

Sonderbericht

Schutz des EU-Haushalts:**Möglichkeiten schwarzer Listen besser nutzen**EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VII
Einleitung	01 - 14
Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Schutz des EU-Haushalts	01 - 04
Ausschluss nicht vertrauenswürdiger Personen vom Erhalt finanzieller Mittel	05 - 07
EU-Rechtsrahmen für den Ausschluss	08 - 14
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	15 - 20
Bemerkungen	21 - 88
Direkte Mittelverwaltung: trotz gewisser Stärken des Ausschlussystems schränken Mängel seine Wirksamkeit ein	21 - 63
Das Ausschlussystem der Kommission hat einen breiten Anwendungsbereich und verfügt über solide Ausschlussverfahren	21 - 29
Die schwarze Liste von EDES enthält nur wenige ausgeschlossene Personen	30 - 34
Schwachstellen in den Regelungen zur Kontrolle von Ausschlussituationen schränken die Wirksamkeit von EDES ein	35 - 63
Indirekte Mittelverwaltung: Umsetzung von EDES dauert länger als geplant	64 - 72
Durchführungspartner haben nur geringen Beitrag zur Anzahl der EDES-Fälle geleistet	64 - 69
Erhebliche Verzögerungen beim Abschluss der Bewertungen der Ausschlussmechanismen von Durchführungspartnern	70 - 72
Geteilte Mittelverwaltung: unterschiedliche Ansätze untergraben die allgemeine Wirksamkeit der Ausschlussmechanismen	73 - 88
Unterschiedliche Ansätze der Mitgliedstaaten in Bezug auf Ausschlussmechanismen tragen zu Ungleichmäßigkeiten beim Schutz der finanziellen Interessen der Union bei	73 - 81
Mitgliedstaaten könnten auf EU-Ebene verfügbare Daten und Instrumente besser nutzen	82 - 87

Der Kommission fehlt der erforderliche Überblick über die
Ausschlusssysteme und Daten der Mitgliedstaaten

88

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

89 - 97

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die EU und die Mitgliedstaaten sind gemeinsam für den Schutz der finanziellen Interessen der Union zuständig. "Blacklisting" – das Führen schwarzer Listen zum Ausschluss unseriöser Zahlungsempfänger – ist ein wesentliches Instrument, das internationale Einrichtungen und nationale Behörden zum Schutz ihrer öffentlichen Finanzen einsetzen. Damit soll verhindert werden, dass Verträge mit unseriösen Zahlungsempfängern geschlossen werden, z. B. mit solchen, die an Betrug, Korruption, Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit oder Geldwäsche beteiligt sind oder Steuern nicht entrichtet haben. Im Jahr 2020 zahlte die EU rund 150 Milliarden Euro im Rahmen von Vereinbarungen aus. Seit 2016 ist die Kommission für den Betrieb eines Früherkennungs- und Ausschlusssystems (EDES) im Bereich der nach Maßgabe der EU-Finanzvorschriften direkt oder indirekt über Durchführungspartner verwalteten EU-Mittel zuständig. Dieses betrifft ein Viertel der EU-Ausgaben (39 Milliarden Euro). Bei der Verwaltung der anderen drei Viertel der EU-Ausgaben, für die die nationalen Behörden mitverantwortlich sind (111 Milliarden Euro), müssen die Mitgliedstaaten zwar die Bestimmungen über den Schutz der finanziellen Interessen einhalten, aber keine spezifischen Ausschlusssysteme oder Datenbanken einrichten.

II Ziel dieser Prüfung war die Bewertung der Wirksamkeit der Ausschlussmechanismen zum Schutz des EU-Haushalts vor unseriösen Zahlungsempfängern. Der Hof konzentrierte sich dabei in erster Linie auf das wirksame Funktionieren von EDES bei der direkten und indirekten Mittelverwaltung. Insbesondere untersuchte der Hof die Wirksamkeit der in EDES vorgesehenen Ausschlussgründe, der Ausschlussverfahren, der geführten schwarzen Listen zum Ausschluss unseriöser Zahlungsempfänger sowie der Maßnahmen zur Identifikation etwaiger weiterer Vertragspartner in Ausschlusssituationen. Im Hinblick auf die geteilte Mittelverwaltung wählte der Hof vier Mitgliedstaaten aus, um deren Ausschlussmechanismen zu überprüfen und bewährte Verfahren zu ermitteln. Die Prüfung soll einen Beitrag zu den Vorschlägen der Kommission zur Überarbeitung der Finanzvorschriften der EU und zu ihren Plänen einer verstärkten Nutzung digitaler Instrumente und Daten zum Schutz der finanziellen Interessen der Union leisten.

III Der Hof kam zu dem Schluss, dass **die Möglichkeiten von Ausschlussmechanismen nicht wirksam genutzt werden, um EU-Mittel vor unseriösen Zahlungsempfängern zu schützen**. Obwohl EDES ein breites Spektrum an Ausschlussgründen und solide Entscheidungsverfahren umfasst, haben die Kommissionsdienststellen aufgrund von Schwachstellen in den Regelungen zur Identifizierung auszuschließender Vertragspartner nur wenige Ausschlüsse im System

erfasst. Bei der geteilten Mittelverwaltung, auf die EDES nicht anwendbar ist, beeinträchtigen unterschiedliche Ansätze der Mitgliedstaaten die generelle Wirksamkeit von Ausschlussmechanismen zum Schutz des EU-Haushalts.

IV Im Bereich der **direkten Mittelverwaltung** stellte der Hof einen breiten Anwendungsbereich und solide Ausschlussverfahren von EDES fest, die auf einer zentralen Bewertung der Fälle durch ein unabhängiges Gremium beruhen, wodurch eine kohärente und faire Behandlung der Auszuschließenden gewährleistet ist. Schwachstellen in den Regelungen zur Identifikation von Personen in Ausschlussituationen haben jedoch zu einem niedrigen Niveau von Ausschlüssen beigetragen. Insbesondere ist anzumerken, dass die Zuständigkeit für den Ausschluss zersplittert ist und die Kommissionsdienststellen rechtliche und technische Probleme haben, auf Daten der Mitgliedstaaten über Ausschlussgründe – wie sie etwa in Unternehmensregistern und Strafregistern enthalten sind – zuzugreifen. Selbst wenn einschlägige Daten auf EU-Ebene vorhanden sind, beispielsweise aus Betrugsermittlungen, werden sie nicht immer genutzt. In der Praxis stützt sich die Kommission zur Bestätigung des Nichtvorliegens einer Ausschlussituation in hohem Maße auf ehrenwörtliche Erklärungen ihrer Vertragspartner. Zusammenfassend ergab die Prüfung des Hofes in diesem Bereich, dass Monitoring und Aufsicht auf zentraler Ebene bei der Identifikation und Registrierung von EDES-Fällen begrenzt sind und Möglichkeiten bestehen würden, die Nutzung von EDES sowie den Datenaustausch und digitale Instrumente zu fördern.

V Im Bereich der **indirekten Mittelverwaltung** zeigte sich, dass die Durchführungspartner nur einen geringen Beitrag zur Anzahl der in EDES registrierten Ausschlussfälle geleistet haben. Dies ist weitgehend auf dieselben Faktoren wie bei der direkten Mittelverwaltung zurückzuführen. Dazu beigetragen haben aber auch Vereinbarungen mit Durchführungspartnern, die nicht alle Ausschlussituationen abdecken, sowie die Tatsache, dass Durchführungspartner Vertragspartner nur mit rechtskräftigen Gerichts- oder endgültigen Verwaltungsentscheidungen ausschließen dürfen. Der Hof stellte ferner fest, dass die Kommission mit ihrer Bewertung der Ausschlussmechanismen der Durchführungspartner nur schleppend vorankommt.

VI Im Bereich der **geteilten Mittelverwaltung**, die hauptsächlich die Agrar- und Kohäsionsausgaben betrifft und nicht in den Anwendungsbereich von EDES fällt, stellte der Hof im Rahmen seiner Besuche in vier Mitgliedstaaten höchst unterschiedliche Ansätze fest, was zu Ungleichmäßigkeiten beim Schutz der EU-Mittel führt. Zudem ergab die Prüfung des Hofes, dass einige Mitgliedstaaten Daten und Instrumente, die auf EU-Ebene zur Verfügung stehen, darunter Daten über Betrug und Unregelmäßigkeiten sowie Arachne, das Instrument zur Datenanalyse und

Risikobewertung, besser nutzen könnten. Schließlich stellte der Hof fest, dass die Kommission keinen Überblick über die Ausschlussysteme der Mitgliedstaaten hat. Ihr fehlt auch der Überblick über verfügbare Daten, die erforderlich wären, um eigene Kapazitäten sowie jene der Durchführungspartner und der Behörden der Mitgliedstaaten zur Identifikation von Vertragspartnern, die sich in einer Ausschlussituation befinden oder Gefahr laufen, in eine solche Situation zu geraten, strategisch besser zu nutzen.

VII Der Hof empfiehlt der Kommission,

- den Umfang der Ausschlussituationen zu erweitern;
- die Umsetzung von EDES voranzutreiben;
- das Monitoring durch EDES im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zu verbessern;
- EDES auf die geteilte Mittelverwaltung auszuweiten;
- Daten und digitale Instrumente besser für Ausschlusszwecke zu nutzen.

Einleitung

Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Schutz des EU-Haushalts

01 Im Jahr 2020 zahlte die EU rund 150 Milliarden Euro¹ im Rahmen von Vereinbarungen aus. Die Vereinbarungen betreffen in erster Linie die Gewährung von Finanzhilfen, Aufträge für Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen sowie Finanzierungsinstrumente wie Darlehen, Garantien oder Beteiligungsinvestitionen. Die Partner der Vereinbarungen reichen von Privatpersonen wie Landwirten und Forschern bis hin zu großen Einrichtungen wie Handelsunternehmen, Gemeinden und nichtstaatlichen Organisationen.

02 Die Kommission trägt die Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts. Im Jahr 2020 führte die Kommission rund 19 % der operativen Ausgaben (28 Milliarden Euro) im Rahmen von Vereinbarungen direkt über ihre eigenen Generaldirektionen und andere Dienststellen aus sowie weitere 7 % (11 Milliarden Euro)² indirekt über ausgewählte "Durchführungspartner" wie die EIB-Gruppe. In die Verwaltung der verbleibenden 74 % (111 Milliarden Euro) der jährlichen EU-Ausgaben sind die Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der sogenannten geteilten Mittelverwaltung mit eingebunden; dies betrifft hauptsächlich den Bereich der Agrar- und Kohäsionsausgaben.

03 Die Kommission überträgt die Zuständigkeit für die Verwaltung des EU-Haushalts in den verschiedenen Politikbereichen den "Anweisungsbefugten" in ihren Dienststellen (Generaldirektionen)³. Zu deren Aufgaben gehören die Unterzeichnung von Vereinbarungen mit den Vertragspartnern der EU (im Falle der direkten Mittelverwaltung)⁴ oder mit Durchführungspartnern (im Falle der indirekten Mittelverwaltung), die mit der Unterzeichnung von Vereinbarungen im Namen der Kommission betraut werden. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung sind die

¹ Abschnitt 2.1.1 der jährlichen Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt 2020 ([Annual Management and Performance Report for the 2020 EU Budget](#)) mit Ausnahme des Bereichs "Other services and administration" (Sonstige Dienstleistungen und Verwaltung).

² Ebd.

³ Artikel 73 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 ([Haushaltsordnung](#)).

⁴ Artikel 74 der [Haushaltsordnung](#).

Verwaltungsbehörden und Zahlstellen der Mitgliedstaaten für den Abschluss von Vereinbarungen zuständig.

04 Nach EU-Recht müssen die Kommission, die Durchführungspartner und die Behörden der Mitgliedstaaten den EU-Haushalt vor Betrug und Unregelmäßigkeiten schützen⁵. Zu diesem Zweck müssen sie wirksame Kontrollsysteme einrichten⁶. Zur Bekämpfung von Betrugsdelikten, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, haben die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen zu ergreifen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrugsdelikten ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten⁷. Die Kommission ist dafür verantwortlich, bei allen Arten der Mittelverwaltung – direkter, indirekter und geteilter – ein vergleichbares Schutzniveau zu gewährleisten⁸.

Ausschluss nicht vertrauenswürdiger Personen vom Erhalt finanzieller Mittel

05 Ausschlussmechanismen sind ein wichtiges Instrument, das Organisationen wie internationale Einrichtungen und nationale Behörden nutzen, um zu verhindern, dass unseriöse Vertragspartner finanzielle Mittel beantragen und erhalten bzw. sich um öffentliche Aufträge bewerben und diese erhalten. Zu den wichtigsten Elementen des Ausschlussystems einer Organisation⁹ gehören

- eine schwarze Liste der Personen, die von Vereinbarungen mit der Organisation ausgeschlossen sind;
- konkrete Gründe für den Ausschluss von Vertragspartnern wie Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit, Betrug, Korruption, Geldwäsche oder nicht entrichtete Steuern ("Ausschlussgründe");

⁵ Artikel 36 und 63 der [Haushaltsordnung](#).

⁶ Erwägungsgrund 5 der [Richtlinie \(EU\) 2017/1371 vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug](#).

⁷ Artikel 325 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

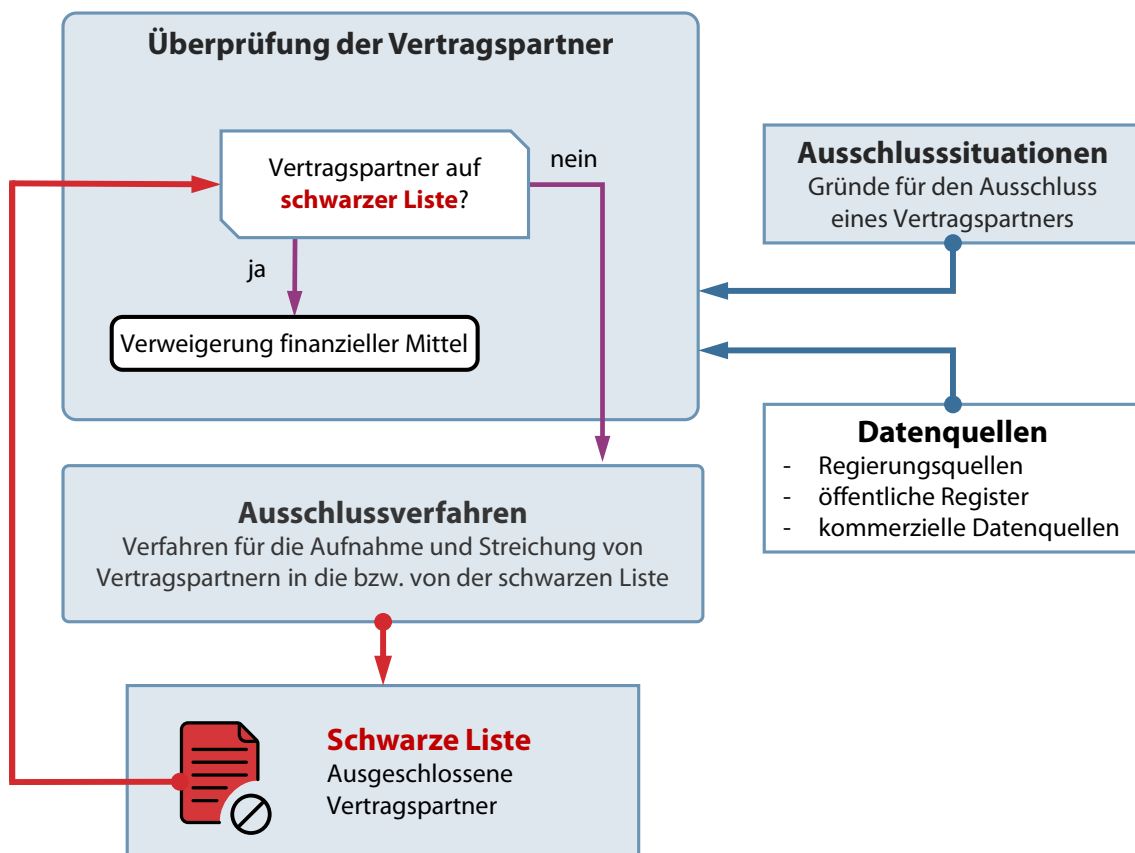
⁸ Erwägungsgrund 5 der [Richtlinie \(EU\) 2017/1371 vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug](#).

