



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Liebe Leserinnen, liebe Leser!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht 06/2023 ***"Interessenkonflikte bei den Kohäsions- und Agrarausgaben der EU: Ein Rahmen ist vorhanden, aber Transparenz und Aufdeckung sind lückenhaft"*** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Pietro Russo, Mitglied des Hofes, erstellt.

Obwohl es ein Regelwerk zur Vermeidung und Behandlung von Interessenkonflikten bei der Verwendung von EU-Geldern gibt, bestehen Lücken in Bezug auf die Förderung von Transparenz und die Erkennung von Risikosituationen. Zu diesem Fazit gelangt der Bericht, in dem es insbesondere um die Frage geht, wie das Problem in den beiden größten Ausgabenbereichen der EU – Landwirtschaft und Kohäsion – angegangen wird.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu.

Um auf das Publikationsportal des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

In dieser [Datenschutzerklärung](#) wird erläutert, wie Ihre personenbezogenen Daten vom Europäischen Rechnungshof gemäß der [Verordnung 2018/1725](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der Union verarbeitet und wie sie bei der Verbreitung seiner Publikationen geschützt werden. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung

Luxemburg, 13. März 2023

EU-Förderung für Landwirtschaft und regionalen Zusammenhalt: Lücken bei Aufdeckung, Lösung und Meldung von Interessenkonflikten

- *Es herrscht Unklarheit über die Höhe der EU-Gelder, die von diesem Problem betroffen sind.*
- *Die Maßnahmen für bessere Transparenz und zum Schutz von internen Hinweisgebern sind unzureichend.*

Obwohl es ein Regelwerk zur Vermeidung und Behandlung von Interessenkonflikten bei der Verwendung von EU-Geldern gibt, bestehen Lücken in Bezug auf die Förderung von Transparenz und die Erkennung von Risikosituationen. Zu diesem Fazit gelangt ein neuer Bericht des Europäischen Rechnungshofs, in dem es insbesondere um die Frage geht, wie das Problem in den beiden größten Ausgabenbereichen der EU – Landwirtschaft und regionaler Zusammenhalt ("Kohäsion") – angegangen wird.

"Vor dem Hintergrund der überarbeiteten Rechtsvorschriften und jüngster Vorkommnisse wollten wir überprüfen, ob die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten in angemessener Weise gegen Interessenkonflikte in der gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik vorgegangen sind", so Pietro Russo, das für die Prüfung zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Wir haben festgestellt, dass Anstrengungen unternommen wurden, um das Problem anzugehen, aber nach wie vor Lücken bestehen. Die Meldung von Fällen sollte verbessert werden, um einen klaren Überblick über die von Interessenkonflikten betroffenen Beträge zu erhalten."

Nach den EU-Vorschriften müssen Personen, die (in der EU oder auf nationaler Ebene) an der Verwaltung von EU-Mitteln beteiligt sind, Interessenkonflikte vermeiden, die auf die politische Nähe oder nationale Zugehörigkeit, wirtschaftliche Interessen oder andere direkte oder indirekte persönliche Interessen zurückgehen. Wird ein Interessenkonflikt vermutet oder festgestellt, muss die zuständige Behörde sicherstellen, dass die betreffende Person jede Tätigkeit in dem entsprechenden Zusammenhang einstellt.

Auf nationaler Ebene werden solche Situationen vor allem über Selbsterklärungen gehandhabt. Diese Erklärungen seien jedoch nicht unbedingt zuverlässig, und der Abgleich von Informationen könne sich mitunter schwierig gestalten – aufgrund von Datenschutz, fehlenden

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

Verwaltungskapazitäten sowie allgemein mangelnder Transparenz. Die Prüfer stellten fest, dass in den von ihnen untersuchten Ländern (Deutschland, Ungarn, Malta und Rumänien) Regierungsmitglieder, die an Entscheidungen über EU-Programme und die Zuweisung von entsprechenden Fördermitteln beteiligt waren, nicht zwingend eine Selbsterklärung abgeben mussten, obwohl dies in den einschlägigen Verordnungen seit 2018 ausdrücklich vorgeschrieben ist. Solche Erklärungen würden auf EU-Ebene ebenfalls oft genutzt, und insbesondere in sensiblen Fällen würden auch einige Kontrollen durchgeführt. Die sogenannten "Drehtüreffekte" – davon wird gesprochen, wenn Mitarbeiter aus dem öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft wechseln, aber weiterhin im selben Bereich tätig sind – seien jedoch immer mit dem Risiko von Interessenkonflikten verbunden. Daher müsse energischer gegen solche Fälle vorgegangen werden, so die Prüfer.

Den Prüfern zufolge legten die nationalen Behörden großen Wert auf die Aufdeckung von Interessenkonflikten bei der Auftragsvergabe, achteten jedoch nicht immer auf bestimmte Warnsignale. Diese beträfen z. B. die zahlreichen Verfahren, bei denen kein ordnungsgemäßer Wettbewerb stattfindet (d. h. Aufträge, die ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren ausgehandelt werden, oder Antragsteller, die mit anderen an EU-geförderten Projekten beteiligten Akteuren in Verbindung stehen). Die Prüfer stellen auch fest, dass es noch keine Maßnahmen zum Schutz von internen Hinweisgebern (d. h. Personen, die Verstöße gegen das EU-Recht melden) gibt und viele Mitgliedstaaten die einschlägigen Vorschriften nur verspätet umsetzen.

Öffentliche Quellen (wie Links zu nationalen und regionalen Websites, auf denen die Empfänger von EU-Mitteln für Landwirtschaft und Kohäsion aufgeführt sind, oder die Online-Plattform "Kohesio" der Kommission) enthielten derzeit keine Informationen über die eigentlichen Endbegünstigten hinter den juristischen Personen, was die öffentliche Kontrolle einschränke. Im neuen Programmplanungszeitraum (2021–2027) werde die Angabe dieser Informationen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der EU-Länder für den Kohäsionsbereich verpflichtend sein. Wer in der Landwirtschaft EU-Mittel erhalte, müsse ab 2023 Angaben dazu machen, welchen Gruppen von Unternehmen er angehört.

Außerdem weisen die Prüfer darauf hin, dass es keine öffentlich zugänglichen Informationen über das Ausmaß von Interessenkonflikten im Bereich der geteilten Verwaltung der EU-Ausgaben gibt, ebenso wenig wie Indikatoren zur Häufigkeit. Auch würden nicht alle Unregelmäßigkeiten gemeldet, z. B. wenn es um weniger als 10 000 Euro gehe oder die Unregelmäßigkeiten auf nationaler Ebene aufgedeckt und berichtigt würden, noch bevor bei der Kommission Mittel angefordert werden.

