bewertung der zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte die Angabe einer solchen Begründung nicht vorgesehen war und eine entsprechende Dokumentation daher nicht ausdrücklich verlangt wurde. In diesem Kontext war es für Dritte, die nicht an den Verhandlungen über die Aufbau- und Resilienzpläne beteiligt waren oder keine Vorkenntnisse über das Verfahren hatten, ohne klare Leitlinien und Dokumentation schwierig oder unmöglich, die Argumentation der Kommission zu verstehen und nachzuvollziehen.

Noch keine Methode zur Aussetzung von Zahlungen vorhanden

54 Der Betrag, der nach einem Zahlungsantrag an einen Mitgliedstaat gezahlt wird, basiert nicht unbedingt auf den geschätzten Kosten für die Erreichung der im Zahlungsantrag enthaltenen Etappenziele und Zielwerte, sondern ist eher das Ergebnis der Verhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedstaat. Bei diesen Verhandlungen werden der Anteil der Etappenziele und Zielwerte sowie ihre relative Bedeutung berücksichtigt³³. Stellt die Kommission fest, dass Etappenziele oder Zielwerte nicht in zufriedenstellender Weise erreicht wurden, so sieht die Verordnung vor, dass "die Zahlung des finanziellen Beitrags und gegebenenfalls des Darlehens ganz oder teilweise ausgesetzt" wird³⁴. Aussetzungen werden nur dann aufgehoben, wenn der betreffende Mitgliedstaat der Kommission innerhalb von sechs Monaten Nachweise über die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele oder Zielwerte vorlegt; andernfalls hat die Kommission den finanziellen Beitrag und (gegebenenfalls) das Darlehen anteilig zu kürzen. In seinem Jahresbericht 2021 wies der Hof darauf hin, dass die Kommission keine Methode zur Bestimmung des auszusetzenden Betrags entwickelt hatte³⁵.

³² Ziffern 10.24–10.26 des [Jahresberichts 2021](#) des Hofes.

³³ Ziffer 73 des [Sonderberichts 21/2022](#) des Hofes.

³⁴ Artikel 24 Absatz 6 der [Verordnung](#).

³⁵ Ziffer 10.28 des [Jahresberichts 2021](#) des Hofes.

55 Die Methode hätte zwar keinen Einfluss auf die Ex-ante-Bewertung der Etappenziele und Zielwerte, ohne sie fehlt jedoch ein wichtiges Element des Kontrollsystems für die ARF, das die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen aus der ARF gewährleistet. Das Fehlen einer solchen Methode führt auch zu einer geringeren Transparenz der Regelungen der ARF gegenüber den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern, da die Kriterien für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Nichterreichung der Etappenziele und Zielwerte ungewiss sind. In diesem Zusammenhang verweist der Hof auf Empfehlung 10.2 seines [Jahresberichts 2021](#).

Ex-post-Prüfungen könnten dazu beitragen, die Richtigkeit der im Hinblick auf die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten gemeldeten Daten zu gewährleisten

56 Während die Ex-ante-Überprüfungen der Kommission in erster Linie auf Aktenprüfungen beruhen, ermöglichen ihre Ex-post-Prüfungen, die Situation vor Ort zu untersuchen. Ex-post-Prüfungen sind in der Haushaltsordnung³⁶ und in den mit den Mitgliedstaaten unterzeichneten Finanzierungsvereinbarungen vorgesehen. Bei diesen Prüfungen soll die Nichterreichung von Etappenzielen oder Zielwerten, die unter Umständen erst nach dem Eingang der Zahlungen offenkundig wird, ermittelt und behoben werden. Die Prüfungen sollten sich auf alle relevanten Informationen stützen und auf klaren und durchdachten Verfahren und einer angemessenen Risikobewertung beruhen.

57 Der Hof bewertete, ob die Ex-post-Prüfungen der Kommission angemessen konzipiert sind, um dieses Ziel zu erreichen. Die praktische Durchführung der Ex-post-Prüfungen durch die Kommission konnte der Hof nicht untersuchen (Ziffer [21](#)).