⁹ Vom Hof auf der Grundlage einer Analyse von Daten der Weltbankgruppe und der US-Bundesregierung ermittelt.

- o ein Verfahren für die Aufnahme und Streichung von Vertragspartnern in die bzw. von der schwarzen Liste ("Ausschlussverfahren");
- o Vorkehrungen zur Überprüfung, ob sich jemand in einer Ausschlussituation befindet, darunter die Nutzung der schwarzen Liste.

06 *Abbildung 1* veranschaulicht den Bezug zwischen den wesentlichen Elementen eines Ausschlussystems.

Abbildung 1 – Wesentliche Elemente eines Ausschlussystems



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

07 Schwarze Listen ermöglichen es Verantwortlichen in einem Teil einer Organisation, sich auf Überprüfungen zu stützen, die zuvor von Verantwortlichen in anderen Teilen derselben Organisation durchgeführt wurden. Werden die Namen Ausgeschlossener veröffentlicht, so können auch die Verantwortlichen anderer Organisationen davon profitieren; außerdem wird eine abschreckende Wirkung erzielt. Die US-Bundesregierung und die Weltbankgruppe greifen seit Langem auf schwarze Listen zurück; das System des Ausschlusses vom Erhalt von EU-Geldern orientierte sich am Vorgehen der beiden Organisationen. *Kasten 1* gibt einen Überblick über das von den US-Bundesbehörden umgesetzte Ausschlussystem der US-Bundesregierung.

Kasten 1

Ausschlussmechanismen in US-Bundesbehörden

Personen, die auf einer schwarzen Liste stehen, dürfen nicht an Vergabeverfahren für finanzielle Mittel und Aufträge der US-Bundesbehörden teilnehmen. Alle Bundesbehörden nutzen dieselben Systeme, wie z. B. das *Federal Awardee Performance and Integrity Information System* und das *System for Award Management*, um Personen auf Ausschlussituationen hin zu überprüfen und auf einer schwarzen Liste aufgeführte Personen zu registrieren.

Jede Bundesagentur verfügt über einen "Ausschlussbeamten", der nicht in die Aufgabe des Vertragsabschlusses eingebunden und dafür zuständig ist, Entscheidungen über den Ausschluss von Personen zu treffen. An die von einer Bundesbehörde vorgenommenen Ausschlüsse haben sich auch alle anderen Bundesbehörden zu halten; dadurch wird verhindert, dass eine ausgeschlossene Person weiterhin finanzielle Mittel aus dem US-Bundeshaushalt erhalten bzw. Verträge mit Bundesbehörden abschließen kann. Die Namen der Ausgeschlossenen werden im Internet veröffentlicht.

EU-Rechtsrahmen für den Ausschluss

08 Eine der Voraussetzungen für den Schutz der finanziellen Interessen der Union ist es zu verhindern, dass Gelder an Personen fließen, die sie nicht erhalten dürfen¹⁰. Gemäß den EU-Finanzvorschriften (der "Haushaltsordnung")¹¹ muss die Kommission ein Früherkennungs- und Ausschlussystem (EDES) in Bezug auf jene EU-Mittel einrichten und unterhalten, die im Rahmen der **direkten und indirekten Mittelverwaltung** ausgegeben werden. Die Kommission hat EDES im Jahr 2016 eingerichtet.

09 In der Haushaltsordnung ist vorgesehen, dass Personen, auf die eine Ausschlussituation zutrifft, ausgeschlossen und/oder mit finanziellen Sanktionen belegt werden¹² (**Kasten 2**). In schwerwiegenden Fällen kann der Name des Ausgeschlossenen zu Abschreckungszwecken veröffentlicht werden¹³.

¹⁰ Artikel 135 der [Haushaltsordnung](#).

¹¹ Ebd.

¹² Ebd.

¹³ [EDES-Datenbank: Liste der ausgeschlossenen oder mit finanziellen Sanktionen belegten Wirtschaftsteilnehmer](#).

Kasten 2

Ausschlussituationen im Rahmen von EDES

Im Rahmen von EDES kann ein Vertragspartner aus folgenden Gründen ausgeschlossen werden:

- Konkurs, Insolvenz und vergleichbare Situationen;
- Nichtentrichtung von Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen;
- schwere Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit;
- Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Tätigkeiten;
- Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit von der EU finanzierten Tätigkeiten;
- wesentliche Nichteinhaltung der wichtigsten Verpflichtungen bei aus dem EU-Haushalt finanzierten Aufträgen;
- Umgehung steuerlicher, sozialer oder sonstiger rechtlicher Verpflichtungen oder Einrichtung einer Stelle zu diesem Zweck.

10 Die Anweisungsbefugten der Kommission sind für die Identifikation auszuschließender Personen und die Speicherung¹⁴ von Ausschlussfällen in der EDES-Datenbank (die "schwarze Liste") zuständig. Welches Ausschlussverfahren anzuwenden ist, hängt von der Art der Ausschlussituation ab. Die Anweisungsbefugten sollten Personen bei Konkurs oder Insolvenz sowie bei rechtskräftigen Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit der Nichtzahlung von Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen direkt ausschließen.

11 Bei anderen Ausschlussituationen hat der Anweisungsbefugte einen Antrag auf Ausschluss an das EDES-Gremium zu richten. Dieses Gremium setzt sich zusammen aus einem unabhängigen Vorsitzenden, zwei ständigen Vertretern, die von der Generaldirektion Haushalt benannt werden, und einem Vertreter des Anweisungsbefugten, der den Antrag auf Ausschluss stellt. Es hat die Aufgabe, festgestellte Sachverhalte und Erkenntnisse zu bewerten und – sofern keine

¹⁴ Artikel 135 Absatz 3 der [Haushaltsordnung](#).

rechtskräftige Gerichts- oder Verwaltungsentscheidung vorliegt – eine "vorläufige rechtliche Bewertung" vorzunehmen¹⁵.

12 Das EDES-Gremium¹⁶ bewertet die Fälle, mit denen es von den Anweisungsbefugten befasst wird, und gibt Empfehlungen dazu ab, ob die Person ausgeschlossen oder mit einer finanziellen Sanktion belegt und/oder der Name veröffentlicht werden soll¹⁷. Das Gremium hat auch den Schutz der Grundrechte der Verfahrensparteien sicherzustellen, einschließlich des "Anspruchs auf rechtliches Gehör". Nachdem der Anweisungsbefugte, der den Fall registriert hatte, die Empfehlung des Gremiums erhalten hat, obliegt es ihm, eine endgültige Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen zu treffen.

13 Im Zuge der Früherkennung sollen die Anweisungsbefugten vor risikobehafteten Personen gewarnt werden¹⁸. Die Anweisungsbefugten sollten eine Person im Rahmen des Früherkennungsmechanismus registrieren, wenn sie davon ausgehen, dass sich diese in einer Ausschlussituation befindet, sie aber die für einen Ausschluss erforderlichen Nachweise noch beschaffen müssen. Sie sollten die Person davon in Kenntnis setzen, es sei denn, dies würde eine laufende Ermittlung beeinträchtigen. Eine als Früherkennungsfall eingestufte Person kann weiterhin EU-Mittel beantragen und diese erhalten. Früherkennungsfälle sollten nicht länger als ein Jahr offenbleiben. Um die Frist zu verlängern, hat der zuständige Anweisungsbefugte den Fall dem EDES-Gremium vorzulegen.

14 EDES ist derzeit das einzige Ausschlussystem auf EU-Ebene. Die Mitgliedstaaten sind zwar verpflichtet, im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung Kontrollsysteme einzurichten, um die finanziellen Interessen der Union zu schützen; sie sind nach EU-Recht jedoch nicht verpflichtet, spezielle Ausschlussysteme einzurichten¹⁹.

Abbildung 2 zeigt den Anteil des EU-Haushalts, der unter EDES fällt.

¹⁵ Artikel 143 der [Haushaltsordnung](#).

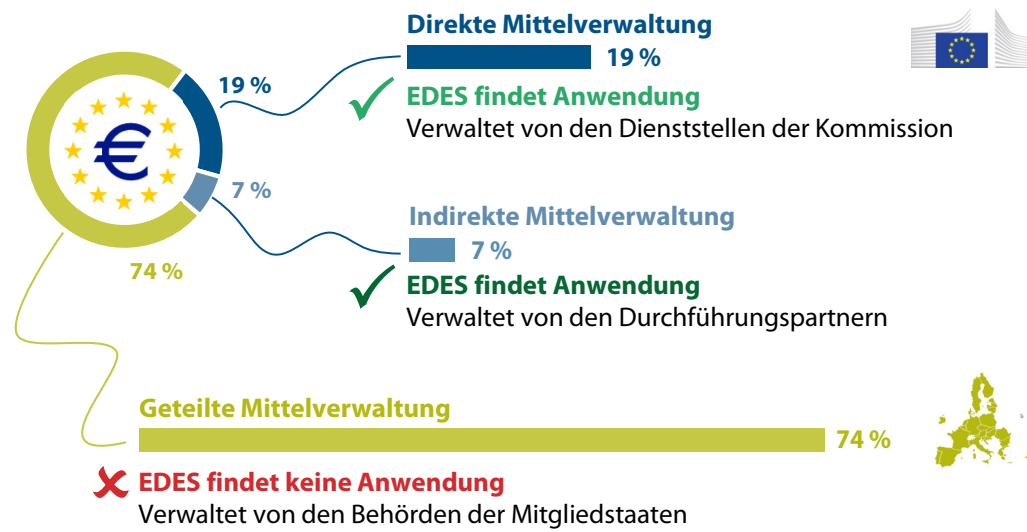
¹⁶ [Beschluss \(EU\) 2018/1220 der Kommission](#).

¹⁷ Artikel 143 der [Haushaltsordnung](#).

¹⁸ Artikel 135 der [Haushaltsordnung](#).

¹⁹ Artikel 142 Absatz 5 der [Haushaltsordnung](#).

Abbildung 2 – Anteil des EU-Haushalts, der unter EDES fällt



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

15 Im Rahmen dieser Prüfung soll die Wirksamkeit von Ausschlussmechanismen zum Schutz des EU-Haushalts vor unseriösen Zahlungsempfängern bewertet werden. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2016–2020.

16 Der Hof konzentrierte sich in erster Linie darauf zu bewerten, ob EDES bei der **direkten und indirekten Mittelverwaltung** wirksam funktioniert hat. Insbesondere untersuchte der Hof, ob

- die in EDES vorgesehenen Ausschlussgründe genügend Spielraum bieten, um unseriöse Zahlungsempfänger auszuschließen;
- das in EDES vorgesehene Ausschlussverfahren eine solide Entscheidungsfindung in Bezug auf Personen gestattet, bei denen festgestellt wurde, dass sie sich in einer Ausschlussituation befinden;
- die EDES-Datenbank über ausgeschlossene Vertragspartner (die "schwarze Liste") eine angemessene Anzahl an Namen enthält, um einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu leisten;
- die Vorkehrungen von EDES zur Identifikation von Personen in Ausschlussituationen angemessen sind.

17 Der Hof erhob und analysierte Informationen über den Betrieb von EDES und nutzte dabei folgende Quellen:

- zwei Dienststellen der Kommission, die für die Genehmigung der operativen Ausgaben im Rahmen der direkten Mittelverwaltung (Exekutivagentur für die Forschung, REA) bzw. indirekten Mittelverwaltung (Generaldirektion für internationale Partnerschaften, GD INTPA) zuständig sind;
- zwei Dienststellen der Kommission mit bereichsübergreifenden Zuständigkeiten für den Schutz der finanziellen Interessen der Union (Generaldirektion Haushalt, GD BUDG) und Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF);
- die wichtigsten Partner im Bereich der indirekten Mittelverwaltung, die für den Einsatz der EU-Finanzierungsinstrumente zuständig sind, nämlich die Europäische Investitionsbank (EIB), der Europäische Investitionsfonds (EIF) und eine Auswahl ihrer Finanzintermediäre in vier Mitgliedstaaten (Estland, Italien, Polen und Portugal).

18 Der Hof verglich EDES mit den Ausschlusssystemen der US-Bundesregierung und der Weltbankgruppe, die er im Februar 2020 besucht hatte. Darüber hinaus analysierte der Hof Informationen über Personen und Ausschlussituationen in EDES, im EU-Rechnungsführungssystem ABAC und in anderen Datenbanken auf EU-Ebene, aus nationalen Datenquellen und aus einem handelsüblichen Compliance-Datentool und glich sie miteinander ab²⁰.

19 Im Hinblick auf die **geteilte Mittelverwaltung** überprüfte der Hof die Regelungen in vier Mitgliedstaaten (Estland, Italien, Polen und Portugal), die er ausgewählt hatte, um den unterschiedlichen Ansätzen in Bezug auf die Verwaltung öffentlicher Mittel Rechnung zu tragen. Für jeden dieser Mitgliedstaaten wählte der Hof eine Zahlstelle und eine Verwaltungsbehörde aus, die für die Agrar- und Kohäsionsausgaben zuständig sind. Aufgrund der COVID-19-Pandemie stützte sich der Hof auf die Analyse amtlicher Dokumente, die schriftlichen Antworten der Behörden der Mitgliedstaaten auf seine Fragen zu deren Anwendung von Ausschlussmechanismen sowie Fernbefragungen von Beamten dieser Behörden. Ferner sammelte und analysierte der Hof Informationen über Ausschlussmechanismen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von den wichtigsten beteiligten Kommissionsdienststellen, d. h. den Generaldirektionen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Beschäftigung, Soziales und Integration. Darüber hinaus nutzte der Hof das Compliance-Datentool, um eine geschichtete Stichprobe von Personen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung auf mögliche Ausschlussituationen hin zu überprüfen.

20 Diese Prüfung soll einen Beitrag zum Vorschlag der Kommission für die Überarbeitung der Haushaltsordnung im Jahr 2022 und zu ihren Plänen einer verstärkten Nutzung digitaler Instrumente und Daten im Interesse des Schutzes der finanziellen Interessen der Union durch Bereitstellung eines alle Empfänger von EU-Mitteln betreffenden integrierten und interoperablen Informations- und Monitoringsystems leisten²¹.

²⁰ LexisNexis Bridger Insight.

²¹ Nummer 32 der [Interinstitutionellen Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 über die Haushaltsdisziplin](#).