Hintergrundinformationen

Etwa die Hälfte der EU-Ausgaben unterliegt der geteilten Mittelverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Dies gilt für die beiden Agrarfonds – den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – und die drei wichtigsten Fonds der Kohäsionspolitik: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds (KF). Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung trägt die Kommission die Gesamtverantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans, während die Mitgliedstaaten wirksame und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen müssen, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern, aufzudecken und zu beheben. Die nationalen Behörden sind in erster Linie dafür verantwortlich, Unregelmäßigkeiten auf Empfängerebene zu ermitteln und zu beheben.

Der Sonderbericht 06/2023 "*Interessenkonflikte bei den Kohäsions- und Agrarausgaben der EU: Ein Rahmen ist vorhanden, aber Transparenz und Aufdeckung sind lückenhaft*" ist auf der Website des Europäischen Rechnungshofs abrufbar.

Pressekontakt

Pressestelle des Europäischen Rechnungshofs: press@eca.europa.eu

- Claudia Spiti: claudia.spiti@eca.europa.eu – Mobil: (+ 352) 691 553 547
- Damijan Fišer: damijan.fiser@eca.europa.eu – Mobil: (+ 352) 621 552 224
- Vincent Bourgeais: vincent.bourgeais@eca.europa.eu – Mobil: (+ 352) 691 551 502

Sonderbericht

Interessenkonflikte bei den Kohäsions- und Agrarausgaben der EU:

Ein Rahmen ist vorhanden, aber Transparenz
und Aufdeckung sind lückenhaft



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VI
Einleitung	01 - 13
Interessenkonflikte im Bereich des EU-Haushalts	01 - 06
Interessenkonflikte im Bereich der geteilten Mittelverwaltung	07 - 10
Risiken von Interessenkonflikten und Schutz der Rechtsstaatlichkeit	11 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 17
Bemerkungen	18 - 82
Es wurden noch keine Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und zum Schutz von Hinweisgebern ergriffen	18 - 48
Die Kommission bietet umfassende Schulungen an und schreibt die Abgabe von Erklärungen zwingend vor, doch ihre Verfahren zum Umgang mit Drehtüreffekten weisen Schwächen auf	20 - 24
Kommission stellt Schwachstellen bei den Präventionsverfahren der Mitgliedstaaten fest und bietet nützliche Orientierungshilfe	25 - 28
Die Mitgliedstaaten verfügen über Rahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten, doch hat sich dieser seit der Annahme der neuen EU-Definition nicht geändert	29 - 30
Die Mitgliedstaaten verfügen über Verfahren für den Umgang mit Interessenkonflikten, doch weisen diese nach wie vor Schwächen auf	31 - 42
Bemühungen um mehr Transparenz hinsichtlich der Empfänger von EU-Mitteln sind im Gange	43 - 46
Verzögerungen bei der Umsetzung der Richtlinie über den Schutz von Hinweisgebern ("Whistleblowers")	47 - 48
Es gibt Lücken in Maßnahmen zur Aufdeckung, Lösung und Meldung von Interessenkonflikten	49 - 82
Kommission legt Schwerpunkt auf gemeldete Verdachtsfälle	51 - 58
Die Mitgliedstaaten betreiben die Aufdeckung von Interessenkonflikten bei der Auftragsvergabe mit Nachdruck, schenken jedoch einigen Warnsignalen nicht genügend Beachtung	59 - 64

Die Prüfstellen in den Mitgliedstaaten stellten Schwachstellen beim Umgang mit Interessenkonflikten fest 65 - 66

Data-Mining wird nicht ausreichend genutzt, um Interessenkonflikte aufzudecken 67 - 73

Es gibt Mechanismen zur Beilegung von Interessenkonflikten, doch sind die Verfahren langwierig 74 - 77

Die Berichterstattung über Interessenkonflikte ist unvollständig 78 - 82

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 83 - 91

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Ein Interessenkonflikt ist eine Unregelmäßigkeit zum Nachteil des EU-Haushalts, die möglicherweise in Verbindung mit betrügerischen Handlungen steht. Definitionen von Interessenkonflikten finden sich in der EU-Haushaltsordnung und den Vergaberichtlinien der EU.

II Im Jahr 2018 wurde im Zuge der Überarbeitung von Artikel 61 der EU-Haushaltsordnung die Verpflichtung zur Vermeidung von Interessenkonflikten ausdrücklich auf Personen ausgeweitet, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung in den Mitgliedstaaten für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständig sind. Ein Interessenkonflikt besteht, wenn eine am Vollzug des EU-Haushalts mitwirkende Person aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf direkten oder indirekten persönlichen Interessen beruhen, ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen kann.

III Ziel der Prüfung war es, vor dem Hintergrund der überarbeiteten Rechtsvorschriften, der in der letzten Zeit aufgetretenen Fälle und im Interesse der wichtigsten Akteure und der Öffentlichkeit zu überprüfen, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten Interessenkonflikte in der Gemeinsamen Agrarpolitik und in der Kohäsionspolitik angemessen angegangen sind. Mit der Prüfung sollte auf mögliche Mängel beim Umgang mit Interessenkonflikten auf Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten hingewiesen werden, und es sollten Empfehlungen für Verbesserungen ausgesprochen werden.

IV Der Hof bewertete die geltenden Vorschriften und Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten, Maßnahmen zu ihrer Aufdeckung und Lösung sowie zur Berichterstattung darüber.

V Er stellte fest, dass sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen hatten, um gegen Interessenkonflikte anzugehen. Insbesondere im Hinblick auf die folgenden Bereiche besteht aber nach wie vor Handlungsbedarf: Förderung von Transparenz, Aufdeckung von Risikosituationen und umfassende Meldung von Fällen, in denen Interessenkonflikte bestehen, damit die Kommission und die Mitgliedstaaten sich einen klaren Überblick verschaffen können.

VI Der Hof empfiehlt der Kommission, Maßnahmen zu ergreifen, die ihr dabei helfen, Interessenkonflikte besser zu vermeiden und aufzudecken, sowie für mehr Transparenz zu sorgen.

Einleitung

Interessenkonflikte im Bereich des EU-Haushalts

01 Ein Interessenkonflikt ist eine Unregelmäßigkeit zum Nachteil des EU-Haushalts, die möglicherweise in Verbindung mit betrügerischen Handlungen steht. Gemäß dem Europäischen Gerichtshof stellt eine "Interessenverquickung [...] an sich und objektiv eine schwerwiegende Störung dar, ohne dass es auf die Absichten und die Gut- oder Bösgläubigkeit der Beteiligten ankäme"¹. Definitionen von Interessenkonflikten finden sich in der EU-Haushaltsordnung² und den Vergaberichtlinien der EU³.

02 Im Zuge der Überarbeitung von Artikel 61 der EU-Haushaltsordnung im Jahr 2018 wurde die Verpflichtung zur Vermeidung von Interessenkonflikten ausdrücklich auf Personen ausgeweitet, die in den Mitgliedstaaten an der Verwaltung von EU-Mitteln mitwirken. Artikel 61 gilt auch für Personen, die in Entscheidungen über vorbereitende Handlungen für die EU-Ausgabenprogramme eingebunden sind, z. B. Regierungsmitglieder. Ein Interessenkonflikt besteht gemäß Artikel 61 Absatz 3, wenn eine am Vollzug des EU-Haushalts mitwirkende Person aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf direkten oder indirekten persönlichen Interessen beruhen, ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen kann.