58 Bezüglich der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten führt die Kommission risikobasierte Ex-post-Prüfungen zu den Etappenzielen und Zielwerten durch, die ihre Ex-ante-Überprüfungen ergänzen. Darüber hinaus führt die Kommission zu den Etappenzielen und Zielwerten Systemprüfungen durch, deren Schwerpunkt auf der Datenerhebung und der Berichterstattung über Etappenziele und Zielwerte in den Mitgliedstaaten liegt.

³⁶ Artikel 74 Absatz 6 der [Haushaltsordnung](#).

59 Ziel der Systemprüfungen zu den Etappenzielen und Zielwerten ist es, das Datenmanagement und die IT- und sonstigen Systeme zur Speicherung, Erhebung und Aggregation von Etappenzielen und Zielwerten sowie zur Berichterstattung darüber zu bewerten und die Zuverlässigkeit der gemeldeten Daten zu den erreichten Etappenzielen und Zielwerten, einschließlich deren Aggregation, zu überprüfen.

60 Die Prüfungen zu den Etappenzielen und Zielwerten sind risikobasiert und erstrecken sich auf alle Etappenziele und Zielwerte, die von der Kommission in ihrer Risikobewertung als mit einem hohen Risiko verbunden eingestuft wurden, sowie – abhängig von den verfügbaren Ressourcen – auf möglichst viele Etappenziele und Zielwerte, die als mit einem mittleren Risiko behaftet gelten. Dadurch sollen die Informationen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten in der Phase der Ex-ante-Überprüfung gemeldet wurden, vor Ort bestätigt werden.

61 Die Kommission wählt die zu prüfenden Behörden der Mitgliedstaaten, Etappenziele und Zielwerte sowohl anhand einer globalen Risikobewertung als auch einer Risikobewertung des Zahlungsantrags aus. Welche Mitgliedstaaten zunächst für die Prüfung ausgewählt werden, richtet sich außerdem nach dem Stand ihrer Vorbereitungen und dem Zeitpunkt der eingereichten Zahlungsanträge.

62 Die Risikobewertungen beruhen auf einer Reihe von Faktoren, darunter

- die Komplexität der nationalen Kontrollsysteme;
- die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen;
- das Risiko einer Kofinanzierung von Maßnahmen der Aufbau- und Resilienzpläne mit anderen EU-Mitteln;
- die Arten der Endempfänger.

63 Die Prüfungen zu den Etappenzielen und Zielwerten sollen im Nachhinein zusätzliche Gewissheit im Hinblick auf die zufriedenstellende Erreichung dieser Etappenziele und Zielwerte liefern, während die Systemprüfungen im Zusammenhang mit den Etappenzielen und Zielwerten sicherstellen sollen, dass die nationalen Systeme zur Erfassung und Speicherung von Informationen für die Berichterstattung über die Etappenziele und Zielwerte angemessen und zuverlässig sind.

64 Der Prüfplan ("Enquiry planning memorandum") der GD ECFIN enthält detaillierte Leitlinien zu diesen Prüfungen zu den Etappenzielen und Zielwerten und zu den Systemprüfungen sowie eine Reihe von Vorlagen, die bei diesen Prüfungen verwendet werden sollen.

65 Auf der Grundlage seiner Analyse der Planungsunterlagen für die Ex-post-Prüfungen erachtet der Hof diese Unterlagen bezüglich der geplanten Prüfungsarbeit und Dokumentation insgesamt als gut ausgearbeitet. Die tatsächliche Umsetzung kann jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden. Die ursprüngliche Planung der Prüfungsarbeit für 2022 und 2023 lässt ebenfalls auf einen weiten Prüfungsumfang schließen. Für 20 Mitgliedstaaten wurden Prüfungen geplant, wobei 20 Prüfungen Datenmanagement- und IT-Systeme zum Gegenstand haben sollten und bei sieben Prüfungen die Zuverlässigkeit der gemeldeten Daten überprüft werden sollte.