Bemerkungen

Direkte Mittelverwaltung: trotz gewisser Stärken des Ausschlusssystems schränken Mängel seine Wirksamkeit ein

Das Ausschlusssystem der Kommission hat einen breiten Anwendungsbereich und verfügt über solide Ausschlussverfahren

EDES deckt ein breites Spektrum an potenziellen Partnern, Arten von Vereinbarungen und Ausschlussituationen ab

21 Um maximalen Nutzen zu erzielen, müsste nach Einschätzung des Hofes ein wirksames Ausschlusssystem auf alle Arten potenzieller Vertragspartner Anwendung finden, alle Arten von Vereinbarungen abdecken und eine umfassende Liste von Ausschlussituationen enthalten.

22 Der Hof stellte fest, dass der Ausschlussmechanismus auf alle **Arten von EU-Vertragspartnern** angewendet werden kann, die für die Beantragung und den Erhalt von Geldern infrage kommen. Die Möglichkeit, verbundene Parteien wie verbundene Unternehmen, wirtschaftliche Eigentümer und verantwortliche Führungskräfte (sofern sie nicht selbst Empfänger von EU-Mitteln sind) auszuschließen, ist nach der Haushaltsordnung jedoch relativ begrenzt²².

23 Der Hof stellte ferner fest, dass seit der Überarbeitung der Haushaltsordnung im Jahr 2016 Ausschlussituationen für alle **Arten von Vereinbarungen** gelten, insbesondere für Aufträge, Finanzhilfen, Preisgelder und Finanzierungsinstrumente.

24 Schließlich stellte der Hof fest, dass in der Haushaltsordnung ein breites Spektrum an **Ausschlussituationen** vorgesehen ist, die mit denen vergleichbar sind, die von der US-Bundesregierung genutzt werden. Der Hof stellte dabei nur einen wesentlichen Unterschied fest: In den EU-Finanzvorschriften ist nicht vorgesehen, dass Personen, die Schulden gegenüber dem EU-Haushalt haben, ausgeschlossen werden können; die Anweisungsbefugten können jedoch zur Risikominderung etwaige Schulden mit künftigen Zahlungen verrechnen, sodass ein Ausschluss nicht erforderlich ist.

²² Artikel 136 Absatz 4 der [Haushaltsordnung](#).

Die Verfahren im Rahmen von EDES ermöglichen eine solide Entscheidungsfindung über den Ausschluss

25 Für den Hof ist ein solides Verfahren für die Aufnahme von Personen in die Ausschlussliste bzw. die Streichung von Personen aus dieser Liste dann gegeben, wenn sichergestellt wird, dass Ausschlussentscheidungen stichhaltig, kohärent, fair und verhältnismäßig sind. **Tabelle 1** gibt einen Überblick über den vom Hof durchgeführten Vergleich zwischen EDES mit dem US-Ausschlussystem. Das Ausschlussystem der Weltbankgruppe weist zum Teil die gleichen Merkmale wie EDES und das US-Ausschlussystem auf.

Tabelle 1 – Vergleich von EDES mit dem US-Ausschlussystem

Merkmale	EDES	US-System
Erforderliche Nachweise	Rechtskräftige Gerichts- oder endgültige Verwaltungsentscheidung oder: Sachverhalte und Erkenntnisse, die in ausreichender Weise darauf hindeuten, dass eine Ausschlussituation vorliegt (vorläufige rechtliche Bewertung, sog. <i>preliminary classification in law</i>)	Zivilrechtliche Entscheidung oder Verurteilung oder: hinreichende Nachweise dafür, dass der Sachverhalt, der eine Ausschlussituation darstellt, wahrscheinlich eher zutrifft als nicht zutrifft (sog. <i>preponderance of the evidence</i>)
Entscheidungssträger	Anweisungsbefugter der zuständigen Dienststelle oder sonstigen Stelle (nach Konsultation des EDES-Gremiums)	Für Suspendierung und Ausschluss zuständiger Beamter (sog. <i>suspension and debarment official</i>) der zuständigen Stelle
Unterrichtung der Verfahrenspartei	Ja	Ja
Anspruch auf rechtliches Gehör	Ja	Ja
Konsequenzen für die Verfahrenspartei	Für 1–5 Jahre von erneuter Finanzierung ausgeschlossen Veröffentlichung (in schweren Fällen) Möglichkeit einer finanziellen Sanktion	Für 1–5 Jahre von erneuter Finanzierung ausgeschlossen Veröffentlichung (in allen Fällen)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

26 Der Hof stellte fest, dass EDES über **solide Entscheidungsverfahren** in Bezug auf den Ausschlussmechanismus verfügt. Die Stichhaltigkeit der Entscheidungsfindung ist dadurch gewährleistet, dass rechtskräftige Gerichts- oder endgültige Verwaltungsentscheidungen zugrunde gelegt werden. Solange kein rechtskräftiges Urteil bzw. keine endgültige Verwaltungsentscheidung vorliegt (was Monate oder sogar Jahre dauern kann), ist nach der Haushaltsordnung zudem der Ausschluss möglich, wenn die finanziellen Interessen der Union einem erheblichen Risiko ausgesetzt sind und die vorliegenden Sachverhalte und Erkenntnisse ausreichen, um eine Ausschlussentscheidung zu stützen. In einem solchen Fall muss der zuständige Anweisungsbefugte den Fall dem EDES-Gremium vorlegen.

27 Wie im US-System ist in der Haushaltsordnung festgelegt, dass die Verfahrensparteien zunächst unterrichtet werden und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten müssen, bevor eine Ausschlussentscheidung getroffen wird. Das EDES-Gremium berücksichtigt die Stellungnahmen der Verfahrenspartei zusammen mit den von den Anweisungsbefugten vorgelegten Sachverhalten und Erkenntnissen und gibt Empfehlungen ab. Bei dem Bewertungsverfahren des Gremiums werden die Grundrechte der Verfahrenspartei – wie der Anspruch auf rechtliches Gehör – geschützt²³.

28 Von 2016 bis 2020 legten die Anweisungsbefugten dem Gremium 98 Fälle vor. Das Gremium sprach 57 Empfehlungen aus – 43 Empfehlungen, die betreffende Partei auszuschließen, und 14 Empfehlungen, die betreffende Partei nicht auszuschließen²⁴. Die übrigen 41 Befassungen betrafen Fälle, die vom Anweisungsbefugten aufgrund veränderter Umstände zurückgezogen wurden, Fälle, in denen das Gremium nicht in der Lage war, eine Empfehlung abzugeben, sowie laufende Fälle. Seit 2016 haben sich die Anweisungsbefugten stets dafür entschieden, den Empfehlungen des Gremiums zu folgen²⁵. Die Zusammensetzung des Gremiums und seine Erfahrung, wenn es darum geht, Bewertungen von Ausschlussfällen zentral durchzuführen, tragen zu einer kohärenten Entscheidungsfindung bei. Das Team der GD BUDG, das dem EDES-Gremium administrative Unterstützung leistet, trägt ebenfalls dazu bei, Kohärenz sicherzustellen, indem es die Anweisungsbefugten anderer Dienststellen hinsichtlich der Vorlage von Fällen berät.

²³ Artikel 143 der [Haushaltsordnung](#).

²⁴ [Jahresberichte](#) über den Schutz der finanziellen Interessen der Union von 2016 bis 2020: SWD(2017)268, SWD(2018)382, SWD(2020)157, SWD(2021)256.

²⁵ Punkt 7 des Dokuments [SWD\(2020\)157](#).

29 Sobald der zuständige Anweisungsbefugte eine Ausschlussentscheidung getroffen hat, sind andere Anweisungsbefugte verpflichtet, diese zu beachten, bis der betreffende Ausschlusszeitraum abgelaufen ist. Die Dienststellen können nicht nur auf die EDES-Datenbank zugreifen, sondern auch im Rechnungsführungssystem der Kommission direkt prüfen, ob eine Person in EDES aufgeführt ist, bevor sie eine neue finanzielle Verpflichtung eingehen. Die Ausgeschlossenen werden nach Ablauf ihres Ausschlusszeitraums automatisch von der EDES-Ausschlussliste gestrichen. Die Anweisungsbefugten können das Gremium auch ersuchen, eine einen Ausschluss betreffende Empfehlung zu revidieren, um neuen Sachverhalten oder Umständen Rechnung zu tragen – beispielsweise wenn die zuständige Behörde eine rechtskräftige Gerichts- oder endgültige Verwaltungsentscheidung erlassen hat oder der Ausgeschlossene Abhilfemaßnahmen ergriffen hat.

Die schwarze Liste von EDES enthält nur wenige ausgeschlossene Personen

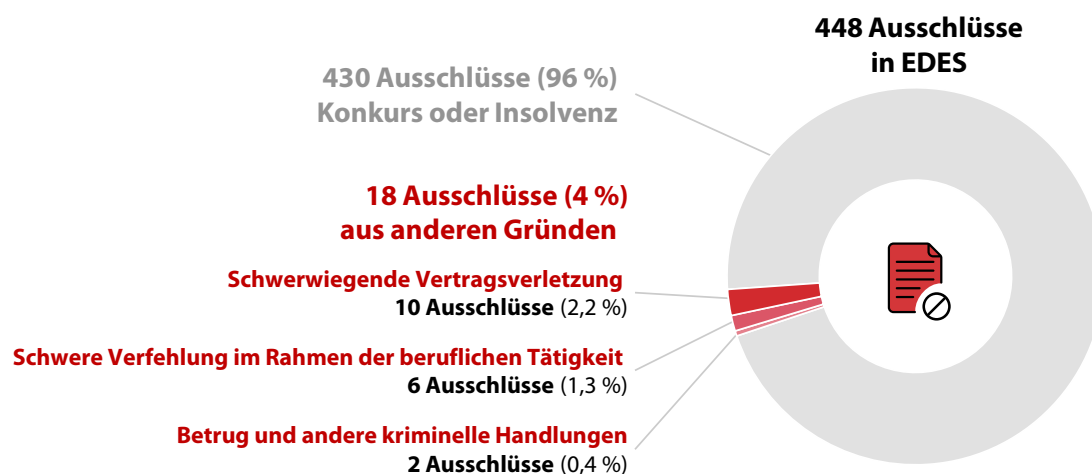
30 Der Nutzen einer schwarzen Liste hängt weitgehend von ihrem Umfang und ihrem Anwendungsbereich ab, die hauptsächlich durch andere wesentliche Elemente des Ausschlussystems bestimmt werden (siehe [Abbildung 1](#)):

- das Spektrum der erfassten potenziellen Partner, Arten von Vereinbarungen und Ausschlussituationen;
- die Durchführung des Ausschlussverfahrens;
- die Vorkehrungen, die getroffen werden, um zu prüfen, ob sich die Personen in einer Ausschlussituation befinden; sie liefern den wichtigsten Input für das Ausschlussverfahren.

31 Der Hof analysierte die Daten zu Ausschlussfällen, die während des Zeitraums 2016–2020 in der EDES-Datenbank erfasst wurden. Zum 31. Dezember 2020 befanden sich insgesamt 448 Fälle auf der schwarzen Liste der EU, davon 430 wegen Konkurs und Insolvenz und 18 aus anderen Gründen. Insolvente und in Konkurs befindliche Vertragsparteien stellen kaum ein weiteres Risiko für die finanziellen Interessen der Union dar, da es unwahrscheinlich ist, dass sie weitere EU-Mittel beantragen werden²⁶. Nur zwei Fälle betrafen Betrug und Korruption. [Abbildung 3](#) gibt einen Überblick über die Ausschlüsse nach Art der Ausschlussituation.

²⁶ Artikel 167 Absatz 2 und Artikel 198 Absatz 2 der [Haushaltsordnung](#).




Abbildung 3 – Ausschlüsse nach Art der Ausschlusssituation



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der EDES-Datenbank.

32 Die EU schließt im Vergleich zur US-Bundesregierung und der Weltbank nur sehr wenige Vertragspartner aus. Unter Berücksichtigung der Höhe der betroffenen Mittel schätzt der Hof, dass die US-Bundesregierung über fünfzig Mal mehr Personen ausschließt als die EU im Rahmen von EDES (*Tabelle 2*). Auch wenn es hinsichtlich der Höhe der Mittel und der Personen erhebliche Unterschiede zwischen US-Regierung und Weltbank einerseits und der EU andererseits gibt, deutet die relativ niedrige Ausschlussquote von EDES darauf hin, dass die Vorkehrungen der EU zur Identifikation von Vertragspartnern in Ausschlusssituationen Mängel aufweisen könnten.

Tabelle 2 – Vergleich der Ausschlussquoten

Beschreibung	EDES	US-Bundesregierung	Weltbankgruppe
Ausschlussquote (Ausgeschlossene pro Milliarden Euro)	0,5 	25 	27 
Ausgeschlossene zum 31. Dezember 2020 (ohne Konkurs- und Insolvenzfälle)	18	140 000	1 250
Entsprechender Jahreshaushalt für 2020 (in Milliarden Euro)	39*	5 500**	46***

* Abschnitt 2.1.1 der jährlichen Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt 2020 ([Annual Management and Performance Report for the 2020 EU Budget](#)) mit Ausnahme des Bereichs "Other services and administration" (Sonstige Dienstleistungen und Verwaltung).

** Auf der Grundlage von [Zahlen der US-Regierung](#) für das Jahr 2020, 1 Euro = 1,1922 US-Dollar (InforEuro, Dezember 2020).

*** Jahresbericht 2020 der Weltbankgruppe ([Annual Report 2020 of the World Bank Group](#)), 1 Euro = 1,1922 US-Dollar (InforEuro, Dezember 2020).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

33 Die US-Bundesregierung veröffentlicht alle Ausschlussfälle. Nach der EU-Haushaltsordnung gilt die Veröffentlichung als zusätzliche Sanktion, bei deren Anwendung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden muss. Zum 31. Dezember 2021 waren in der im Internet einsehbaren EDES-Datenbank²⁷ sieben Personen aufgeführt.

34 Der Hof stellte fest, dass es unwahrscheinlich ist, dass Ausgeschlossene weitere EU-Mittel im Rahmen der direkten Mittelverwaltung erhalten, nachdem sie ausgeschlossen wurden. Der Hof verglich die Liste der Ausgeschlossenen in EDES mit der Liste aller offenen finanziellen Verpflichtungen, die im Rechnungsführungssystem der Kommission erfasst sind. Er ermittelte keine Fälle, in denen Anweisungsbefugte neue finanzielle Verpflichtungen mit Ausgeschlossenen eingegangen wären.

²⁷ EDES-Datenbank: Liste der ausgeschlossenen oder mit finanziellen Sanktionen belegten Wirtschaftsteilnehmer.