03 Wenn ein vermeintlicher oder tatsächlicher Interessenkonflikt festgestellt wird, muss die zuständige Behörde sicherstellen, dass die betreffende Person sämtliche Tätigkeiten in dieser Angelegenheit einstellt. In Artikel 36 Absatz 3 der Haushaltsordnung wird eine wirksame interne Kontrolle beim Vollzug des EU-Haushalts gefordert, die auf bewährter internationaler Praxis beruht und die Vermeidung von Interessenkonflikten beinhaltet.

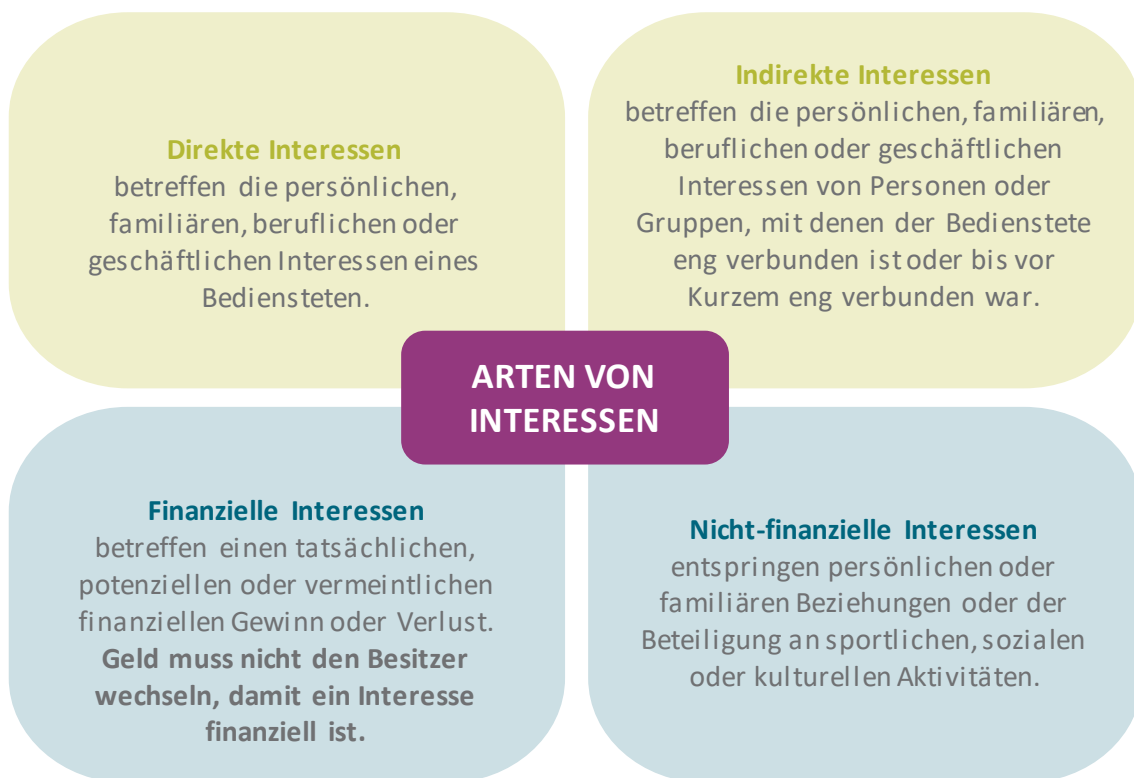
¹ [Ismeri Europa Srl gegen Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften](#).

² Artikel 61 der [Haushaltsordnung der EU](#).

³ Artikel 35 der [Richtlinie 2014/23/EU](#), Artikel 24 der [Richtlinie 2014/24/EU](#) und Artikel 42 der [Richtlinie 2014/25/EU](#).

04 Für die Zwecke dieses Berichts wird "Interesse" als Engagement, Verpflichtung, Pflicht oder Ziel definiert, das oder die mit einer bestimmten sozialen oder wirtschaftlichen Funktion oder Praxis einhergeht. Ein solches Interesse kann darauf abzielen, bestimmte Personen oder Gruppen zu begünstigen oder zu benachteiligen. Interessen können als direkt oder indirekt, finanziell oder nicht finanziell eingestuft werden (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – Arten von Interessen

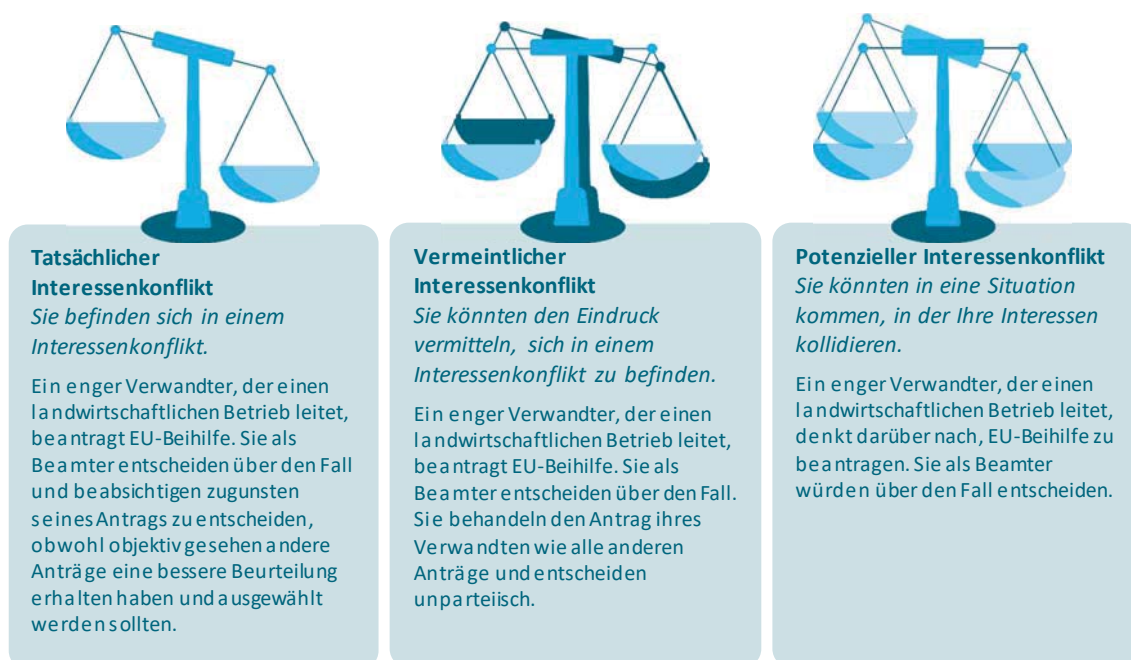


Quelle: Victorian Public Sector Commission, 2016.