Aufgrund fehlender Leitlinien besteht ein erhöhtes Risiko, dass die Rückgängigmachung von Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht erkannt wird

66 Damit erreichte Etappenziele oder Zielwerte, für die bereits Zahlungen geleistet wurden, sinnvoll und wirksam sind, sollte die betreffende Maßnahme nicht zu einem späteren Zeitpunkt rückgängig gemacht werden. Die Verordnung trägt diesem Risiko Rechnung und sieht Folgendes vor: "Die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte setzt voraus, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten von dem betreffenden Mitgliedstaat nicht rückgängig gemacht wurden³⁷." Gemäß den Finanzierungsvereinbarungen sollte im Zahlungsantrag eines Mitgliedstaats bestätigt werden, dass dies tatsächlich der Fall ist.

67 Die Bestätigungserklärung der Mitgliedstaaten ist ein Schlüsselement der Kontrolle bezüglich der Rückgängigmachung von Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor erreichten Etappenzielen oder Zielwerten. Darüber hinaus sind die Länderreferate nach Angaben der Kommission ebenfalls in der Lage, rückgängig gemachte Etappenziele und Zielwerte zu ermitteln, da sie die Lage kontinuierlich verfolgen und mit den Behörden der Mitgliedstaaten im Gespräch bleiben.

³⁷ Artikel 24 Absatz 3 der [Verordnung](#).

68 Eine Rückgängigmachung kann erst erfolgen, wenn ein Etappenziel oder Zielwert als zufriedenstellend erreicht bewertet wurde. Dieser Vorgang kann daher nicht in Ex-ante-Verfahren überprüft werden. Analysearbeit, die die Rückgängigmachung von Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor erreichten Etappenzielen zum Gegenstand hat, muss daher im Nachhinein (*ex post*) durchgeführt werden.

69 Bislang hat die Kommission noch keine Leitlinien ausgearbeitet, die Aufschluss geben über die genaue Art der Rückgängigmachung einer Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor erreichten Etappenziel oder Zielwert, über die Umstände, unter denen eine solche Rückgängigmachung als eingetreten gilt, oder über die Art und Weise, wie die Dienststellen der Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten dies überwachen sollten. Das Fehlen solcher Leitlinien erhöht das Risiko, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission unter Umständen nicht alle rückgängig gemachten Etappenziele und Zielwerte angemessen und durchgängig ermitteln.

70 Die Kommission hat auch noch keine Leitlinien zu der Frage bereitgestellt, wie sich die Rückgängigmachung einer Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor erreichten Etappenziel oder Zielwert auf einen früheren oder aktuellen Zahlungsantrag auswirkt.

Die Bewertung der Systeme der Mitgliedstaaten könnte durch Kontrollen der Kommission unterstützt werden, die Verfahren für die Berichterstattung über Betrug und die Behebung von Schwachstellen unterliegen jedoch Einschränkungen

Die geplanten Prüfungen der Kommission könnten eine Bewertung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung ermöglichen

71 Der Schutz der finanziellen Interessen der Union bedeutet, dass die Durchführung der ARF im Einklang mit dem anwendbaren Unionsrecht und nationalen Recht stehen muss, insbesondere hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten. Dies gilt auch für das Risiko einer Doppelfinanzierung.

72 Die Kommission sieht ihre Rolle beim Schutz der finanziellen Interessen der Union darin, eine Restverantwortung zu übernehmen, die sie darauf beschränkt, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten über angemessene Systeme verfügen, und einzugreifen, wenn die Mitgliedstaaten ihren Kontrollverpflichtungen hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten sowie Doppelfinanzierung nicht nachkommen (Ziffer **33**).

73 Die von der Kommission geplanten Prüfungen spiegeln diese Einschränkung wider, und ihr Schwerpunkt liegt auf den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten zur Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung. Die Prüfungen sollten sich auf alle relevanten Informationen stützen und auf klaren und durchdachten Verfahren und einer angemessenen Risikobewertung beruhen. Der Hof analysierte das Verfahren und die Planungsunterlagen der Kommission für diese Prüfungen.

74 Die Kommission hat ihre Prüfungsarbeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union in ihrer Prüfungsstrategie festgelegt.

75 Die Prüfungsstrategie für die ARF sieht vor, dass die Kommission während der Durchführung der ARF mindestens eine gesonderte Systemprüfung je Mitgliedstaat vornimmt. Ziel dieser Prüfungen ist es, der Kommission Gewähr dafür zu bieten, dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten geeignet sind, Fälle von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung zu verhindern, aufzudecken und zu beheben. Gemäß der ursprünglichen Planung der Prüfungsarbeiten für 2022 und 2023 waren 21 Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU geplant.