Schwachstellen in den Regelungen zur Kontrolle von Ausschlussituationen schränken die Wirksamkeit von EDES ein

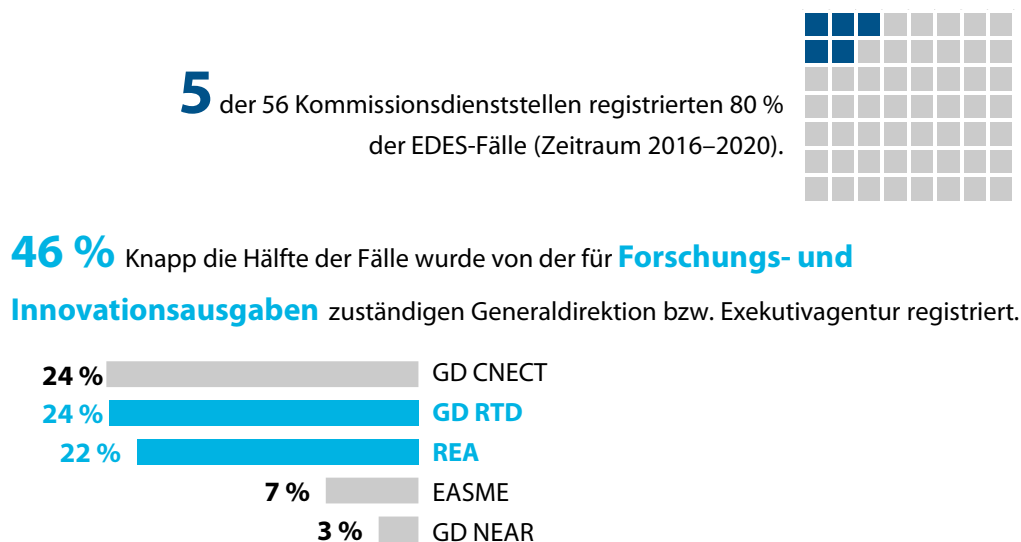
35 EDES hat zwar einen breiten Anwendungsbereich und verfügt über ein solides Ausschlussverfahren, doch gibt es eine Reihe von Schwachstellen in den Regelungen zur Identifikation von Vertragspartnern in Ausschlussituationen, die erheblich zu der relativ niedrigen Ausschlussquote beigetragen haben (siehe folgende Unterabschnitte, Ziffern [36–63](#)).

Zuständigkeit für die Identifikation auszuschließender Personen ist in der Kommission zersplittert

36 Im Einklang mit ihrem dezentralisierten Governance-Modell für das Finanzmanagement hat die Kommission ihren Anweisungsbefugten die Befugnis übertragen, Ausschlussentscheidungen zu treffen. Die eigentliche Aufgabe, nämlich zu prüfen, ob sich die Personen in einer Ausschlussituation befinden, wird jedoch in der Regel von "bevollmächtigten Anweisungsbefugten" wahrgenommen, d. h. von mehreren Mitarbeitern in jeder Kommissionsdienststelle, die für Mittelbindungen und rechtliche Verpflichtungen sowie für die Bewilligung von Zahlungen zuständig sind.

37 Die große Zahl potenziell beteiligter Mitarbeiter birgt die Gefahr uneinheitlicher Ansätze, wenn es darum geht zu ermitteln, ob sich die Vertragspartner in einer Ausschlussituation befinden. Auf fünf Kommissionsdienststellen, die zusammen für die Verwaltung von rund 50 % der Mittel im Rahmen der direkten Mittelverwaltung zuständig sind, entfielen rund 80 % aller Fälle (einschließlich Insolvenzfällen), wobei fast die Hälfte aller Fälle von der für Forschung und Innovation zuständigen Dienststelle bzw. Exekutivagentur (GD RTD und REA) registriert wurde. [Abbildung 4](#) zeigt eine Aufschlüsselung der EDES-Fälle nach Kommissionsdienststellen. Im Hinblick auf Situationen, in denen weder ein Konkurs noch eine Insolvenz vorlagen, stellte der Hof fest, dass 17 der 56 Dienststellen und Exekutivagenturen der Kommission Ausschlussfälle registriert haben (Zeitraum: 2016-2020). 39 der Dienststellen und Exekutivagenturen der Kommission haben in EDES noch nie einen Fall registriert, der nicht mit Konkurs zusammenhing.

Abbildung 4 – EDES-Fälle nach Kommissionsdienststellen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der EDES-Datenbank der Kommission.

38 In diesem Zusammenhang weist der Hof darauf hin, dass der Interne Auditdienst (IAS) der Kommission im Jahr 2019 berichtete²⁸, der Kommission fehle an einem systematischen Ansatz, wenn es darum gehe zu überprüfen, ob sich Personen in einer Ausschlussituation befänden und ob auf sie das Ausschlussverfahren Anwendung finden sollte. Der Hof stellte fest, dass die von ihm überprüften Dienststellen über kein Personal verfügen, das auf die Überprüfung von Vertragspartnern auf Ausschlussituationen hin und die Registrierung von Fällen in EDES spezialisiert oder ausschließlich mit diesen Aufgaben betraut ist. Der IAS wies auch auf die in der Kommission vorherrschende mangelnde Kenntnis von EDES hin. Als Reaktion auf den Bericht führt die Kommission Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen durch, unter anderem zu den Instrumenten, die die Anweisungsbefugten nutzen müssen, um Personen in Ausschlussituationen zu ermitteln und zu melden.

39 Die zersplitterte Zuständigkeit für die Identifikation von Personen in Ausschlussituationen zeigt sich auch in Fällen, in denen ein Verdacht auf Betrug zulasten des EU-Haushalts besteht. In solchen Fällen ist der zuständige Anweisungsbefugte verpflichtet, OLAF über den Betrugsverdacht zu unterrichten; ferner sollte er prüfen, ob ein Früherkennungsfall in EDES erfasst werden sollte. OLAF ist für die Durchführung von Ermittlungen und die Übermittlung der entsprechenden Ergebnisse in Form eines Berichts, der Empfehlungen enthält, zuständig. OLAF ist

²⁸ Prüfungsbericht des IAS: IAS.B4-2017-BUDG-001 vom 25. Januar 2019.

jedoch nicht ausdrücklich verpflichtet, die Registrierung eines Früherkennungs- oder Ausschlussfalls zu empfehlen. Der zuständige Anweisungsbefugte sollte die OLAF-Empfehlungen im Allgemeinen berücksichtigen²⁹ und prüfen, ob der Fall dem EDES-Gremium vorzulegen ist, wenn die OLAF-Ermittlungen bestätigen, dass es sich um Betrug handelt.

40 Der Hof stellte fest, dass es keine klaren Leitlinien oder Vorgaben zur Abgabe von OLAF-Empfehlungen gibt, die an Anweisungsbefugte gerichtet sind und die Registrierung von Fällen in EDES betreffen. Zum Zeitpunkt der Prüfung überarbeitete OLAF seine Verfahren zur Abgabe von Empfehlungen und zum Monitoring ihrer Umsetzung. OLAF arbeitete ferner mit der GD BUDG an neuen Leitlinien für die Ausarbeitung von EDES-bezogenen Empfehlungen. Und schließlich gibt OLAF in seinem Bericht zwar wie vorgeschrieben Aufschluss über die vorläufige rechtliche Bewertung des festgestellten Sachverhalts³⁰, doch erfordern die Ausführungen zum Sachverhalt eine genauere Analyse und weitere Einzelheiten, bevor Anweisungsbefugte einen Ausschlussfall dem EDES-Gremium vorlegen können.

Kommissionsdienststellen haben Schwierigkeiten beim Zugang zu Daten der Mitgliedstaaten

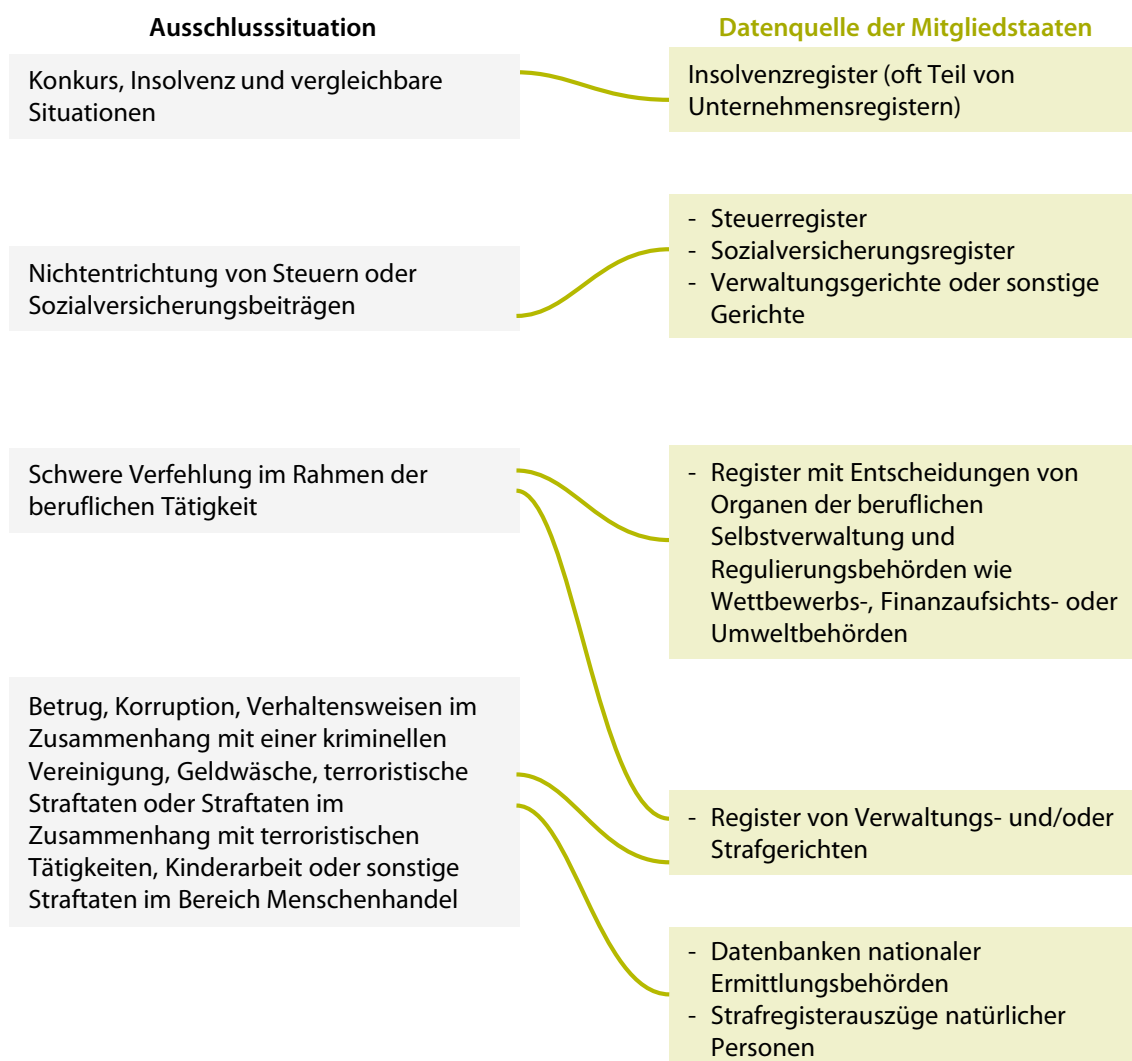
41 Die Vorkehrungen der Kommission zur Feststellung, ob sich potenzielle Vertragspartner in einer Ausschlussituation befinden, stützen sich häufig auf den Zugang zu Daten der Mitgliedstaaten, da es keine EU-weiten Register oder Aufzeichnungen gibt. **Abbildung 5** zeigt die wichtigsten Arten nationaler Datenquellen für eine Reihe von EDES-Ausschlussituationen³¹.

²⁹ Artikel 136 Absatz 2 der [Haushaltsordnung](#).

³⁰ Artikel 11 der [Verordnung Nr. 883/2013](#) über die Untersuchungen des OLAF.

³¹ Artikel 136 Absatz 1 Buchstaben a-d der [Haushaltsordnung](#).

Abbildung 5 – Daten der Mitgliedstaaten zu Ausschlusssituationen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 136 der Haushaltsordnung.

42 Bei der direkten Mittelverwaltung müssen sich die Anweisungsbefugten möglicherweise mit Vertragspartnern aus einem breiten Spektrum an Mitgliedstaaten und anderen Ländern auseinandersetzen. Dabei stehen sie vor großen praktischen, rechtlichen und technischen Hindernissen beim Zugang zu Daten. Im Allgemeinen haben für die direkte Mittelverwaltung verantwortliche Dienststellen keinen privilegierten Zugang zu den Daten der Mitgliedstaaten und müssen sich daher auf öffentlich zugängliche Datenbanken beschränken, deren Nutzung möglicherweise gebührenpflichtig ist und die möglicherweise nur in der Sprache des Mitgliedstaats zugänglich sind.

43 Der Hof stellte des Weiteren fest, dass der Datenzugang je nach Ausschlusssituation und Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann. So ist der Zugang zu Daten über **in Konkurs befindliche und insolvente** Unternehmen im Allgemeinen gut.

Estland, Italien, Polen und Portugal legten öffentlich zugängliche Informationen über den Status der Unternehmen vor; der konkrete Inhalt der Informationen ist jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich.

44 Auch die Systeme für Kontrollen im Zusammenhang mit nicht entrichteten **Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen** unterscheiden sich zwischen den vier Mitgliedstaaten. Beispielsweise bietet Estland über sein Online-Unternehmensregister einen kostenlosen öffentlichen Zugang zu Daten über nicht beglichene Steuer- und Sozialversicherungsschulden, wenn diese 100 Euro überschreiten. Auch das polnische Unternehmensregister bietet kostenlose öffentliche Informationen über solche Schulden, wenn sie 60 Tage nach Einleitung eines Einziehungsverfahrens noch nicht beglichen sind. In Italien stellt eine spezielle Behörde mittels einer eigenen Website eine Bescheinigung über nicht entrichtete Steuern und Sozialversicherungsbeiträge aus, allerdings nur, wenn der Antragsteller dabei seine Identität offenlegt. In Portugal ist die Bereitstellung von Informationen über nicht entrichtete Steuern und Sozialversicherungsbeiträge auf autorisierte Nutzer der IT-Plattform der Regierung beschränkt.

45 Darüber hinaus gibt es rechtliche Beschränkungen für den Zugang zu den einschlägigen **Strafregistern**. Insbesondere können Informationen über eine Person eventuell die Genehmigung der Behörden der Mitgliedstaaten oder sogar der betroffenen Person erfordern. In einigen Fällen steht das Strafregister einer Person nur in Form einer Bescheinigung zur Verfügung, deren Echtheit von der Kommission möglicherweise nicht ohne Weiteres überprüft werden kann.

46 Ein weiteres Problem für die Kommission ist die **Identifizierung der Personen** in den verschiedenen Registern. Das Fehlen einer eindeutigen EU-Kennung für ein bestimmtes Unternehmen oder eine bestimmte Person erschwert den Abgleich von Daten aus verschiedenen Datensätzen. Solche eindeutigen Kennungen werden in manchen Rechtssystemen verwendet, beispielsweise in den Vereinigten Staaten. In den vier vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten standen den nationalen Regierungsstellen die Steueridentifikationsnummern eines Unternehmens oder einer Person zur Verfügung. Diese Kennungen wurden jedoch nicht in allen einschlägigen öffentlichen Registern veröffentlicht und können von der Kommission daher nicht genutzt werden.

47 Eine Möglichkeit, die Folgen fragmentierter Datenquellen und des Mangels an eindeutigen Identifikatoren abzumildern, ist der Einsatz eines **Data-Mining-Tools**. Solche Instrumente zur Datenauswertung werden im Finanzsektor häufig eingesetzt, um risikobehaftete Parteien zu ermitteln. Die derzeit verfügbaren kommerziellen Data-

Mining-Tools sind jedoch nicht voll an die Anforderungen der Kommission angepasst, da sie nicht alle Ausschlussgründe der Haushaltsordnung abdecken und sich auf öffentlich verfügbare Daten beschränken, deren Qualität und Vollständigkeit nicht gesichert sind. Diese Tools können zwar Informationen zusammenführen, die für Früherkennungsfälle relevant sind; sie liefern jedoch nicht die für den Ausschluss im Rahmen von EDES erforderlichen Sachverhalte und Erkenntnisse.