05 Die OECD⁴ unterscheidet verschiedene Arten von Interessenkonflikten: tatsächliche, potenzielle und vermeintliche Interessenkonflikte. Die Unterschiede zwischen diesen Interessenkonflikten, die im EU-Recht nicht definiert sind, sind – übertragen auf den Kontext der EU-Finanzierung – [Abbildung 2](#) zu entnehmen:

⁴ OECD, Managing conflict of interest in the public sector, 2005.

Abbildung 2 – Beispiele für tatsächliche, vermeintliche und potenzielle Interessenkonflikte



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

06 Zusätzlich können Interessenkonflikte, die private Begünstigte von EU-geförderten Projekten betreffen (z. B. Konflikte zwischen den Begünstigten und ihren Dienstleistern) und in der Haushaltsordnung nicht erfasst sind, durch nationale Vorschriften geregelt werden. Mit diesen Vorschriften sollen in der Regel die Überhöhung von Preisen, die Vorlage gefälschter Ausgabennachweise und die Umgehung der Förderfähigkeitsvorschriften verhindert werden⁵. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat in den letzten Jahren solche Fälle festgestellt⁶.

Interessenkonflikte im Bereich der geteilten Mittelverwaltung

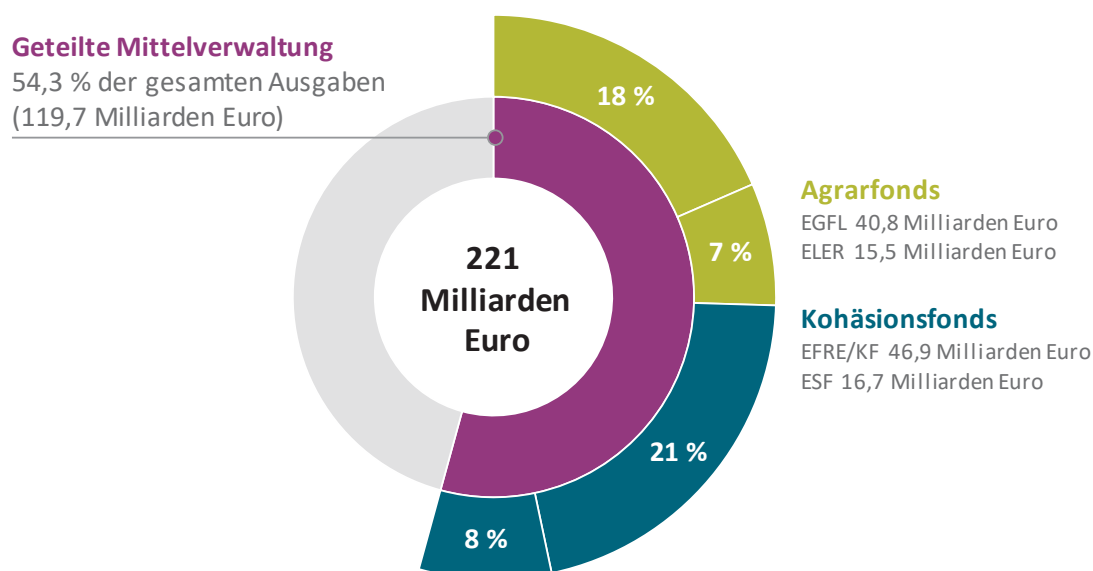
07 Etwa die Hälfte der EU-Ausgaben unterliegt der geteilten Mittelverwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten (siehe [Abbildung 3](#)). Dies gilt für die beiden Agrarfonds – den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) – und die drei wichtigsten Fonds der Kohäsionspolitik: den Europäischen Fonds für

⁵ Siehe z. B. OECD, *Collusion and Corruption in Public Procurement*, 2010.

⁶ Siehe *The OLAF report 2021*, S. 18, bzw. *The OLAF report 2020*, S. 14–15.

regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds (KF).

Abbildung 3 – EU-Ausgaben, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, im Jahr 2021



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von der Europäischen Kommission vorgelegten Jahresrechnung der Europäischen Union 2021.

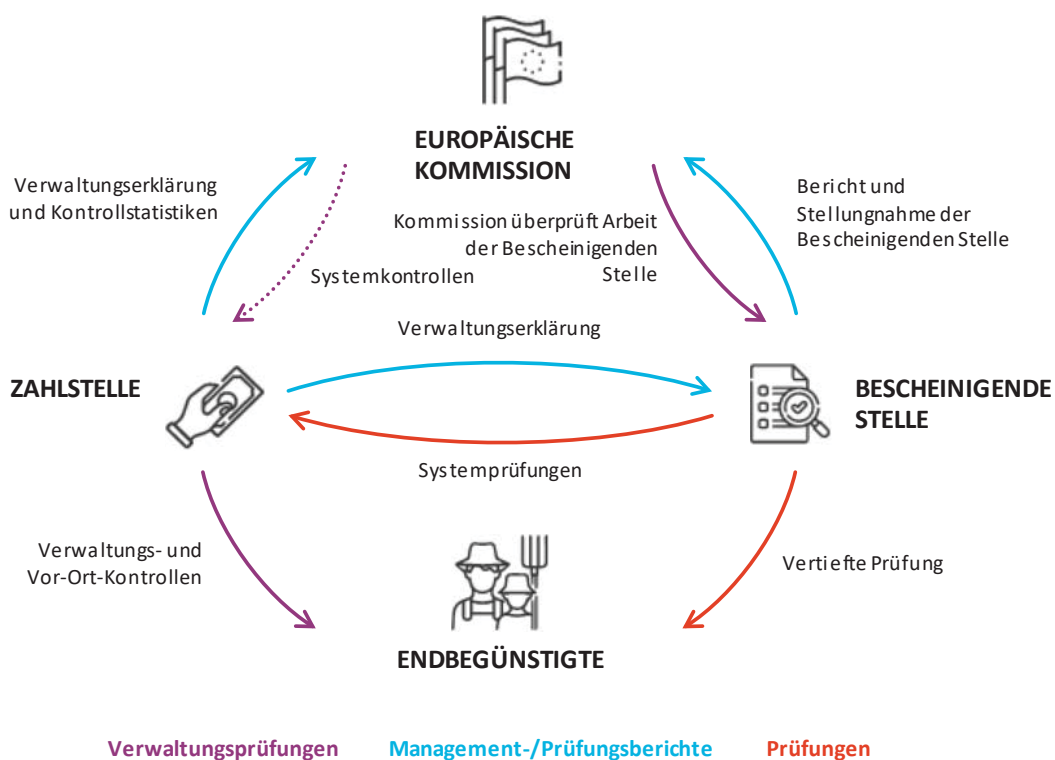
08 Bei der geteilten Mittelverwaltung trägt die Kommission die Gesamtverantwortung für den Haushaltsvollzug. Die **Kommission** erlangt Gewähr durch die bestehenden internen Kontroll- und Berichterstattungssysteme, bietet den für die Durchführung und Prüfung zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe und Unterstützung, führt Prüfungen durch und kann Finanzkorrekturen vornehmen, wenn die Mitgliedstaaten den EU-Haushalt nicht hinreichend schützen. Die **Mitgliedstaaten** müssen wirksame und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen, um Unregelmäßigkeiten (wie Interessenkonflikte), einschließlich solcher, die auf Betrug zurückzuführen sind, im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zu verhindern, aufzudecken und zu korrigieren und zu Unrecht gezahlte Beträge einzuziehen.