76 Die Systemprüfungen zu Betrug, Korruption, Interessenkonflikten und Doppelfinanzierung könnten es der Kommission ermöglichen, die von den Mitgliedstaaten zur Ermittlung dieser Unregelmäßigkeiten eingerichteten Systeme zu bewerten. Die Wirksamkeit solcher Prüfungen kann jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt bewertet werden. Darüber hinaus stellte der Hof Einschränkungen fest, die einzelne Elemente des Kontrollsystems der Kommission betreffen. Diese Einschränkungen sind Gegenstand der folgenden Ziffern.

Begrenzte Informationen über die Prüfungen der Mitgliedstaaten können den Mehrwert ihrer Verwaltungserklärungen und Zusammenfassungen mindern

77 Dem Zahlungsantrag eines Mitgliedstaats muss eine Verwaltungserklärung beigelegt werden, die durch eine Zusammenfassung der auf nationaler Ebene durchgeführten Prüfungen ergänzt wird (Ziffer **10**). Diese wird von der GD ECFIN überprüft, um Informationen zu ermitteln, die für die Ex-ante-Überprüfungen der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten oder für ihre Prüfungen relevant sein könnten. Die Verwaltungserklärungen der Mitgliedstaaten müssen Gewähr dafür bieten, dass die Mittel im Einklang mit allen geltenden EU- und nationalen Vorschriften verwaltet wurden, insbesondere mit den Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten, zur Betrugsprävention und zur Korruption. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem bestätigen, dass bei ihren Prüfungen festgestellte Unregelmäßigkeiten gegebenenfalls behoben und die Mittel ordnungsgemäß von den Endempfängern wiedereingezogen wurden. Die Kommission analysiert diese Dokumente, um zu überprüfen, ob Systemschwächen oder Einzelfälle von Betrug, Korruption oder Interessenkonflikten festgestellt wurden und Abhilfemaßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union ergriffen wurden. Bei ersten Zahlungsanträgen prüft sie auch, ob die bei der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans hinzugefügten Etappenziele im Bereich der Kontrolle und Prüfung erreicht wurden.

78 Der Mehrwert der Verwaltungserklärungen und Zusammenfassungen der Prüfungen wird vom Umfang und von der Qualität der Prüfungstätigkeit der nationalen Behörden abhängen. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Erstellung der Zusammenfassung der Prüfungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität an die Hand gegeben, in denen dargelegt wird, welche Art von Informationen die Zusammenfassungen enthalten und welche Arten von Prüfungen die Behörden der Mitgliedstaaten durchführen sollen. Der Hof stellt fest, dass keine genauen Leitlinien in Bezug auf Gegenstand und Gestaltung solcher Prüfungen vorhanden sind, da die Verordnung diesbezüglich keine Rechtsgrundlage bietet.

79 Hinsichtlich der vier im Jahr 2021 eingegangenen Zahlungsanträge stellte die Kommission fest, dass der Umfang der von den nationalen Behörden durchgeführten Prüfungsarbeiten aufgrund des kurzen Zeitraums zwischen der Genehmigung der Pläne und der Einreichung dieser Zahlungsanträge im Allgemeinen begrenzt war³⁸. Die der Kommission vorliegenden Informationen über die Qualität der Prüfungsarbeiten, die

³⁸ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2021 der GD ECFIN, S. 60.

der Zusammenfassung der Prüfungen zugrunde liegen, sowie über die Elemente der ARF, auf die sich die Prüfungen der Mitgliedstaaten während der Laufzeit der ARF konzentrieren werden, beruhen auf ihrem Austausch mit den nationalen Prüfbehörden und ihrer Bewertung von deren nationalen Prüfungsstrategien. Die Kommission teilte dem Hof mit, sie plane, ihre Gewähr nur dann auf die nationalen Prüfungsergebnisse zu stützen, wenn deren Zuverlässigkeit durch die Prüfungsarbeit der Kommission bestätigt wurde.