48 Die Kommission hat ein Instrument zur Datenanalyse und Risikobewertung entwickelt, das in erster Linie für Prüfungs- und Kontrollzwecke im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung bestimmt ist (Ziffer **84**). Dieses Instrument könnte auch für die direkte und indirekte Mittelverwaltung nützlich sein. Wenn es jedoch auch dazu dienen soll, Parteien zu ermitteln, die sich in einer Ausschlussituation befinden, so müssen Lösungen für die oben beschriebenen **praktischen, technischen und rechtlichen Hindernisse** gefunden werden. Dies setzt voraus, dass EU-Rechtsvorschriften den Zugang zu vorhandenen Daten der Mitgliedstaaten ermöglichen und dass mehr Digitalisierung sowie mehr Datenaustausch und -analysen in Bezug auf die Verwaltung der EU-Mittel stattfinden.

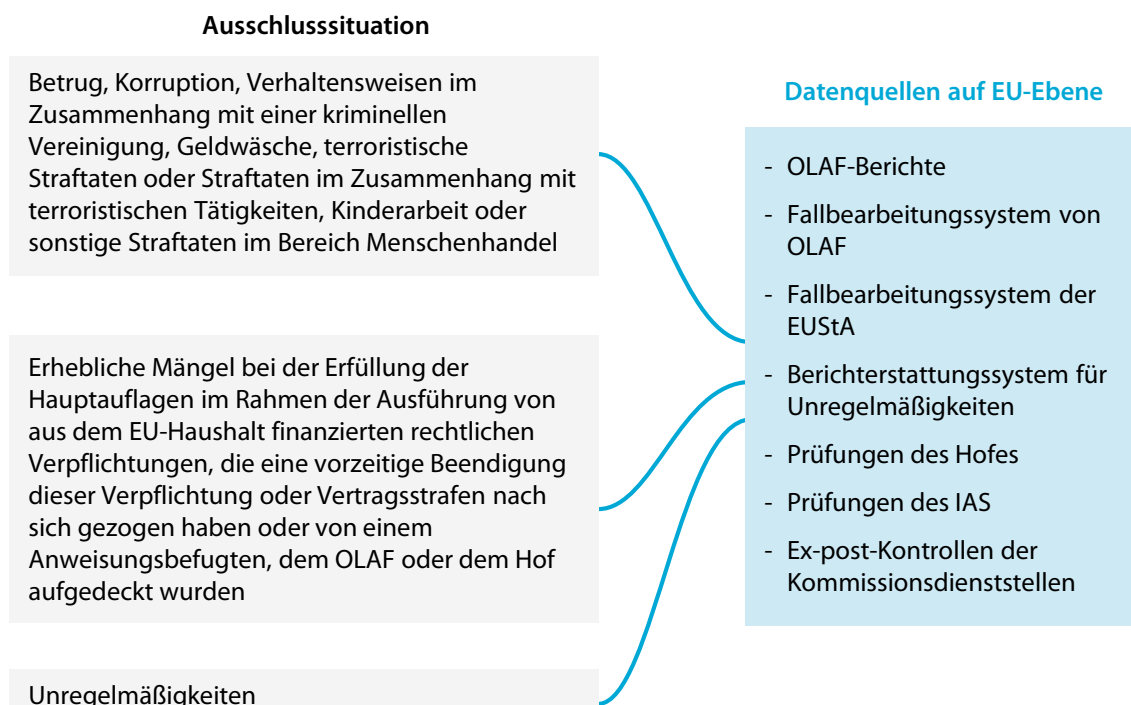
Datenquellen auf EU-Ebene werden bei Identifizierung auszuschließender Personen nicht ausreichend genutzt

49 In der Haushaltsordnung ist vorgesehen, dass die Anweisungsbefugten eine Reihe von Datenquellen auf EU-Ebene nutzen, um Personen zu ermitteln, die sich in bestimmten Ausschlussituationen befinden³². **Abbildung 6** zeigt die wichtigsten Ausschlussituationen, für die es auf EU-Ebene Datenquellen gibt. Deuten Informationen aus diesen Datenquellen auf ein Risiko hin, dass sich eine Person in einer Ausschlussituation befindet, sollte der zuständige Anweisungsbefugte einen Früherkennungs- oder Ausschlussfall registrieren³³. Die Quellen überschneiden sich bis zu einem gewissen Grad, da sich die Früherkennung oder der Ausschluss aus OLAF-Ermittlungen ergeben kann, die ursprünglich auf der Grundlage von Erkenntnissen eingeleitet wurden, die bei Prüfungen auf EU-Ebene oder anderen Überprüfungen erlangt wurden. Der Hof untersuchte, wie die Früherkennung und andere Datenquellen auf EU-Ebene bei der Prüfung auf Ausschlussituationen genutzt wurden.

³² Artikel 136 Absatz 1 Buchstaben d, e und f der [Haushaltsordnung](#).

³³ Artikel 142 Absatz 2 der [Haushaltsordnung](#).

Abbildung 6 – Datenquellen auf EU-Ebene zu Ausschlussituationen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 136 der Haushaltsordnung.

Früherkennung

50 Da sich die **Früherkennung** auf Personen bezieht, die sich vermutlich in einer Ausschlussituation befinden, hätte der Hof erwartet, dass sie häufig zu einem Ausschluss führt. Insgesamt wurden zwischen 2016 und 2020 nur 90 Fälle von Früherkennung abgeschlossen. Von den 90 Fällen führten nur 15 zum Ausschluss, davon acht wegen Konkurs oder Insolvenz und sieben aus anderen Gründen. Von den übrigen 75 Fällen wurden 13 vor Ablauf der Einjahresfrist eingestellt, ohne dass in der EDES-Datenbank ein Grund dafür angegeben wurde; 62 Fälle wurden am Ende des Einjahreszeitraums automatisch eingestellt. Zum 31. Dezember 2020 waren in der EDES-Datenbank 11 Früherkennungsfälle offen. Die Zahl der Fälle erscheint angesichts der Datenquellen, die die Anweisungsbefugten nutzen müssen, gering.

51 Die automatische Einstellung von Fällen nach einem Jahr³⁴ kann den Zweck der Früherkennung beim Monitoring riskanter Parteien beeinträchtigen, wenn es mehr als ein Jahr dauert, bis eine rechtskräftige Gerichts- oder endgültige Verwaltungsentscheidung ergeht. Allerdings können die Anweisungsbefugten die Frist

³⁴ Artikel 142 Absatz 4 der [Haushaltsordnung](#).

bis zur Einstellung nur dann verlängern lassen, wenn ein Ausschlussfall dem EDES-Gremium vorgelegt wurde³⁵.

OLAF-Daten zu Betrugsermittlungen

52 Der Hof hätte erwartet, dass ein erheblicher Teil der **OLAF-Ermittlungen** dazu führen wird, dass die beteiligten Parteien als Früherkennungsfälle registriert werden. Er stellte jedoch fest, dass die Anweisungsbefugten nur wenige Fälle infolge von OLAF-Ermittlungen in EDES registrieren. Von insgesamt 257 Fällen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung, deren OLAF-Ermittlungen von 2016 bis Mitte 2020 abgeschlossen wurden³⁶, betrafen 143 entweder Betrugsverdacht (76 Fälle) oder Unregelmäßigkeiten (67 Fälle). Nur zehn dieser betroffenen Parteien wurden ausgeschlossen – fünf wegen Konkurs und fünf aus anderen Gründen. Darüber hinaus wurden sechs Parteien als Früherkennungsfälle registriert.

53 Wie oben dargelegt (Ziffern **39** und **40**), erhalten die Anweisungsbefugten Informationen über die Ergebnisse der OLAF-Ermittlungen in Form von Berichten. Die Berichte basieren auf Daten, die im OLAF-Fallbearbeitungssystem gespeichert sind. Für die Anweisungsbefugten ist es außerdem wichtig, über einschlägige laufende Ermittlungen informiert zu sein. Diese für die Früherkennung und den Ausschluss relevanten Daten stehen der Kommission jedoch nicht direkt zur Verfügung.

54 Seit die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) im Juni 2021 ihre Arbeit aufgenommen hat, ist sie für die Ermittlung, Verfolgung und Anklageerhebung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die EUSTa dabei, ein eigenes Fallbearbeitungssystem einzurichten³⁷. Im Einklang mit der EUSTa-Verordnung ist ein Informationsaustausch zwischen den Fallbearbeitungssystemen von OLAF und der EUSTa dahin gehend möglich, ob gerade Ermittlungen gegen eine konkrete Person stattfinden. Darüber hinaus informiert die EUSTa die Kommission über die Folgemaßnahmen, die sie zu Fällen durchführt, mit denen sie befasst wurde³⁸.

³⁵ Ebd.

³⁶ Von OLAF auf Ersuchen des Hofes bereitgestellte Daten.

³⁷ Artikel 44 der [Verordnung \(EU\) 2017/1939](#).

³⁸ Artikel 6 der Vereinbarung zur Festlegung der Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der Europäischen Staatsanwaltschaft ([Agreement](#)

Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten

55 In der Haushaltsordnung ist ferner vorgesehen, dass die Anweisungsbefugten im Rahmen der direkten Mittelverwaltung die Daten verwenden, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Betrug und Unregelmäßigkeiten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung melden müssen³⁹. Die Berichterstattung erfolgt über das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (*Irregularities Management System, IMS*), das allen Anweisungsbefugten zur Verfügung steht. Die Anweisungsbefugten sind dafür zuständig zu prüfen, ob eine "ihrer" Vertragspartner im System aufgeführt ist⁴⁰. Im Jahr 2019 berichtete der IAS, dass die zuständigen Dienststellen das System nicht systematisch auf diese Information hin überprüfen⁴¹. Die Prüfung des Hofes erbrachte keine Nachweise dafür, dass einer der 2 473 Fälle, die die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2016–2020 gemeldet hatten, in EDES registriert worden wäre. Der Hof ermittelte jedoch sieben Fälle, in denen die Kommission weitere Verpflichtungen im Rahmen der direkten Mittelverwaltung mit im IMS registrierten Vertragspartnern eingegangen ist; der Hof fand auch keine Belege für vorherige zum Ausschluss führende Bewertungen. Diese Feststellungen deuten darauf hin, dass die IMS-Daten besser für Ausschlusszwecke im Rahmen der direkten Mittelverwaltung genutzt werden könnten.

Prüfungen und Ex-post-Überprüfungen

56 In der Haushaltsordnung werden auch Prüfungen und Ex-post-Überprüfungen des Hofes, des IAS und der Kommissionsdienststellen als potenzielle Quellen für EDES-Fälle anerkannt. Der Hof übermittelt die Einzelheiten der von ihm festgestellten Unregelmäßigkeiten an die Kommission und – bei Verdacht auf Betrug – auch an OLAF und die EUSTA⁴². Außerdem müssen die Anweisungsbefugten, wenn bei Prüfungen oder Ex-post-Überprüfungen der Kommission ein Betrugsverdacht festgestellt wird, die entsprechenden Informationen an OLAF zur Untersuchung übermitteln. Die Anweisungsbefugten sind dafür verantwortlich, dass diese Datenquellen als Grundlage für Früherkennungs- und Ausschlussfälle genutzt werden. Die Kommission hat trotz

[establishing the modalities of cooperation between the European Commission and the European Public Prosecutor's Office](#)).

³⁹ Artikel 142 Absatz 2 Buchstabe d der [Haushaltsordnung](#).

⁴⁰ Artikel 136 Absatz 2 Buchstabe d der [Haushaltsordnung](#).

⁴¹ Prüfungsbericht des IAS: IAS.B4-2017-BUDG-001 vom 25. Januar 2019.

⁴² Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Europäischen Rechnungshof und der Europäischen Staatsanwaltschaft.

der Meldung von fast 8 000 Unregelmäßigkeiten im Bereich der direkten Mittelverwaltung für den Zeitraum 2016–2020⁴³ auf der Grundlage von Ex-post-Überprüfungen und Prüfungen keine Ausschlüsse aufgrund von Unregelmäßigkeiten vorgenommen.

Kommission stützt sich zu sehr auf Erklärungen über das Nichtvorliegen von Ausschlussituationen

57 In der Praxis prüfen die zuständigen Kommissionsdienststellen aufgrund von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Überprüfung der Vertragsparteien anhand der wichtigsten nationalen und EU-weiten Datenquellen (Ziffern **41–56**) nicht jede potenzielle Vertragspartei auf jede Ausschlussituation hin, bevor sie Vereinbarungen schließen. Gemäß der Haushaltsordnung müssen Vertragspartner in der Regel erklären, ob sie sich in einer Ausschlussituation befinden⁴⁴. So kann beispielsweise von ihnen verlangt werden, dass sie eine Erklärung hinsichtlich etwaiger Sachverhalte abgeben, die Gegenstand von Prüfungen oder Ermittlungen der EUStA, des Hofes, von OLAF oder des Internen Prüfers oder sonstigen, unter der Verantwortung des Anweisungsbefugten durchgeführten Überprüfungen, Prüfungen oder Kontrollen sind⁴⁵.

58 Ehrenwörtliche Erklärungen über das Nichtvorliegen einer Ausschlussituation sind in den meisten Fällen erforderlich. Die Anweisungsbefugten können beschließen, von den Vertragspartnern keine Nachweise zur Untermauerung der Erklärungen zu verlangen. Beispielsweise verlangt die GD INTPA bei Finanzhilfen unter 15 000 Euro keine Erklärung bzw. bei Finanzhilfen unter 60 000 Euro keine Vorlage von Belegen⁴⁶. Bei öffentlichen Aufträgen verlangen die Anweisungsbefugten von den Vertragspartnern oft die nach den Rechtsvorschriften des jeweiligen Landes erforderlichen Nachweise oder Erklärungen, dass sie sich nicht in einer Ausschlussituation befinden.

59 Die Tatsache, dass sich die Kommission bei ihren Verfahren für die Vergabe von Finanzhilfen und Aufträgen auf ehrenwörtliche Erklärungen stützt, verringert die

⁴³ Teil 2/2 der statistischen Bewertung der für 2020 gemeldeten Unregelmäßigkeiten (SWD(2021) 258 final), S. 133, Tabelle DM3.

⁴⁴ Artikel 137 Absatz 1 der [Haushaltsordnung](#).

⁴⁵ Beispiel für eine [Vorlage der Kommission für eine ehrenwörtliche Erklärung](#).

⁴⁶ Praktischer Leitfaden für Vergabeverfahren im Rahmen des auswärtigen Handelns der Europäischen Union ([Contract Procedures for European Union External Action – A practical guide](#)).

Wahrscheinlichkeit, dass vor der Unterzeichnung einer Finanzierungsvereinbarung festgestellt wird, dass sich ein Vertragspartner in einer Ausschlussituation befindet. Diese Situation steht im Widerspruch zu dem Leitgedanken hinter der Einführung des Ausschlussystems, nämlich der Abkehr von einem Modell für den Schutz der Finanzen, das auf Aufdeckung und Korrektur beruht, und der Hinwendung zu einem Modell der Prävention.