09 Im Bereich der **Kohäsionspolitik** prüfen die Verwaltungsbehörden Finanzhilfeanträge, wählen die zu fördernden Projekte aus, führen Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durch, bewilligen Zahlungen, erheben Daten zu den einzelnen Vorgängen und ergreifen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen. Die Verwaltungsbehörden können einige ihrer Aufgaben zwischengeschalteten oder nachgeordneten Stellen übertragen. Hierbei kann es sich um Ministerien oder andere öffentliche oder private

Stellen handeln. Unabhängige Prüfbehörden überprüfen das wirksame Funktionieren der Verwaltungssysteme und der internen Kontrollen operationeller Programme.

10 Im Bereich der **Agrarpolitik** (siehe **Abbildung 4**) verwalten die Verwaltungsbehörden die aus dem ELER finanzierten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben aus dem EGFL und dem ELER fallen in den Zuständigkeitsbereich der Zahlstellen. Sie können Aufgaben wie die Verwaltung von Beihilfeanträgen oder Vor-Ort-Kontrollen bei Endempfängern auf andere öffentliche oder private Stellen übertragen. Die Bescheinigenden Stellen geben eine Stellungnahme zur Vollständigkeit, Genauigkeit und sachlichen Richtigkeit der Jahresabschlüsse der Zahlstelle, zur ordnungsgemäßen Funktionsweise ihres internen Kontrollsystems sowie zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, deren Erstattung bei der Kommission beantragt wurde, ab.

Abbildung 4 – Geteilte Mittelverwaltung im Rahmen der GAP



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

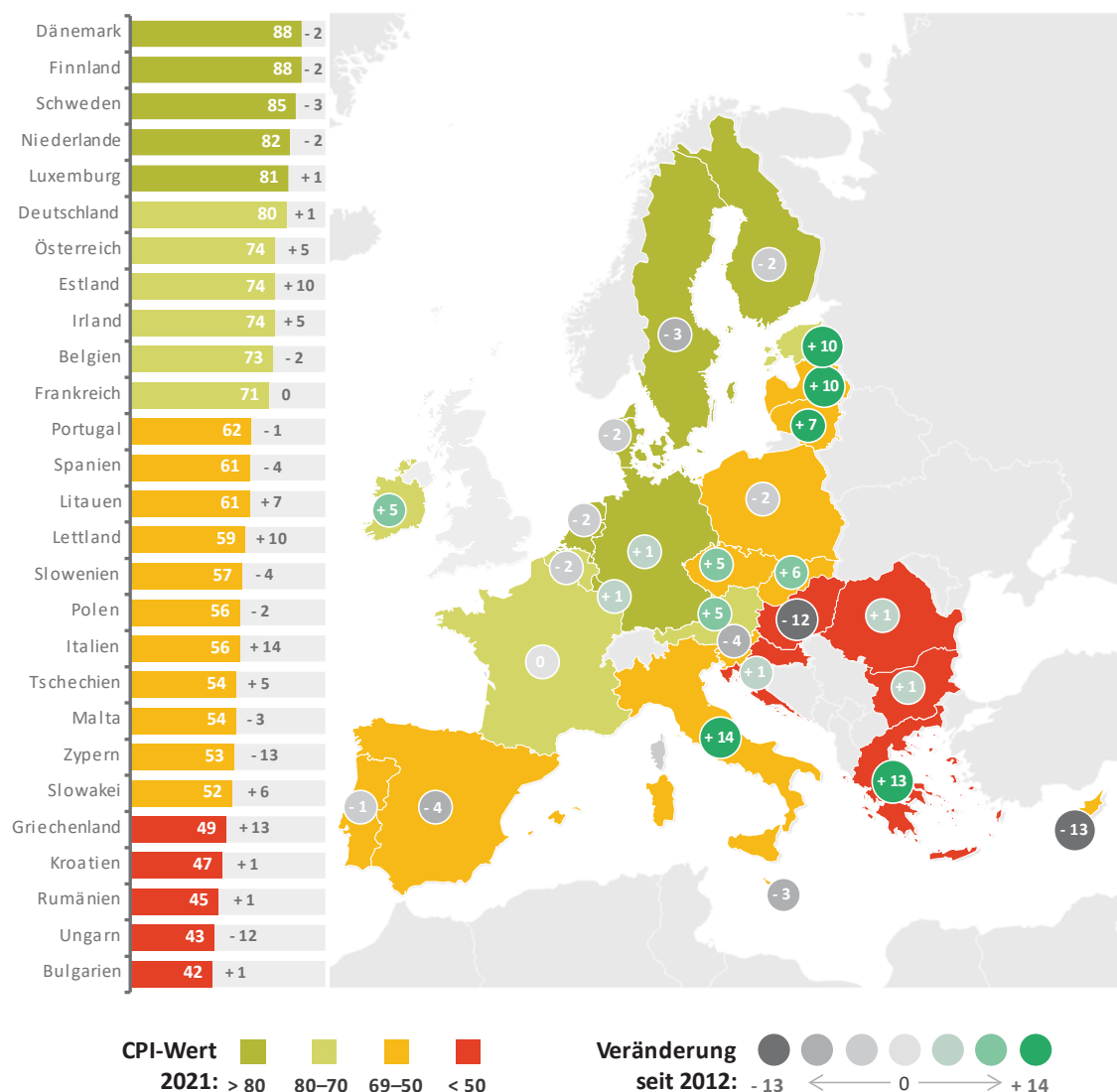
Risiken von Interessenkonflikten und Schutz der Rechtsstaatlichkeit

11 Einem Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)⁷ zufolge können Interessenkonflikte im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung während des gesamten Projektmanagementzyklus erhebliche Risiken mit sich bringen. In der Antrags- und Auswahlphase von Projekten können Absprachen zwischen öffentlichen Bediensteten, Antragstellern und Dritten dazu führen, dass bei der Projektvergabe unfair vorgegangen wird. Es kann zu Versuchen, öffentliche Bedienstete zu bestechen, sowie zu Dokumentenfälschungen kommen. In der Abschluss- und Evaluierungsphase der Projekte kann die Objektivität der Evaluierungsberichte durch Interessenkonflikte gefährdet werden.