Die Berichterstattung über Betrug und die Leitlinien zur Behebung von Schwachstellen in den Systemen der Mitgliedstaaten sind nicht vollständig ausgereift

Der Berichterstattung über Betrug fehlt ein zentralisierter und standardisierter Ansatz

80 Bei Kohäsionsmitteln sind die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle ermittelten betrügerischen und nicht betrügerischen Unregelmäßigkeiten über das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) zu melden. Diese Informationen aus dem IMS stellen eines der Elemente dar, auf die die Kommission ihre Bewertung des Betrugsrisikos und ihre Strategie zur Betrugsbekämpfung stützt, die wiederum wichtige Elemente bei der Ausrichtung ihrer Prüfungen und Kontrollen sind. Im Zusammenhang mit der Durchführung der ARF sind die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, betrügerische und nicht betrügerische Unregelmäßigkeiten, die sie ermitteln, der Kommission in der Verwaltungserklärung zu melden, müssen dazu jedoch – anders als bei der Berichterstattung über die Umsetzung der Kohäsionspolitik – kein integriertes IT-System nutzen.

81 Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle aufgedeckten Fälle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten (sowie die ergriffenen Abhilfemaßnahmen) in der Verwaltungserklärung anzugeben. Im Gegensatz zum IMS-System ist unklar, wann die Aufdeckung eines Betrugsfalls gemeldet werden sollte, ob es eine Meldeschwelle gibt und welche Standardinformationen zu den einzelnen Fällen und zu den ergriffenen Abhilfemaßnahmen mitzuteilen sind. Da auf Kommissionsebene keine zentralisierten und standardisierten Informationen über mutmaßliche Fälle von Betrug, Interessenkonflikten und Korruption vorliegen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten aufgedeckt wurden, ist es schwierig, das Betrugsrisiko angemessen zu bewerten. Eine solche Bewertung ist jedoch von entscheidender Bedeutung, um Ex-post-Prüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen wirksam auszurichten.

82 Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich über Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und anderen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU Bericht zu erstatten (im sogenannten PIF-Bericht). Ein zentrales Element dieses Berichts sind die jährlichen Informationen und Daten über Betrug und Unregelmäßigkeiten, die sich auf die EU-Ausgaben auswirken. Da auf Kommissionsebene keine zentralisierten und standardisierten Informationen über Betrug und andere rechtswidrige Handlungen vorliegen, die Zahlungen aus der ARF betreffen, besteht die Gefahr, dass der jährliche PIF-Bericht der Kommission ein unvollständiges Bild liefert.

Nicht vertrauenswürdige Vertragspartner werden derzeit weder gemeldet noch ausgeschlossen

83 Derzeit sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, das Früherkennungs- und Ausschlussystem (*Early Detection and Exclusion System, EDES*) der Kommission für Maßnahmen im Rahmen der ARF zu nutzen. Demnach kommt eines der Instrumente, die zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zur Verfügung stehen, bei der ARF nicht zum Tragen.

84 In seiner Stellungnahme zur vorgeschlagenen Neufassung der Haushaltsordnung begrüßt der Hof daher den Vorschlag der Kommission, sicherzustellen, dass für Ausgabenprogramme im Rahmen der direkten Mittelverwaltung – wie die ARF –, bei denen die Mitgliedstaaten die Begünstigten sind, angemessene Ausschlussregelungen gelten³⁹. Voraussetzung für den wirksamen Einsatz des EDES ist die Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit von Informationen über potenziell nicht vertrauenswürdige Vertragspartner.

Für Korrekturen wurden keine internen Leitlinien ausgearbeitet

85 Gemäß der Verordnung hat die Kommission das Recht einzugreifen, falls sie feststellt, dass die finanziellen Interessen der Union durch das System eines Mitgliedstaats nicht angemessen geschützt sind. In der Verordnung ist vorgesehen, "im Falle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten zum Nachteil der finanziellen

³⁹ [Stellungnahme 06/2022 \(gemäß Artikel 322 Absatz 1 AEUV\) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union \(Neufassung\)](#).

Interessen der Union, die von dem Mitgliedstaat nicht behoben wurden, oder bei einem gravierenden Verstoß gegen eine sich aus diesen Verträgen bzw. Übereinkünften ergebende Verpflichtung die Unterstützung aus der Fazilität anteilig zu kürzen und alle dem Haushalt der Union geschuldeten Beträge einzuziehen bzw. die vorzeitige Rückzahlung des Darlehens zu verlangen"⁴⁰.