Zuständigkeit für Monitoring und Aufsicht auf zentraler Ebene bei der Identifikation von auszuschließenden Vertragspartnern ist begrenzt

60 Da in der Kommission die Zuständigkeit für die Identifikation von Vertragspartnern in Ausschlussituationen bei mehreren Anweisungsbefugten liegt, sind das Monitoring ihrer bzw. die Aufsicht über ihre Tätigkeiten von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass EDES wirksam funktioniert. In der Haushaltsordnung ist zwar eine zentrale Bewertung registrierter Ausschlussfälle vorgesehen, jedoch keine zentrale Monitoringtätigkeit und Berichterstattung im Hinblick darauf, wie wirksam die zuständigen Dienststellen bei der Ermittlung solcher Fälle sind.

61 Der Hof stellte fest, dass die Identifizierung und Registrierung von EDES-Fällen im Zeitraum 2016–2020 in der Praxis nur in begrenztem Umfang zentral überwacht und beaufsichtigt wurden. Im Januar 2021 berichteten OLAF und die GD BUDG dem Managementkontrollgremium der Kommission über die Folgemaßnahmen zu den zwischen 2012 und Mitte 2019 abgegebenen OLAF-Empfehlungen⁴⁷. Dies erfolgte als Reaktion auf eine Bemerkung des IAS, wonach es kein angemessenes internes Monitoring der Folgemaßnahmen zu den OLAF-Empfehlungen gebe⁴⁸. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes gab es außerdem kein zentrales Monitoring hinsichtlich der Nutzung anderer Datenquellen – wie IMS-Fälle, Prüfungen des Hofes und des IAS oder Ex-post-Überprüfungen der Kommissionsdienststellen – durch die Anweisungsbefugten.

62 Der IAS äußerte sich auch zu der Notwendigkeit, die Leitlinien zu stärken und EDES in der Praxis anzuwenden⁴⁹. Insbesondere stellte der IAS fest, dass die in den Dienststellen geltenden Regelungen zur Identifizierung der Fälle, in denen ein EDES-Verfahren eingeleitet werden sollte, verbessert werden müssen, um diese stärker in das interne Kontrollsystem zu integrieren. Der Hof stellt fest, dass im Oktober 2018 ein

⁴⁷ Protokoll der Sitzung des Managementkontrollgremiums vom 27. Januar 2021.

⁴⁸ Prüfungsbericht des IAS: IAS.B4-2017-BUDG-001 vom 25. Januar 2019.

⁴⁹ Ebd.

interner Leitfaden für EDES herausgegeben wurde. Der Leitfaden enthält klare Informationen darüber, wann EDES-Fälle zu registrieren sind, sowie über den Anwendungsbereich und die Funktionsweise des Ausschlussverfahrens. Es fehlen jedoch Leitlinien dazu, wie die Anweisungsbefugten die verschiedenen Datenquellen nutzen sollten, um Personen zu ermitteln, die sich in einer Ausschlussituation befinden.

63 Das fehlende zentrale Monitoring beeinträchtigt die Möglichkeiten der Kommission, die Wirksamkeit von EDES zu verbessern. Ein besseres Monitoring böte eine Grundlage für die Ermittlung empfehlenswerter Verfahren und die Ausarbeitung von Leitlinien für die Anweisungsbefugten. Solche Leitlinien könnten dazu beitragen, eine systematischere Nutzung verfügbarer Datenquellen zu fördern, um Personen zu ermitteln, die sich in einer Ausschlussituation befinden, und sie in der EDES-Datenbank zu registrieren. Darüber hinaus wäre die für die Durchführung des zentralen Monitorings zuständige Abteilung in der Lage, sich für Verbesserungen bei der Verfügbarkeit von Daten auf EU- und nationaler Ebene einzusetzen.

Indirekte Mittelverwaltung: Umsetzung von EDES dauert länger als geplant

Durchführungspartner haben nur geringen Beitrag zur Anzahl der EDES-Fälle geleistet

64 Seit 2016 gilt EDES für EU-Mittel, die die Kommission im Rahmen von Vereinbarungen mit Durchführungspartnern indirekt verwaltet. Der Hof untersuchte die Umsetzung der zentralen Komponenten von EDES (EDES-Datenbank ausgeschlossener Personen, Ausschlussituationen und -verfahren sowie Vorkehrungen für die Überprüfung von Vertragsparteien) im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung.

65 Gemäß der Haushaltsordnung kann sich die Kommission auf die Durchführungspartner stützen, sofern diese in der Lage sind, die finanziellen Interessen der Union angemessen zu schützen. In der Haushaltsordnung⁵⁰ ist ferner festgelegt, dass die Anweisungsbefugten die Umsetzung der wesentlichen Eckpfeiler eines Finanzmanagements durch die wichtigsten Durchführungspartner bewerten lassen müssen (sog. Bewertung auf Basis von Säulen, *pillar assessment*).

⁵⁰ Artikel 154 der [Haushaltsordnung](#).

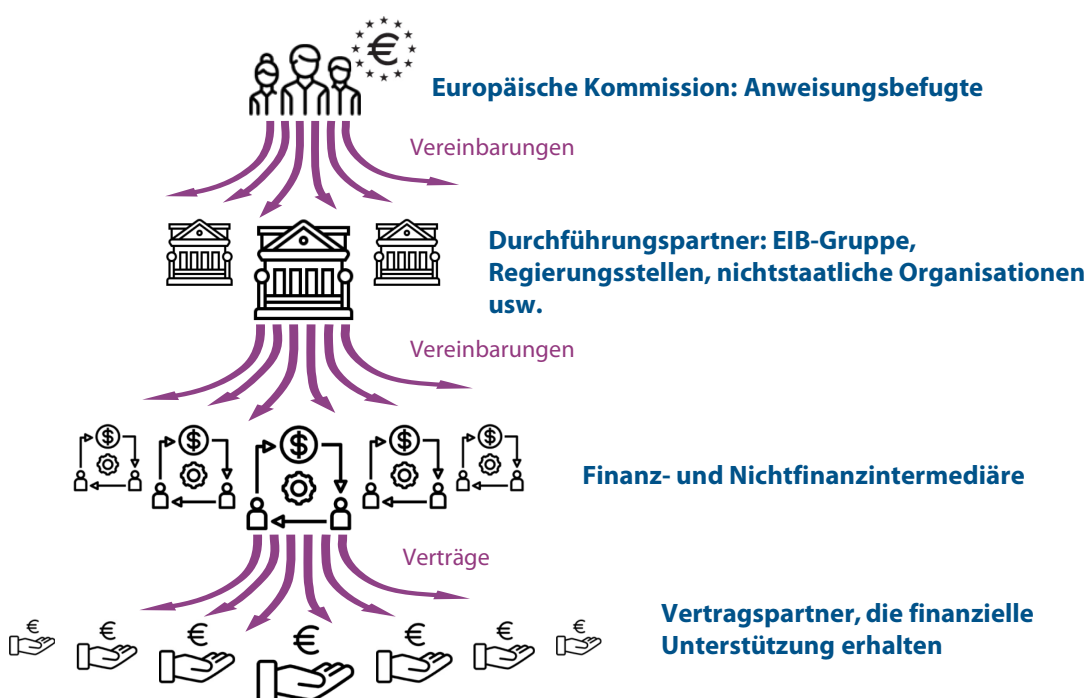
66 Im Rahmen ihrer Vereinbarungen mit der Kommission sollten die Durchführungspartner einem Vertragspartner, der sich in einer Ausschlussituation befindet, keine finanzielle Unterstützung der EU gewähren und der Kommission alle Personen melden, die sich in einer solchen Situation befinden. Dadurch sind die Anweisungsbefugten in der Lage zu bewerten, ob diese Personen auch einem Ausschlussverfahren hinsichtlich aller direkt und indirekt verwalteten Mittel unterzogen werden sollten. Für den Zeitraum 2016–2020 fand der Hof in EDES jedoch keine Belege für Ausschlussfälle, die auf Meldungen der Durchführungspartner beruht hätten. Die GD INTPA beispielsweise – die Kommissionsdienststelle mit den meisten Durchführungspartnern – identifizierte nur einen einzigen Fall.

67 Die Tatsache, dass bei Vertragspartnern von Durchführungspartnern kaum EDES-Fälle zu verzeichnen sind, ist weitgehend auf dieselben Faktoren zurückzuführen wie bei der direkten Mittelverwaltung:

- **Zersplitterung der Zuständigkeiten für den Ausschluss** – Die Kommission hat Vereinbarungen mit rund 200 Durchführungspartnern geschlossen, die bei der Durchführung von EU-Maßnahmen wiederum auf Unterauftragnehmer oder andere Intermediäre zurückgreifen können. So werden beispielsweise im Rahmen des EIF Mittel für kleine und mittlere Unternehmen über Finanzintermediäre bereitgestellt. *Abbildung 7* zeigt die zahlreichen Akteure und Ebenen bei Vereinbarungen im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung.
- **Schwierigkeiten beim Zugang zu nationalen Daten** – Kontrollen der Vertragspartner durch die Durchführungspartner sind in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit einschlägiger nationaler Daten zu bestimmten Ausschlussituationen nur eingeschränkt möglich. Viele der wichtigsten Durchführungspartner, wie die EIB-Gruppe, haben es mit Vertragspartnern zu tun, auf die ein breites Spektrum unterschiedlicher Rechtsvorschriften Anwendung findet.
- **Datenquellen auf EU-Ebene** – Die Durchführungspartner sehen sich in Bezug auf die Nutzung von Datenquellen auf EU-Ebene mit ähnlichen – oder sogar größeren – Einschränkungen konfrontiert wie die Kommission. Beispielsweise haben Intermediäre im Gegensatz zu den Kommissionsdienststellen keinen Zugang zum nichtöffentlichen Teil der EDES-Datenbank oder zum IMS.
- **Verlass auf ehrenwörtliche Erklärungen** – Durchführungspartner können sich – bzw. müssen sich oftmals – beim Abschluss von Vereinbarungen mit Vertragspartnern auf Erklärungen über das Nichtvorliegen von Ausschlussituationen stützen.

- o **Begrenzte zentrale Verantwortlichkeit für Monitoring und Aufsicht** – Die Kommission hat noch nicht geprüft, warum die Durchführungspartner so wenige Fälle von Vertragspartnern in Ausschlussituationen gemeldet haben.

Abbildung 7 – Zahlreiche Akteure und Ebenen bei Vereinbarungen im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

68 Der Hof ermittelte eine Reihe weiterer Faktoren, die ebenfalls dazu beitragen könnten, dass die Anzahl der von den Durchführungspartnern gemeldeten Fälle von Vertragspartnern, die von Finanzhilfen und Aufträgen auszuschließen sind, gering ist:

- o Vereinbarungen mit Durchführungspartnern decken bisweilen nicht alle Ausschlussituationen ab, da Ausnahmeregelungen ausgehandelt werden, um den Besonderheiten der Ausschlussmechanismen der Durchführungspartner Rechnung zu tragen. Beispielsweise decken die mit der EIB⁵¹ und dem EIF⁵² geschlossenen Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich nur fünf der sieben EDES-Ausschlussgründe ab.

⁵¹ Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich vom 8. Oktober 2019.

⁵² Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich vom 14. Februar 2020.

- o Die Durchführungspartner sind bisweilen nicht in der Lage, Personen auszuschließen, bevor eine rechtskräftige Gerichts- oder endgültige Verwaltungsentscheidung vorliegt.

69 Was Finanzierungsinstrumente anbelangt, so verringern wirksame Systeme zur Überprüfung von potenziellen Vertragspartnern die Wahrscheinlichkeit, dass Personen, die sich in Ausschlussituationen befinden, finanzielle Unterstützung durch die EU erhalten. So überprüft beispielsweise die EIB erst die Vertrauenswürdigkeit ihrer Vertragspartner, bevor sie überhaupt mit der Prüfung beginnt, ob diese für eine Unterstützung durch die EU infrage kommen. Ähnliche Verfahren werden auch von den Finanzintermediären des EIF angewandt.

Erhebliche Verzögerungen beim Abschluss der Bewertungen der Ausschlussmechanismen von Durchführungspartnern

70 Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Kommission keinen umfassenden Überblick über die von den Durchführungspartnern angewandten spezifischen Ausschlussituationen oder -regelungen. Dies war zum Teil auf Verzögerungen bei den *pillar assessments* zurückzuführen, die in Bezug auf die Regelungen für das Finanzmanagement der Durchführungspartner für die EU-Ausgaben im Zeitraum 2021–2027 durchgeführt werden.

71 Im Rahmen dieser Bewertungen müssen die Durchführungspartner externe Prüfer beauftragen, die ihre Systeme prüfen und darüber Bericht erstatten. Vor 2019 erstreckten sich diese Bewertungen nicht speziell auf die Ausschlussregelungen der Durchführungspartner. Im Jahr 2019 fügte die Kommission im Hinblick auf die Bewertungen der Durchführungspartner für den Zeitraum 2021–2027 eine neue Säule zu den Ausschlusssystemen hinzu⁵³. Die EDES-Bestimmungen spiegeln sich in der Leistungsbeschreibung für diese Bewertungen wider.

72 Bis 31. Dezember 2020 waren aufgrund von Verzögerungen infolge der COVID-19-Pandemie nur 5 % dieser Bewertungen aktualisiert worden. Die Kommission verlängerte die Frist für den Abschluss der Bewertungen bis Ende 2021. Bis Ende 2021 waren rund 42 % der Bewertungen aktualisiert worden. Die aktualisierten Bewertungen sollen das Verständnis der Kommission für die Anwendung bestimmter Ausschlussgründe durch die Durchführungspartner und für deren Verfahren zur Identifizierung auszuschließender Vertragspartner verbessern. Doch ohne ein

⁵³ Beschluss C/2019/2882 der Kommission vom 17. April 2019.

Monitoring des darauffolgenden konkreten Vorgehens der Durchführungspartner kann die Kommission nicht zweifelsfrei sicherstellen, dass sie einen umfassenden Überblick über die Anwendung der Ausschlussysteme hat.

Geteilte Mittelverwaltung: unterschiedliche Ansätze untergraben die allgemeine Wirksamkeit der Ausschlussmechanismen

Unterschiedliche Ansätze der Mitgliedstaaten in Bezug auf Ausschlussmechanismen tragen zu Ungleichmäßigkeiten beim Schutz der finanziellen Interessen der Union bei

73 Ausschlussysteme wie EDES können auch bei EU-Mitteln im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zu einem gleichmäßigen Schutz der finanziellen Interessen der Union beitragen. Der Hof untersuchte die sich aus dem EU-Recht ergebenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Schaffung von Ausschlussmechanismen und überprüfte die Regelungen für Kohäsions- und Agrarausgaben in vier Mitgliedstaaten (Estland, Italien, Polen und Portugal).

74 Nach EU-Recht sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Ausschlussysteme einzurichten, die mit EDES vergleichbar sind, und zwar weder für EU-Mittel noch für ihre eigenen öffentlichen Mittel. Aus der Haushaltsordnung, den sektorspezifischen Rechtsvorschriften für Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und den EU-Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergeben sich jedoch etliche den Ausschluss betreffende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten mit dem Ziel des Schutzes der finanziellen Interessen der Union.

75 Gemäß der Haushaltsordnung sind die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, wirksame interne Kontrollsysteme zur Prävention und Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Betrug sowie für einschlägige Korrekturmaßnahmen einzurichten⁵⁴; sie müssen jedoch keine schwarze Liste führen und keine Ausschlussituationen und -verfahren anwenden, die mit EDES vergleichbar sind, das nur für Ausgaben im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung gilt. In der Haushaltsordnung und den sektorspezifischen Rechtsvorschriften⁵⁵ ist ferner

⁵⁴ Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe d der [Haushaltsordnung](#).