12 Im Januar 2022 veröffentlichte Transparency International die jüngste Ausgabe des Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perception Index*, CPI). Mit diesem Index werden Bestechung sowie andere Formen der Veruntreuung öffentlicher Gelder gemessen. Es werden Mechanismen zur Prävention von Korruption wie die Fähigkeit von Regierungen, Integritätsmechanismen durchzusetzen, oder das Vorhandensein angemessener Gesetze zur Offenlegung von Finanzinformationen, zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Sicherstellung des Zugangs zu Informationen bewertet. Insgesamt wird die EU durchschnittlich als weniger korrupt als andere Regionen wahrgenommen. Dänemark, Schweden und Finnland gehören zu den Spitzenreitern. Rumänien, Ungarn und Bulgarien sind die EU-Länder mit der niedrigsten Bewertung (siehe [Abbildung 5](#)).

⁷ OECD, *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds*, 2019.

Abbildung 5 – Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) 2021 – Europäische Union



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Korruptionswahrnehmungsindizes 2021 und 2022 von Transparency International.

13 Im Dezember 2020 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die [Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union](#) an. In der Verordnung werden mehrere Situationen genannt, die auf einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hinweisen können. Gemäß Artikel 3 der Verordnung stellt "das Versäumnis, sicherzustellen, dass keine Interessenkonflikte bestehen" eine solche Situation dar. Wenn solche Verstöße die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, muss die Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen. Im März 2022 veröffentlichte die Kommission

[Leitlinien](#) für die Anwendung der Bestimmungen⁸. Am 27. April 2022 übermittelte die Kommission Ungarn eine schriftliche Mitteilung und leitete damit das in der Verordnung 2092/2020 vorgesehene Verfahren zum Schutz des EU-Haushalts förmlich ein. Am 18. September 2022 schlug die Kommission dem Rat Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts und der finanziellen Interessen der EU vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn vor⁹.

⁸ [Leitlinien für die Anwendung der Verordnung \(EU, Euratom\) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union](#), C(2022) 1382 final vom 2.3.2022, Brüssel.

⁹ Vorschlag für einen [Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn](#), COM(2022) 485 final.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Mit dieser Prüfung sollte vor dem Hintergrund der überarbeiteten Rechtsvorschriften, der in jüngster Zeit aufgetretenen Fälle und des Interesses der wichtigsten Akteure wie dem Europäischen Parlament und der Öffentlichkeit überprüft werden, ob Interessenkonflikte in der Gemeinsamen Agrarpolitik und in der Kohäsionspolitik angemessen angegangen werden. Dazu bewertete der Hof, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten

- einen umfassenden Rechtsrahmen erlassen, geeignete Verfahren entwickelt und Sensibilisierungsmaßnahmen ergriffen hatten, um das Auftreten von Interessenkonflikten zu verhindern;
- Maßnahmen zur Aufdeckung und Lösung von Interessenkonflikten sowie zur Berichterstattung darüber ergriffen hatten.

15 Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf Interessenkonflikten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung wie in der Haushaltsordnung und der Vergaberichtlinie definiert, erfasst waren jedoch auch Interessenkonflikte, die private Begünstigte von EU-Ausgaben betrafen. Der Hof prüfte Maßnahmen, die aus dem EFRE und dem KF, dem ESF sowie dem EGFL und dem ELER finanziert wurden. Auf diese Fonds entfallen fast 95 % aller Ausgaben im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung.

16 Prüfungsnachweise wurden erlangt im Zuge

- einer Aktenprüfung strategischer, legislativer und politischer Dokumente sowie von Leitliniendokumenten zu Interessenkonflikten;
- von Befragungen von Vertretern aus fünf Generaldirektionen (GD) der Kommission¹⁰, des OLAF, der EUSTa¹¹, des Europäischen Bürgerbeauftragten, der

¹⁰ Generaldirektion der Kommission für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), Generaldirektion Haushalt (GD BUDG), Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL), Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit (DG HR) und Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO).

¹¹ Die Europäische Staatsanwaltschaft ist die unabhängige Staatsanwaltschaft der Europäischen Union.

OECD, der GRECO¹², des Ethikbüros der Vereinten Nationen, von wissenschaftlichen Experten und Akademikern, Think Tanks und anderen relevanten Interessenträgern;

- o von Befragungen von Vertretern aus über 50 für die Verwaltung der Kohäsions- und Agrarfonds zuständigen nationalen und regionalen Behörden in vier Mitgliedstaaten (Deutschland¹³, Ungarn, Malta und Rumänien) sowie von Nichtregierungsorganisationen. Der Hof wählte diese vier Mitgliedstaaten anhand von Kriterien wie ihrer Größe, der nationalen und regionalen Struktur, der geografischen Verteilung, der Höhe der EU-Beihilfe im Kohäsions- und im Agrarbereich, des Rankings in verschiedenen Korruptionsindices und der Meldung von Interessenkonflikten an die Kommission (OLAF) aus. Ferner kontaktierte der Hof zwei weitere Mitgliedstaaten (Italien und Luxemburg) zu einzelnen, von den Medien ermittelten Interessenkonflikten und berücksichtigte einschlägige Beispiele aus Tschechien, auf die er im Rahmen seiner Arbeit zur Zuverlässigkeitserklärung gestoßen war;
- o einer Umfrage unter allen EU-Mitgliedstaaten, bei der Informationen und Meinungen eingeholt wurden, um seine Prüfungsarbeit in einer Stichprobe von Mitgliedstaaten zu ergänzen. Der Hof richtete die Umfrage an die wichtigsten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zuständigen Stellen, insbesondere Verwaltungsbehörden, Zahlstellen, Prüfbehörden, Bescheinigende Stellen und Bescheinigungsbehörden. Die Rücklaufquote lag bei über 90 %.

17 Im Dezember 2021 organisierte der Hof eine Podiumsdiskussion zu Interessenkonflikten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit Sachverständigen aus den Bereichen Wissenschaft, Politik und Verwaltung. Die Diskussionsteilnehmer unterstützten den Hof bei der Überprüfung und Ausarbeitung seiner Prüfungsfeststellungen.

¹² Die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) ist die Antikorruptionsstelle des Europarates.

¹³ Der Schwerpunkt lag auf Bayern und dem Saarland.

Bemerkungen

Es wurden noch keine Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und zum Schutz von Hinweisgebern ergriffen

18 Die an der geteilten Mittelverwaltung beteiligten mitgliedstaatlichen Behörden sollten im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten eine solide Politik verfolgen, die auf einem klaren und umfassenden Rechtsrahmen, Strategien, Verfahren und regelmäßigen Sensibilisierungsmaßnahmen beruht. Ein transparenter Zugang zu Informationen über die Begünstigten von EU-Mitteln und der Schutz von Hinweisgebern tragen ebenfalls zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei.

19 Um Interessenkonflikte intern zu vermeiden, sollte die Kommission diesbezügliche Risiken ermitteln, für das Thema sensibilisieren und ihr Personal entsprechend schulen. Da sie die letzte Verantwortung für den EU-Haushalt trägt, sollte die Kommission überprüfen, dass die Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten für den Umgang mit dem Risiko von Interessenkonflikten wirksam funktionieren und den zuständigen Behörden Orientierungshilfe an die Hand geben.