86 In diesem Artikel heißt es ferner: "Bei der Entscheidung über den einzuziehenden und zu kürzenden oder vorzeitig zurückzuzahlenden Betrag wahrt die Kommission den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und berücksichtigt die Schwere des Betrugs, der Korruption oder des Interessenkonflikts zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bzw. eines Verstoßes gegen eine Verpflichtung."

87 Die Finanzierungsvereinbarungen enthalten zwar allgemeine Bestimmungen zu den Pauschalkorrekturen, die Kommission hat jedoch noch keine internen Leitlinien für die Anwendung dieser Pauschalsätze ausgearbeitet. Als Beispiel kann auf die [Leitlinien für die Berechnung von Finanzkorrekturen im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens und des Rechnungsabschlussverfahrens](#) hingewiesen werden.

88 Aufgrund fehlender interner Leitlinien für die Anwendung dieser Pauschalsätze ist die Transparenz beeinträchtigt und die Kohärenz der Regelungen für die ARF gegenüber den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern nicht gewährleistet⁴¹.

⁴⁰ Artikel 22 Absatz 5 der [Verordnung](#).

⁴¹ Ziffer 106 der [Analyse 01/2023](#).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

89 Die ARF beruht auf einem neuen Umsetzungsmodell, bei dem die Kommission auf der Grundlage der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten Zahlungen an die Mitgliedstaaten leistet. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Kommission in relativ kurzer Zeit ein Kontrollsystem konzipiert hat, das umfangreiche Ex-ante-Überprüfungen umfasst, die durch Vor-Ort-Prüfungen ergänzt werden, um zu bewerten, ob die Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden. Dieses Kontrollsystem enthält jedoch nur in begrenztem Umfang verifizierte Informationen auf EU-Ebene darüber, ob aus der ARF finanzierte Investitionsvorhaben den EU- und nationalen Vorschriften entsprechen. Das Fehlen solcher Informationen wirkt sich auf die Gewähr aus, die die Kommission im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU bieten kann, und führt dazu, dass auf EU-Ebene eine Lücke bei der Rechenschaftspflicht besteht.

90 Der Hof stellte fest, dass die Ex-ante-Überprüfungen, die die Kommission durchführt, um festzustellen, ob die Etappenziele und Zielwerte erreicht wurden, umfassend sind. Wie bereits in Kapitel 10 des [Jahresberichts 2021](#) erläutert, stellte der Hof fest, dass die Dokumentation der von der Kommission durchgeführten Bewertung Einschränkungen aufweist und noch keine Methodik für die (teilweise) Aussetzung oder Kürzung von Zahlungen vorliegt. Diesbezüglich unterbreitete der Hof die Empfehlungen 10.1 und 10.2. Zudem stellte der Hof fest, dass der Umfang und die Ziele der verschiedenen Phasen der vorläufigen Bewertung besser definiert und dokumentiert sein könnten, insbesondere im Hinblick auf die technische Konsultation anderer Generaldirektionen und Dienststellen (Ziffern [40–55](#)).

Empfehlung 1 – Verfahren der Ex-ante-Überprüfungen verbessern

Aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen sollte die Kommission Verfahren weiterentwickeln, die eine angemessene Dokumentation ihrer Bewertung gewährleisten und die Funktion und den Umfang der technischen Konsultation mit anderen Generaldirektionen und Dienststellen klarstellen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023

91 Die Kommission hat umfassende Ex-post-Überprüfungen hinsichtlich der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten geplant. Die Planung für 2022 lässt ebenfalls darauf schließen, dass sich die Prüfungsarbeit in umfassender Weise auf die

Mitgliedstaaten erstreckt. Inwiefern die geplanten Ex-post-Prüfungen angemessen sind, kann jedoch erst in Zukunft bewertet werden (Ziffern 56–65).

92 Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der ARF ist, dass die Etappenziele oder Zielwerte erreicht und anschließend nicht rückgängig gemacht werden. Der Hof stellt fest, dass es derzeit keine Leitlinien gibt, die für ein einheitliches Verständnis davon sorgen, was eine Rückgängigmachung einer Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor erreichten Etappenziel oder Zielwert darstellt, wie das Risiko einer solchen Rückgängigmachung gemindert wird und wie sie sich auf frühere und aktuelle Zahlungen auswirken würde (Ziffern 66–70).