⁵⁵ Artikel 144 der [Haushaltsordnung](#), Artikel 5 der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2015/1971 der Kommission](#) und Artikel 5 der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2015/1970 der Kommission](#).

vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten das IMS nutzen müssen, um Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit EU-Mitteln im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zu melden⁵⁶. Die Kommission muss jedoch die Mitgliedstaaten konsultieren, bevor sie die auf diese Weise gemeldeten Daten verwendet⁵⁷, und sie kann die Daten nur nutzen, um Personen vom Erhalt von direkt oder indirekt verwalteten Mitteln auszuschließen.

76 Die sektorspezifischen Rechtsvorschriften für Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung verpflichten die Mitgliedstaaten nicht dazu, in den entsprechenden Bereichen Ausschlussysteme einzurichten, auch wenn einige Bestimmungen zu den Kohäsionsausgaben und den Ausgaben für ländliche Entwicklung de facto zu einem Ausschluss führen. So können beispielsweise Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten auch nach den Kohäsionsverordnungen⁵⁸ keine EU-Mittel erhalten, was mit der EDES-Ausschlussituation in Bezug auf Konkurs und Insolvenz⁵⁹ vergleichbar ist. Im Landwirtschaftssektor gibt es – mit Ausnahme der Möglichkeit, Fördernehmer für zwei Jahre von denselben Maßnahmen auszuschließen⁶⁰ – keine rechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Anwendung von Ausschlussituationen auf Fördernehmer, die anspruchsbasierte Zahlungen beantragen (diese machen einen Großteil der EU-Ausgaben in diesem Bereich aus), auch wenn es sich bei den Empfängern um große Unternehmen oder vermögende Einzelpersonen handeln kann.

77 Gemäß der EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe⁶¹ sind die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, Auftragnehmer in bestimmten Situationen auszuschließen. Diese Verpflichtung gilt für die Vergabe aller öffentlichen Aufträge in den Mitgliedstaaten, einschließlich öffentlicher Aufträge, die mit EU-Mitteln finanziert werden. In der Richtlinie sind zwingende und nicht-zwingende Ausschlussgründe aufgeführt, die die Mitgliedstaaten in nationales Recht umsetzen müssen. Zu den nicht-zwingenden Gründen gehören auch solche, die im Rahmen von EDES zwingend

⁵⁶ Artikel 122 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#), Artikel 50 Absatz 1 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#), Artikel 30 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) Nr. 223/2014](#), Artikel 5 Absatz 5 der [Verordnung \(EU\) Nr. 514/2014](#) und Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe d der [Verordnung \(EU\) Nr. 1309/13](#).

⁵⁷ Artikel 144 der [Haushaltsordnung](#).

⁵⁸ [Verordnung \(EU\) Nr. 1301/2013](#) über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und [Verordnung \(EU\) Nr. 1300/2013](#) über den Kohäsionsfonds.

⁵⁹ Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe a der [Haushaltsordnung](#).

⁶⁰ Artikel 19 und Artikel 35 Absatz 5 der [Verordnung \(EU\) Nr. 640/2014](#).

⁶¹ Artikel 57 der [Richtlinie 2014/24/EU](#) über die öffentliche Auftragsvergabe.

sind, wie z. B. Konkurs, Insolvenz und ähnliche Gründe. In der Praxis haben die Behörden der Mitgliedstaaten in einigen Rechtssystemen einen erheblichen Ermessensspielraum dahin gehend, welche Ausschlussgründe bei bestimmten Vergabeverfahren anzuwenden sind.

78 Dieser Flickenteppich aus unterschiedlichen Ausschlussverpflichtungen ist keine wirksame Grundlage für die Nutzung eines Ausschlussmechanismus zum Schutz des EU-Haushalts im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung. Dies insbesondere, weil es keine einheitliche rechtliche Einstufung gibt, was als Ausschlussituation für Personen gilt, die EU-Mittel im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erhalten. Zudem führt das System nicht dazu, dass Personen, die in einem Mitgliedstaat vom Erhalt von EU-Mitteln ausgeschlossen sind, auch in den anderen Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden. Darüber hinaus sind die Behörden der Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die EDES-Ausschlussliste einzusehen oder anzuwenden (Ziffer **83**)⁶².

79 Da es auf EU-Ebene keine kohärenten Verpflichtungen gibt, stellte der Hof erhebliche Unterschiede beim Ansatz der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Nutzung eines Ausschlussmechanismus fest. Inwieweit Mitgliedstaaten einen Ausschlussmechanismus nutzen, um zu verhindern, dass unseriöse Vertragspartner Mittel im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erhalten, hängt von den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften ab. Keiner der vier von der Prüfung des Hofes erfassten Mitgliedstaaten hatte ein umfassendes Ausschlussystem eingerichtet, das alle unterschiedlichen Arten von EU-Mitteln abdeckt, die von ihm verwaltet werden.

80 Die mangelnde Kohärenz bei der geteilten Mittelverwaltung führt dazu, dass Personen in ähnlichen Situationen möglicherweise unterschiedlich behandelt werden. So ist beispielsweise in den polnischen Rechtsvorschriften über die öffentlichen Finanzen ein begrenztes Ausschlussystem vorgesehen, das auf Empfänger von EU-Strukturfondsmitteln Anwendung findet, die Schulden haben oder wegen Betrug, Korruption oder sonstigen Straftaten zulasten des EU-Haushalts verurteilt wurden. In Estland können auch Personen, die wegen Betrug, Korruption oder sonstiger krimineller Handlungen verurteilt wurden, die nicht im Zusammenhang mit EU-Mitteln stehen, vom Erhalt von EU-Mitteln ausgeschlossen werden. In Italien sind die Endbegünstigten nach den nationalen Rechtsvorschriften verpflichtet, vor dem Erhalt von Mitteln aus den Landwirtschafts- oder Kohäsionsfonds der EU Anti-Mafia-Tests durchzuführen und sich eine entsprechende Bescheinigung ausstellen zu lassen. In

⁶² Artikel 142 Absatz 5 der [Haushaltsordnung](#).

Portugal dürfen Personen mit Schulden gegenüber dem Kohäsionsfonds keine weiteren EU-Mittel erhalten.

81 Personen in vergleichbaren Situationen werden zudem im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung anders behandelt als im Rahmen der direkten Mittelverwaltung. Insbesondere gibt es im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung keine EU-Rechtsgrundlage für die Anwendung des Konzepts der vorläufigen rechtlichen Bewertung zum Ausschluss von Personen. In den vier von der Prüfung erfassten Mitgliedstaaten stellte der Hof Unterschiede im Hinblick auf die Notwendigkeit einer rechtskräftigen Gerichts- oder endgültigen Verwaltungsentscheidung als Grundlage für den Ausschluss einer Person von der Beantragung oder dem Erhalt von EU-Mitteln fest. Die derzeitigen EU-Finanzvorschriften bieten weniger Spielraum für die Nutzung der Ausschlussmechanismen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung als im Rahmen der direkten Mittelverwaltung.

Mitgliedstaaten könnten auf EU-Ebene verfügbare Daten und Instrumente besser nutzen

82 Für die Zwecke des Ausschlusses stehen den Behörden der Mitgliedstaaten drei Hauptdatenquellen auf EU-Ebene zur Verfügung: EDES, OLAF-Daten über Betrug und Unregelmäßigkeiten sowie Arachne, ein Instrument zur Datenanalyse und Risikobewertung. Der Hof untersuchte die Nutzung der auf EU-Ebene verfügbaren Datenquellen und Instrumente durch die Mitgliedstaaten.

83 Die Behörden der Mitgliedstaaten haben zwar das Recht, EDES zu konsultieren, sie sind nach den Finanzvorschriften der EU dazu jedoch nicht verpflichtet. Wie aus dem IAS-Bericht 2019 über EDES hervorgeht, hatten nur 16 Mitgliedstaaten einen Nationalen Nutzerverwalter für EDES benannt, und nur vier Mitgliedstaaten hatten regelmäßig auf EDES zugegriffen. Zudem stellte der IAS fest, dass Verwaltungsbehörden keine Kenntnis von OLAF-Ermittlungen und IMS-Fällen hatten, die Vertragspartner der Verwaltungsbehörden anderer Mitgliedstaaten betrafen.

84 Arachne ist das auf EU-Ebene verfügbare Data Mining-Tool, mit dem der Schutz der finanziellen Interessen der Union sichergestellt werden soll. Es ist darauf ausgelegt, risikobehaftete Personen zu ermitteln, wenn auch nicht speziell diejenigen, die sich in Ausschlussituationen befinden. Die Kommission hatte Arachne ursprünglich entwickelt, um die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten im Bereich Kohäsion bei der Durchführung von Prüfungen und Kontrollen zu unterstützen. Im Rahmen eines Pilotprojekts für den Bereich Landwirtschaft wird Arachne derzeit von sieben

Zahlstellen genutzt; weitere vier Zahlstellen befinden sich in einer Testphase mit Arachne.

85 Der Nutzen eines Data-Mining-Tools hängt in hohem Maße von der Quantität und Qualität der verfügbaren zugrunde liegenden Daten ab. Der Hof stellte fest, dass der Nutzen von Arachne für Ausschlusszwecke durch dessen begrenzten Anwendungsbereich im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung (Kohäsion und ein Pilotprojekt im Bereich Landwirtschaft) sowie durch folgende Faktoren eingeschränkt wird:

- fehlende EU-Daten von OLAF, des IMS und EDES;
- mangelnde Prüfungen auf Vollständigkeit und Genauigkeit von Projekten durch die Mitgliedstaaten;
- keine klar definierten Indikatoren, die die EDES-Ausschlusssituationen abdecken.

86 Der Hof stellt fest, dass sich die Kommission verpflichtet hat, im Rahmen ihrer Betrugsbekämpfungsstrategie Möglichkeiten zu prüfen, wie die Nutzung von Arachne auf alle Arten der Mittelverwaltung (direkt, indirekt und geteilt) ausgeweitet werden kann⁶³.

87 In den sektorspezifischen Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2021–2027, die die Mittel im Rahmen der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und die Gemeinsame Agrarpolitik sowie die Aufbau- und Resilienzfazilität, den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und die Reserve für die Anpassung an den Brexit umfassen, ist die Nutzung des von der Kommission entwickelten gemeinsamen Instruments zur Datenanalyse und Risikobewertung – also von Arachne – vorgesehen. Obwohl die Nutzung des Instruments für die Mitgliedstaaten freiwillig bleiben wird, verpflichtet die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin die Kommission für den betreffenden Zeitraum, das Instrument bereitzustellen, damit es letztendlich von allen Mitgliedstaaten genutzt werden kann⁶⁴.

⁶³ Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission: verstärkte Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts (COM(2019)196 final).

⁶⁴ Nummer 32 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 über die Haushaltsdisziplin.

Der Kommission fehlt der erforderliche Überblick über die Ausschlussysteme und Daten der Mitgliedstaaten

88 Aus den Befragungen der wichtigsten für die geteilte Mittelverwaltung zuständigen Generaldirektionen durch den Hof ging hervor, dass diese keinen Überblick über die Ausschlussmechanismen der Mitgliedstaaten haben. Ein solcher Überblick könnte dazu beitragen, dass die Bemühungen um eine bessere Nutzung der Möglichkeiten eines Ausschlussystems zum Schutz der finanziellen Interessen der Union bei allen Arten der Mittelverwaltung zielgerichteter werden. Er könnte auch genutzt werden, um Anweisungsbefugte, die an der Ausführung des EU-Haushalts beteiligt sind, über die Verfügbarkeit nationaler Datenquellen zu informieren, die für einen Ausschluss relevant sind. Eine bessere Nutzung und Weiterverwendung von Daten, die auf nationaler und EU-Ebene verfügbar sind, ist auch Voraussetzung für die Schaffung eines wirksamen Data-Mining-Tools, das den Anweisungsbefugten der Kommission dabei helfen kann, Personen zu ermitteln, die sich in einer Ausschlussituation befinden oder Gefahr laufen, in eine solche Situation zu geraten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

89 Im Rahmen dieser Prüfung soll die Wirksamkeit von Ausschlussmechanismen zum Schutz des EU-Haushalts vor unseriösen Zahlungsempfängern bewertet werden. Der Hof stellte fest, dass dies nicht der Fall ist. Obwohl EDES einen weiten Anwendungsbereich hat und über solide Entscheidungsverfahren verfügt, hatten die Kommissionsdienststellen aufgrund von Mängeln bei den Vorschriften über die Identifikation von Personen in Ausschlussituationen bis Ende 2020 nur 18 Fälle, die nicht mit Konkurs zusammenhängen, im System erfasst. Dies ist in erster Linie auf die Zersplitterung der Zuständigkeit für den Ausschluss, Schwierigkeiten beim Zugang zu den Daten der Mitgliedstaaten, die unzureichende Nutzung von EU-Daten, die zu große Abhängigkeit von Erklärungen der Vertragspartner und die begrenzte zentrale Monitoring- und Aufsichtstätigkeit zurückzuführen. Bei der geteilten Mittelverwaltung, auf die EDES keine Anwendung findet, beeinträchtigen Unterschiede zwischen den Ansätzen der Mitgliedstaaten die allgemeine Wirksamkeit der Ausschlussmechanismen zum Schutz des EU-Haushalts.

90 In Bezug auf die direkte Mittelverwaltung stellte der Hof fest, dass EDES ein breites Spektrum an potenziellen Vertragspartnern, Arten von Vereinbarungen und Ausschlussituationen abdeckt. Es besteht jedoch noch ein gewisser Handlungsbedarf zur Erweiterung des Spektrums an Ausschlussituationen (Ziffern [21–24](#)).

Empfehlung 1 – Ausschlussmöglichkeiten ausweiten

Die Kommission sollte in ihren an den Gesetzgeber gerichteten Vorschlag für die Novellierung der Haushaltsordnung die Möglichkeit des Ausschlusses von verbundenen Unternehmen, wirtschaftlichen Eigentümern und verantwortlichen Führungskräften von EU-Vertragspartnern – auch wenn diese selbst keine EU-Vertragspartner sind – aufnehmen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2022

91 Der Hof stellte ferner fest, dass EDES-Ausschlussverfahren eine solide Entscheidungsfindung in Bezug auf Personen in Ausschlussituationen ermöglichen. Insbesondere erlauben sie den Ausschluss von Personen, ohne jahrelang auf eine rechtskräftige Gerichts- oder endgültige Verwaltungsentscheidung warten zu müssen. Die zentrale Bewertung von Fällen durch ein unabhängiges Gremium trägt dazu bei, eine kohärente und faire Behandlung der Verfahrensparteien sicherzustellen (Ziffern [25–29](#)).

92 Der Hof ermittelte jedoch auch eine Reihe von Schwachstellen in den Regelungen, mit denen festgestellt werden soll, ob sich Personen in Ausschlussituationen befinden – sie haben zu der geringen Anzahl von Ausschlüssen beigetragen:

- Die zersplitterte Zuständigkeit für die Identifikation auszuschließender Personen beeinträchtigt die systematische Bewertung.
- Die Kommission nutzt einige der wichtigsten Datenquellen auf EU-Ebene nicht in ausreichendem Maße.
- Die Kommission hat aufgrund rechtlicher Beschränkungen und technischer Hindernisse Schwierigkeiten beim Zugang zu nationalen Daten über bestimmte Ausschlussituationen.
- Die Kommission stützt sich häufig ohne weitere Prüfungen auf die Erklärungen der Vertragspartner über das Nichtvorliegen einer Ausschlussituation (Ziffern **30–59**).