Die Kommission bietet umfassende Schulungen an und schreibt die Abgabe von Erklärungen zwingend vor, doch ihre Verfahren zum Umgang mit Drehtüreffekten weisen Schwächen auf

20 Intern geht die Kommission gegen Interessenkonflikte mithilfe ihres Ethik- und Integritätsrahmens vor, der sich vor allem auf das Beamtenstatut der EU¹⁴, dessen Durchführungsbestimmungen¹⁵ sowie Ethikkodizes und -leitlinien stützt. Gemäß den Vorschriften der Kommission sind die Bediensteten verpflichtet, Ad-hoc-Erklärungen zu Interessenkonflikten abzugeben, die ihre Unparteilichkeit gefährden könnten. Die Vorschriften regeln die Annahme von Geschenken, Gastfreundschaft und Vergünstigungen, die Erklärung von beruflichen Tätigkeiten, die von Ehegatten und Partnern von Bediensteten ausgeübt werden, sowie die Verpflichtung, sich Nebentätigkeiten im Voraus genehmigen zu lassen und eine Erklärung über nach Ausscheiden aus dem Dienst ausgeübte Tätigkeiten abzugeben. Die

¹⁴ EU-Beamtenstatut.

¹⁵ Beschluss der Kommission vom 29.6.2018 über Nebentätigkeiten und Aufträge und über berufliche Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Dienst, C(2018) 4048 final vom 29.6.2018, Brüssel.

Durchführungsbestimmungen sind von Generaldirektion zu Generaldirektion unterschiedlich.

21 Die Bediensteten der Kommission müssen im Laufe ihres Berufslebens bei verschiedenen Gelegenheiten Erklärungen zu möglichen Interessenkonflikten abgeben: bei Dienstantritt, bei Mitwirken an einem Vergabeverfahren, bei Ausscheiden aus dem Organ und bei Rückkehr aus Urlaub aus persönlichen Gründen. In der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) reichen die Prüfer vor der Übernahme jedes Prüfungsauftrags eine entsprechende Erklärung ein, während die Prüfer in der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) Situationen melden müssen, in denen sie in Interessenkonflikte geraten könnten.

22 Die Kommission hat interne Leitlinien¹⁶ herausgegeben, verfügt über ein umfangreiches Schulungsprogramm zum Thema Ethik und eine speziell diesem Thema gewidmete Seite in ihrem Intranet. Bedienstete, die der Ansicht sind, sich möglicherweise in einem Interessenkonflikt zu befinden, sollten unverzüglich die für ihre Anstellung zuständige organisatorische Einheit ("Anstellungsbehörde") informieren und auch ihren Vorgesetzten in Kenntnis setzen. Die Anstellungsbehörde ist für die Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte zuständig. Interessenerklärungen von Bediensteten werden in der Personalverwaltungssoftware der Kommission gespeichert. Der Schwerpunkt der Kommissionsleitlinien für den Umgang mit sensiblen Funktionen liegt auf einem wirksameren und proaktiveren Umgang mit Risiken im Zusammenhang mit der internen Kontrolle. Dazu gehören die Neugestaltung von Verfahren, die Einführung verstärkter interner Kontrollen, Sensibilisierungsmaßnahmen oder eine Kombination davon. In den Leitlinien wird die zwingende Rotation von Personal in sensiblen Funktionen als letztes Mittel empfohlen.

23 Der Europäische Bürgerbeauftragte, eine unabhängige und unparteiische Stelle, die Beschwerden über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe und Einrichtungen der EU untersucht, hat seit 2013 rund 70 Fälle bearbeitet, die Interessenkonflikte in den EU-Organen betreffen. Die Mehrzahl dieser Fälle (44) betraf Interessenkonflikte bei der Kommission, darunter auch Fälle zu Drehtüreffekten, in denen eine Person von einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst zu einer damit verbundenen Tätigkeit im Privatsektor wechselt. Im Jahr 2019 gelangte der Europäische Bürgerbeauftragte zu dem Schluss, dass die Verfahren der Kommission

¹⁶ Leitlinien zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten gemäß der Haushaltsordnung, (2021/C 121/01).

zwar mit den Vorschriften im Einklang stehen, aber mehr getan werden könnte, um diese Vorschriften wirksamer und aussagekräftiger zu gestalten. Der Europäische Bürgerbeauftragte empfahl der Kommission, beim Umgang mit Fällen, an denen hochrangige Beamte beteiligt sind, einen robusteren Ansatz zu verfolgen¹⁷.

24 In jüngerer Zeit untersuchte der Europäische Bürgerbeauftragte 100 Entscheidungen, die die Kommission zwischen 2019 und 2021 in Bezug auf Drehtüreffekte ("Seitenwechsel") hinsichtlich ihrer Bediensteten getroffen hatte¹⁸. Seit seiner letzten Untersuchung stellte er Verbesserungen fest, unterbreitete aber auch mehrere Vorschläge. Einer davon war, dass die Kommission ehemaligen Bediensteten vorübergehend die Annahme von Stellen untersagt, wenn davon Risiken ausgehen, die nicht durch angemessen überwachte und durchgesetzte Auflagen ausgeglichen werden können¹⁹.

Kommission stellt Schwachstellen bei den Präventionsverfahren der Mitgliedstaaten fest und bietet nützliche Orientierungshilfe

25 Die Kommission begegnet dem im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung auftretenden Risiko von Interessenkonflikten in den Mitgliedstaaten vor allem durch Systemprüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten und durch die Bereitstellung von Leitlinien. Systemprüfungen dienen dazu, Gewähr dafür zu erlangen, dass durch die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten Fehler und Unregelmäßigkeiten wirksam vermieden, aufgedeckt und berichtigt werden. Dies gilt auch für Fehler und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Interessenkonflikten. Des Weiteren führte die Kommission im Kohäsionsbereich seit Ende 2021 mehrere thematische Prüfungen von Maßnahmen durch, die im Rahmen spezifischer Programme oder in bestimmten Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Interessenkonflikten ergriffen wurden.

26 Der Hof untersuchte eine Stichprobe von Systemprüfungsakten der Kommission, zehn im Bereich Kohäsion und zehn im Bereich Landwirtschaft. Im Rahmen der zehn Prüfungen im Kohäsionsbereich wurden die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die öffentliche Auftragsvergabe untersucht. Dabei wurde insbesondere auch festgestellt,

¹⁷ Ombudsman decision on how the European Commission manages revolving doors.

¹⁸ Ombudsman decision: revolving doors situations.

¹⁹ Pressemitteilung des Europäischen Bürgerbeauftragten Nr. 3/2022: EU-Verwaltung an kritischem Punkt im Umgang mit "Seitenwechseln", 18. Mai 2022.

dass Nachweise darüber fehlten, dass das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten überprüft worden war (siehe [Kasten 1](#)).