Empfehlung 2 – Leitlinien zur Rückgängigmachung einer Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor erreichten Etappenziel oder Zielwert erstellen

Die Kommission sollte Leitlinien und Verfahren ausarbeiten, die die Rückgängigmachung einer Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor erreichten Etappenziel und Zielwert behandeln, um diesbezüglich eine einheitliche Auslegung und Umsetzung zu gewährleisten.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023

93 Die Kommission hat Planungsunterlagen für Systemprüfungen ausgearbeitet, mit denen die Kontrollsysteme der einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Union abgedeckt werden sollen (Ziffern 71–76). Der Hof stellt jedoch fest, dass diese Prüfungen lediglich die Systeme der Mitgliedstaaten abdecken, die sich auf Betrug, Korruption, Interessenkonflikte und Doppelfinanzierung beziehen. Folglich gibt es auf EU-Ebene nur in begrenztem Umfang verifizierte Informationen über die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften bei aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben. Das Fehlen solcher Informationen wirkt sich auf die Gewähr aus, die die Kommission auf EU-Ebene bieten kann. Welche Verantwortung die Kommission für den Schutz der finanziellen Interessen der Union übernimmt, ist der Zuverlässigkeitserklärung im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD ECFIN zu entnehmen. Diese Verantwortung ist darauf begrenzt, dass sie die Einziehung geschuldeter Beträge gewährleistet, sofern diese im Falle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten nicht von den Mitgliedstaaten eingezogen wurden oder sofern ein gravierender Verstoß gegen die Finanzierungsvereinbarung festgestellt wurde (Ziffern 28–36).

Empfehlung 3 – Die auf EU-Ebene bestehende Lücke bezüglich der Gewähr im Hinblick auf die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften schließen

Die Kommission sollte ermitteln, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die auf EU-Ebene bestehende Lücke bezüglich der Gewähr im Hinblick auf die Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften bei aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben zu schließen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023

94 Der Hof ist der Auffassung, dass der tatsächliche Wert der Verwaltungserklärungen und Zusammenfassungen der Prüfungen weitgehend vom Umfang und von der Qualität dieser Prüfungen abhängen wird, und weist darauf hin, dass keine genauen Leitlinien in Bezug auf Gegenstand und Gestaltung solcher Prüfungen vorliegen. Der Umfang der von den nationalen Behörden im ersten Jahr durchgeführten Prüfungsarbeiten war im Allgemeinen begrenzt. Die der Kommission vorliegenden Informationen über die Qualität der Prüfungsarbeiten beruhen auf ihrem Austausch mit den nationalen Prüfbehörden und ihrer Bewertung von deren nationalen Prüfungsstrategien (Ziffern **77–79**).

95 Im Hinblick auf die Berichterstattung über Betrug im Zusammenhang mit der ARF (Ziffern **80–84**) stellte der Hof Folgendes fest:

- Aufgrund fehlender zentralisierter und standardisierter Informationen über Betrug im Berichtssystem für Unregelmäßigkeiten sind die Daten, die zur Unterstützung der Planung und Ausrichtung der Systemprüfungen zur Verfügung stehen, unvollständig.
- Derzeit werden unzuverlässige Vertragspartner (Endempfänger) weder im Früherkennungs- und Ausschlussystem gemeldet noch von der Inanspruchnahme von EU-Mitteln ausgeschlossen. In den vorgeschlagenen Änderungen der Bestimmungen der Haushaltsordnung (Neufassung) ist dies jedoch vorgesehen.