93 Die begrenzte zentrale Monitoring- und Aufsichtstätigkeit im Hinblick auf die Identifikation auszuschließender Personen durch die Kommissionsdienststellen hat dazu beigetragen, dass sich diese Mängel verfestigen. Nach Ansicht des Hofes werden stringendere Monitoring- und Aufsichtsregelungen für eine bessere Nutzung der Ausschlussmechanismen von entscheidender Bedeutung sein. Für ein besseres Monitoring wiederum wäre ein Fallbearbeitungssystem erforderlich, das einen Überblick über laufende und abgeschlossene Fälle geben kann. Auch bessere Ex-post-Überprüfungen dahin gehend, ob sich die Vertragspartner in einer Ausschlussituation befinden, Leitlinien für Anweisungsbefugte zur Verwendung der verfügbaren Daten und eine weitere Förderung der EDES-Nutzung (Ziffern **60–63**) könnten hier zu einer Verbesserung beitragen.

Empfehlung 2 – Umsetzung des Früherkennungs- und Ausschlussystems im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung stärken

Die Kommission sollte folgende Maßnahmen ergreifen:

- 1) Entwicklung eines Fallbearbeitungssystems, das einen Überblick über laufende und abgeschlossene Fälle geben kann;

- 2) Stärkung der Steuerungsaufgaben auf Kommissionsebene im Hinblick auf das wirksame Funktionieren von EDES, auch durch das Monitoring
 - i) der von den Anweisungsbefugten ergriffenen Maßnahmen aufgrund der Empfehlungen von OLAF und der EUSa in Bezug auf die Einleitung eines Früherkennungs- oder Ausschlussverfahrens;
 - ii) der Tätigkeiten der Anweisungsbefugten und der Nutzung verfügbarer Datenquellen durch die Anweisungsbefugten zur Identifikation von Ausschlussfällen wie zum Beispiel Früherkennungsfälle, Aufzeichnungen im Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS), laufende Betrugsermittlungen von OLAF und der EUSa, endgültige Prüfungsergebnisse, Wettbewerbsentscheidungen und Meldungen der Durchführungspartner;
 - iii) der Umsetzung der Empfehlungen des EDES-Gremiums durch die Anweisungsbefugten;
- 3) Durchführung von Ex-post-Überprüfungen, um festzustellen, ob sich die Vertragspartner in einer Ausschlussituation befinden, insbesondere wenn sich die Anweisungsbefugten auf ehrenwörtliche Erklärungen stützen;
- 4) Entwicklung von Standardverfahren und Leitlinien für die Anweisungsbefugten in Bezug auf die Nutzung von Datenquellen auf EU-Ebene wie zum Beispiel Früherkennungsfälle, Aufzeichnungen im Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS), Betrugsermittlungen von OLAF und der EUSa, Prüfungsfeststellungen, Wettbewerbsfälle und Meldungen der Durchführungspartner;
- 5) Sensibilisierung der Kommissionsdienststellen, der Durchführungspartner und der an der Verwaltung von EU-Mitteln beteiligten Behörden der Mitgliedstaaten für das Früherkennungs- und Ausschlussystem EDES.

Zieldatum für die Umsetzung: 2023

94 Hinsichtlich der indirekten Mittelverwaltung stellte der Hof fest, dass die Durchführungspartner nur einen geringen Beitrag zur Anzahl der registrierten EDES-Fälle geleistet haben. Dies ist weitgehend auf dieselben Faktoren wie bei der direkten Mittelverwaltung zurückzuführen. Darüber hinaus ermittelte der Hof drei weitere ursächliche Faktoren: Vereinbarungen mit Durchführungspartnern, die nicht alle Ausschlussituationen abdecken; die Tatsache, dass die Durchführungspartner Personen nicht vor einer rechtskräftigen Gerichts- oder endgültigen

Verwaltungsentscheidung ausschließen können; die Praxis, unseriöse Personen herauszufiltern, bevor sie für eine finanzielle Unterstützung durch die EU in Betracht gezogen werden (Ziffern 64–69).

95 Die Kommission bringt ihre Bewertung der Ausschlussmechanismen der Durchführungspartner nur schleppend zum Abschluss. Sobald diese Bewertung abgeschlossen ist, wird die Kommission besser in der Lage sein, die Gründe für den Ausschluss von Vertragspartnern im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zu untersuchen und diesen Rechnung zu tragen. Danach wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass die Kommission auch die Funktionsweise der von den Durchführungspartnern eingerichteten Ausschlussysteme überwacht (siehe Ziffern 70–72).

Empfehlung 3 – Monitoring bei der Früherkennung und beim Ausschluss im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung verbessern

Um ein kohärentes Maß an Schutz der EU-Mittel im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung zu erreichen, sollte die Kommission dafür Sorge tragen, dass ihre Partner ihrer Pflicht nachkommen, die Kommission zu informieren, wenn Personen identifiziert wurden, die sich in einer Ausschlussituation befinden.

Zieldatum für die Umsetzung: ab 2023

96 Bei der geteilten Mittelverwaltung – sie betrifft hauptsächlich die Agrar- und Kohäsionsausgaben – gibt es keinen einheitlichen EU-Mechanismus für den Ausschluss von unseriösen Partnern. Als Folge fehlender kohärenter Verpflichtungen zum Ausschluss ermittelte der Hof im Rahmen seiner Überprüfung von vier Mitgliedstaaten höchst unterschiedliche Ansätze, die zu Ungleichmäßigkeiten beim Schutz der EU-Mittel führen. Der Hof stellte zudem fest, dass einige Mitgliedstaaten Daten und Instrumente, die auf EU-Ebene zur Verfügung stehen, insbesondere die EDES-Datenbank, OLAF-Daten über Betrug und Unregelmäßigkeiten sowie Arachne, das Instrument zur Datenanalyse und Risikobewertung, besser zum Schutz der finanziellen Interessen der Union nutzen könnten (Ziffern 73–87).

Empfehlung 4 – Früherkennungs- und Ausschlusssystem auf die geteilte Mittelverwaltung ausweiten

Die Kommission sollte in ihren Vorschlag an den Gesetzgeber für die Novellierung der Haushaltsordnung den folgenden Punkt aufnehmen: die Anwendung der zentralen EDES-Elemente auch auf die Mittel im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, damit Personen, die sich in einer Ausschlussituation befinden, bei allen Arten der Mittelverwaltung in gleicher Weise behandelt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2022

97 Schließlich stellte der Hof fest, dass die Kommission keinen Überblick über die Ausschlusssysteme und die Daten in den Mitgliedstaaten hat. Ein solcher Überblick könnte dazu beitragen, dass die Bemühungen um eine bessere Nutzung des Ausschlusssystems EDES und von Daten zum Schutz der finanziellen Interessen der Union bei allen Arten der Mittelverwaltung zielgerichteter werden und dass ein Data-Mining-Tool geschaffen wird, mit dessen Hilfe unseriöse Personen identifiziert werden, die sich in Ausschlussituationen befinden oder Gefahr laufen, in eine solche Situation zu geraten (Ziffer **88**).

Empfehlung 5 – Nutzung vorhandener Daten und digitaler Instrumente verbessern

Im Rahmen ihrer umfassenderen Bemühungen, Daten und digitale Instrumente zum Schutz des EU-Haushalts zu nutzen, sollte die Kommission Maßnahmen ergreifen, um die Nutzung von Daten zu verbessern, die für den Ausschluss relevant sind. In diesem Zusammenhang sollte sie insbesondere

- 1) eine Bestandsaufnahme durchführen, um die Quellen der Daten – einschließlich nationaler Daten – zu ermitteln, die für den Schutz des EU-Haushalts relevant sind, und festzustellen, wie auf diese Quellen zugegriffen werden kann;
- 2) eine angemessene Rechtsgrundlage für den Zugang zu und die Nutzung von Daten, einschließlich nationaler Daten, über (potenzielle) EU-Vertragspartner für Prüfungs- und Kontrollzwecke vorschlagen;
- 3) ein gemeinsames Instrument zur Datenanalyse und Risikobewertung mit Zugang zu allen relevanten EU- und nationalen Daten entwickeln;
- 4) die Verfügbarkeit von Daten sicherstellen und deren Austausch fördern;

- 5) eine Strategie entwickeln, um sicherzustellen, dass nationale und EU-Daten über (potenzielle) EU-Vertragspartner digital, zugänglich, standardisiert und interoperabel sind.

Zieldatum für die Umsetzung: Empfehlungen 5(1) und 5(2): 2023; Empfehlung 5(3): 2025; Empfehlung 5(4): Beginn des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens; Empfehlung 5(5): 2023 (für EU-Daten) bzw. Datum des Geltungsbeginns der überarbeiteten Haushaltsordnung (für nationale Daten)

Dieser Sonderbericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Tony Murphy, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. April 2022 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Akronyme und Abkürzungen

Arachne: von der Europäischen Kommission entwickeltes Instrument zur Datenanalyse und Risikobewertung

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

EIB: Europäische Investitionsbank

EIF: Europäischer Investitionsfonds

EUStA: Europäische Staatsanwaltschaft

GD BUDG: Generaldirektion Haushalt

GD INTPA: Generaldirektion für internationale Partnerschaften

IAS: *Internal Audit Service* (Interner Auditdienst der Europäischen Kommission)

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

OLAF: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

REA: *Research Executive Agency* (Exekutivagentur für die Forschung)

Glossar

Anweisungsbefugter: Bediensteter, dem es obliegt, die Einnahmen und Ausgaben eines Organs oder einer Einrichtung der EU auszuführen.

Betrug: vorsätzliche, rechtswidrige Täuschung zur Erlangung eines materiellen Vorteils, indem einer anderen Partei Vermögensgegenstände oder Geld entzogen werden.

Bewertung auf Basis von Säulen: Bewertung der Finanzmanagement-Regelungen eines Durchführungspartners durch die Kommission.

Digitalisierung: Wandel hin zur Einbindung und Nutzung digitaler Techniken und digitalisierter Informationen, um Prozesse und Aufgaben einfacher, schneller, wirksamer und/oder wirtschaftlicher auszuführen.

Direkte Mittelverwaltung: Verwaltung eines EU-Fonds oder EU-Programms ausschließlich durch die Kommission im Gegensatz zur geteilten oder indirekten Mittelverwaltung.

EIB-Gruppe: Europäische Investitionsbank und Europäischer Investitionsfonds.

Europäische Investitionsbank: EU-Bank, deren Anteilseigner die Mitgliedstaaten der EU sind und die Finanzmittel für Projekte zur Unterstützung der EU-Politik bereitstellt, hauptsächlich innerhalb der EU, aber auch in Drittländern.

Europäischer Investitionsfonds: spezialisierter Anbieter von Risikofinanzierung für kleine und mittlere Unternehmen in der EU und bestimmten Drittländern; Teil der EIB-Gruppe.

Finanzierungsinstrument: finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt in Form von Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnlichen Investitionen, Darlehen, Bürgschaften oder anderen Risikoteilungsinstrumenten.

Geteilte Mittelverwaltung: Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der die Kommission – im Gegensatz zur direkten Mittelverwaltung – dem Mitgliedstaat Haushaltsvollzugsaufgaben überträgt, wobei sie selbst weiterhin die oberste Verantwortung trägt.

Kleine und mittlere Unternehmen: Größenbestimmung von Unternehmen und anderen Einrichtungen auf der Grundlage der Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter und bestimmter finanzieller Kriterien. Kleine Unternehmen beschäftigen weniger als 50 Personen und haben einen Umsatz oder eine Bilanzsumme von höchstens 10 Millionen Euro. Mittlere Unternehmen beschäftigen weniger als 250 Personen und

haben einen Umsatz von bis zu 50 Millionen Euro oder eine Bilanzsumme von bis zu 43 Millionen Euro.

Öffentliche Auftragsvergabe: Beschaffung von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen durch eine öffentliche Stelle oder eine andere Behörde im Wege eines offenen und wettbewerbsorientierten Verfahrens, um Qualität und das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen.

Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen: Verordnung mit Vorschriften, die für alle fünf europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Zeitraum 2014-2020 gelten.

Verwaltungsbehörde: von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale (öffentliche oder private) Stelle, die ein mit EU-Mitteln finanziertes Programm verwaltet.

Vorläufige rechtliche Bewertung: rechtliche Würdigung von Sachverhalten und Erkenntnissen in einer bestimmten Angelegenheit, die erfolgt, bevor die zuständige Behörde zu einer rechtskräftigen Gerichts- oder endgültigen Verwaltungsentscheidung gelangt ist.

Zahlstelle: von einem Mitgliedstaat mit der Verwaltung von EU-Agrarausgaben beauftragte Stelle.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

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, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Tony Murphy, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Helga Berger, Mitglied des Hofes. Frau Berger wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Silvia Janik und dem Attaché Franz Ebermann, der Leitenden Managerin Judit Oroszki und dem Aufgabenleiter James McQuade. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Tomasz Kokot and Attila Horvay-Kovacs. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung.



Erste Reihe (von links nach rechts): Judit Oroszki, James McQuade, Helga Berger, Mitglied des Europäischen Rechnungshofs, Silvia Janik, Attila Horvay-Kovács
Zweite Reihe (von links nach rechts): Thomas Everett, Tomasz Kokot, Franz Ebermann

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2022

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 Urheberrechtseinhabern einzuholen:

Abbildung 7: Bildsymbole von Pixel perfect auf der Plattform <https://flaticon.com>.

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 978-92-847-7782-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/672296	QJ-02-22-006-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-7756-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/296381	QJ-02-22-006-DE-Q

"Blacklisting" – das Führen schwarzer Listen zum Ausschluss unseriöser Zahlungsempfänger – ist eine Maßnahme zur Verhinderung von Betrug. Mithilfe der EDES-Datenbank versucht die EU, unseriöse Vertragspartner – etwa Personen, die in Betrug, Korruption oder andere Unregelmäßigkeiten verwickelt sind – vom Erhalt öffentlicher Gelder auszuschließen. In der Prüfung des Hofes wurde bewertet, ob schwarze Listen wirksam zum Schutz des EU-Haushalts eingesetzt werden. Der Hof kam zu dem Schluss, dass das aktuelle System nicht wirksam ist, da es keine kohärenten Verpflichtungen für die einzelnen Auszahlungsarten enthält. Außerdem ist bei Mitteln, die von den Mitgliedstaaten verwaltet werden, die Nutzung von Ausschlussystemen nicht verpflichtend. Zersplitterte Zuständigkeiten und Mängel bei der Identifizierung auszuschließender Vertragsparteien haben dazu geführt, dass nur wenige Fälle in die EDES-Datenbank aufgenommen wurden. Daher empfiehlt der Hof, die Nutzung des EDES-Systems auf die von den Mitgliedstaaten verwalteten Mittel auszuweiten, denn dort gibt es derzeit einen Flickenteppich aus unterschiedlichen Ausschlusskriterien. Außerdem empfiehlt der Hof eine bessere Nutzung von Daten und digitaler Instrumente zur Identifizierung unseriöser Zahlungsempfänger.

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



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

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