Empfehlung 4 – Angleichung der Berichterstattung über Betrug im Zusammenhang mit der ARF

Die Kommission sollte die Berichterstattung über Betrug im Zusammenhang mit der ARF angleichen und ARF-bezogene Fälle von Betrug und anderen rechtswidrigen Handlungen im Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten erfassen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023

96 Die mit den Mitgliedstaaten geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen sehen unterschiedliche Pauschalkorrekturen für den Fall vor, dass die Kommission im Kontrollsystem eines Mitgliedstaats einen Mangel feststellt, der einen gravierenden Verstoß gegen seine in der Finanzierungsvereinbarung festgelegte Pflicht zum Schutz der finanziellen Interessen der Union darstellt. Die derzeitigen Definitionen der verschiedenen Sätze sind einer einheitlichen Anwendung dieser Pauschalsätze jedoch nicht hinreichend dienlich (Ziffern [85–88](#)).

Empfehlung 5 – Interne Leitlinien zu Korrekturen ausarbeiten

Die Kommission sollte interne Leitlinien ausarbeiten, aus denen hervorgeht, wie die in den Finanzierungsvereinbarungen festgelegten Pauschalkorrekturen im Falle von Schwachstellen in den zum Schutz der finanziellen Interessen eingerichteten Systemen der Mitgliedstaaten anzuwenden sind.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 15. Februar 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Abkürzungen

ARF: Aufbau- und Resilienzfähigkeit

DNSH: *do no significant harm* (Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen)

EDES: *Early Detection and Exclusion System* (Früherkennungs- und Ausschlussystem)

GD ECFIN: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

GD EMPL: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

GD: Generaldirektion

GS RECOVER: Taskforce "Aufbau und Resilienz" innerhalb des Generalsekretariats der Kommission

IMS: *Irregularity Management System* (Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten)

NGEU: Aufbauinstrument "NextGenerationEU"

PIF: *Protection of financial interests* (Schutz der finanziellen Interessen)

WFA: Wirtschafts- und Finanzausschuss

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität: Mechanismus der EU für finanzielle Unterstützung zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie für den ökologischen und digitalen Wandel.

Aufbau- und Resilienzplan: Dokument, in dem die von den Mitgliedstaaten geplanten Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität dargelegt werden.

Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten: Anwendung, die Mitgliedstaaten nutzen, um Unregelmäßigkeiten einschließlich mutmaßlichen Betrugs an das OLAF zu melden.

EDES: von der Kommission eingerichtetes System zur Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union und zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Ziel des EDES ist es, die finanziellen Interessen der Union vor unzuverlässigen Personen und Einrichtungen zu schützen, die EU-Mittel beantragen oder rechtliche Vereinbarungen mit der Kommission oder anderen Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union geschlossen haben.

NextGenerationEU: Finanzierungspaket zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Erholung von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Wirtschafts- und Finanzausschuss: Ausschuss der Europäischen Union zur Förderung der politischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Tony Murphy, Mitglied des Hofes. Herr Murphy wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Wolfgang Stolz und den Attachés Brian Murphy und Peter Borsos sowie der Leitenden Managerin Judit Oroszki und dem Aufgabenleiter Gediminas Macys. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Kristina Kosor und Raymond Larkin. Valérie Tempez war für die Sekretariatsassistentenz zuständig.



Von links nach rechts: Peter Borsos, Judit Oroszki, Kristina Kosor, Tony Murphy, Brian Murphy, Gediminas Macys, Wolfgang Stolz, Raymond Larkin, Valérie Tempez.

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 2 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden 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.

PDF	ISBN 978-92-847-9588-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/618292	QJ-AB-23-008-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-9608-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/254963	QJ-AB-23-008-DE-Q

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), die mit Mitteln in Höhe von 723,8 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) ausgestattet ist, stellt das wichtigste Finanzierungsinstrument der EU zur Minderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie dar. Der Hof untersuchte die Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die ARF, um zu bewerten, inwiefern es dazu beiträgt, die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte und den Schutz der finanziellen Interessen der Union sicherzustellen. Er stellte fest, dass die Kommission in relativ kurzer Zeit ein Kontrollsystem konzipiert hat, das ein umfassendes Verfahren zur Überprüfung der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten vorsieht. Im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union besteht auf EU-Ebene jedoch noch eine Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht. Der Hof empfiehlt der Kommission, zu ermitteln, mit welchen Maßnahmen diese Lücke hinsichtlich der Gewähr geschlossen werden kann, und Leitlinien zu Korrekturen und bezüglich der Rückgängigmachung einer Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor erreichten Etappenziel oder Zielwert zu erstellen.

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



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

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