Kasten 1

Schwachstellen bei Vergabeverfahren in Ungarn

Im Jahr 2019 stellte die Kommission schwerwiegende Mängel hinsichtlich der Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems in Ungarn zur Kontrolle öffentlicher Vergabeverfahren fest. Die Kommission nahm bei allen betroffenen Aufträgen eine pauschale Berichtigung in Höhe von 10 % vor.

Quelle: Kommission.

27 Von den zehn vom Hof geprüften Prüfungsakten im Bereich Landwirtschaft betrafen vier die Zulassung von Zahlstellen und sechs Investitionen zur Entwicklung des ländlichen Raums durch öffentliche Begünstigte. Die Feststellungen bezogen sich vor allem auf Mängel bei den öffentlichen Vergabeverfahren wie fehlende oder nicht datierte Erklärungen zu Interessenkonflikten oder nicht ausreichend detaillierte Checklisten der Zahlstellen. Der Hof stellte fest, dass – abgesehen von den Systemkontrollen bezüglich der Zulassungskriterien der Zahlstellen – die Prüfungen der GD AGRI sich nicht speziell auf Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten im Bereich der Direktzahlungen bis 2021 erstreckten, obwohl es bei der Verwaltung von Direktzahlungen zu Interessenkonflikten kommen kann (siehe Beispiele in [Kasten 2](#)).

Kasten 2

Interessenkonflikte bei Direktzahlungen

In Luxemburg teilte ein Angestellter des Landwirtschaftsministeriums, der Zugang zu vertraulichen Daten über landwirtschaftliche Parzellen hatte, für die keine Beihilfe beantragt worden war, diese Informationen mit seiner Frau, einer Landwirtin. Seine Frau beantragte daraufhin Beihilfe für die Parzelle. Der Angestellte, der seinen Vorgesetzten nicht über diesen Interessenkonflikt informiert hatte, wurde zu zwei Jahren Haft, davon 18 Monate auf Bewährung, verurteilt.

In Rumänien genehmigte ein Zahlstellenbediensteter, der für Direktzahlungen zuständig war, einen Beihilfeantrag eines Unternehmens, dessen Anteilseigner er war. Die Nationale Integritätsbehörde Rumäniens bestätigte, dass es sich hierbei um einen Interessenkonflikt handelte, und forderte die Zahlstelle auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Nach Abschluss des Disziplinarverfahrens wurde der Angestellte mit einer dreimonatigen Gehaltskürzung sanktioniert.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

28 Im April 2021 veröffentlichte die Kommission [neue Leitlinien zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten](#), mit denen alle Arten der Mittelverwaltung abgedeckt werden. Die vorherigen Leitlinien, die speziell Interessenkonflikten gewidmet und in Absprache mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten erstellt wurden, stammen für die [Landwirtschaft](#) aus dem Jahr 2015 und für die [Kohäsionspolitik](#)²⁰ aus dem Jahr 2013. Das [Anti-Fraud Knowledge Centre](#) der Kommission hat Leitlinien zur Ermittlung und Überwachung von Interessenkonflikten im Rahmen des EFRE und des ESF sowie zum Umgang damit veröffentlicht. Seiner Website ist eine [Aufstellung von Fallstudien](#) mit anonymisierten aufgedeckten Betrugsfällen und gewonnenen Erkenntnissen zu entnehmen. Im Jahr 2011 veröffentlichte das OLAF einmalig ein [Kompendium](#) mit anonymisierten aufgedeckten Betrugsfällen und gewonnenen Erkenntnissen, das auch ein Kapitel zu Interessenkonflikten enthält.

²⁰ [Betrugsbekämpfungsportal der Europäischen Kommission..](#)

Die Mitgliedstaaten verfügen über Rahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten, doch hat sich dieser seit der Annahme der neuen EU-Definition nicht geändert

29 Artikel 61 der Haushaltsordnung über Interessenkonflikte gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. Zusätzlich gibt es in allen Mitgliedstaaten und Regionen in der Stichprobe des Hofes nationale bzw. regionale Definitionen und Beschreibungen von Interessenkonflikten und Vorschriften für öffentliche Bedienstete und Regierungsmitglieder. Der Hof stellte fest, dass diese nationalen oder regionalen Vorschriften in den von ihm geprüften Mitgliedstaaten auf viele verschiedene Verwaltungsvorschriften und strafrechtliche Vorschriften verteilt waren, was zu einem stark fragmentierten Rechtsrahmen führt, der in der Regel weniger detailliert ist als Artikel 61 der Haushaltsordnung.

30 In Deutschland sind in diesen Vorschriften z. B. Situationen, in denen es aufgrund der "politischen Übereinstimmung" oder "privaten Verbundenheit" zu Interessenkonflikten kommt, nicht ausdrücklich erfasst. In allen vier Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes sind die Vorschriften zu Interessenkonflikten Teil des für Beamten geltenden allgemeinen Ethik-, Integritäts- und Betrugsbekämpfungsrahmens. Der Hof stellte fest, dass sich die in den geprüften Mitgliedstaaten für die Verwaltung von EU-Mitteln geltenden Vorschriften und Verfahren seit der Aufnahme der geteilten Mittelverwaltung in die Haushaltsordnung im Jahr 2018 nicht erheblich geändert hatten.

Die Mitgliedstaaten verfügen über Verfahren für den Umgang mit Interessenkonflikten, doch weisen diese nach wie vor Schwächen auf

31 Im Bereich Landwirtschaft müssen die Zahlstellen gemäß den Zulassungskriterien geeignete Maßnahmen ergreifen, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Die Bescheinigenden Stellen in den Mitgliedstaaten und Regionen in der Stichprobe des Hofes meldeten im Programmplanungszeitraum 2014–2020 keinerlei systemische Schwachstellen solcher Maßnahmen.

32 Im Kohäsionsbereich mussten die Verwaltungsbehörden vor Beginn der Programme für den Zeitraum 2014–2020 eine Risikobewertung der Auswirkungen und der Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Betrugsfällen im Hinblick auf die wichtigsten Verfahren der Programmverwaltung durchführen und geeignete Maßnahmen ergreifen, um diese Risiken zu verringern. Die Ausarbeitung von Betrugsbekämpfungsmaßnahmen musste im Rahmen des Benennungsprozesses für Verwaltungsbehörden von einer unabhängigen Prüfstelle überprüft werden. Die

Umsetzung dieser Betrugsbekämpfungsmaßnahmen war Gegenstand mehrerer aufeinanderfolgender Prüfungen der Kommission und der Mitgliedstaaten.

33 Die häufigste präventive Maßnahme der vom Hof geprüften Behörden der Mitgliedstaaten sind Selbstauskünfte über das Vorliegen von Interessenkonflikten. Diese werden in der Regel bei der Einstellung und im Vorfeld wichtiger Etappen bei der Verwaltung von EU-Mitteln (Vergabe von Zuschüssen oder öffentlichen Aufträgen, Durchführung von Kontrollen und Prüfungen) abgegeben, allerdings nicht von Ministern oder Staatssekretären, die Entscheidungen zu den EU-Programmen vorbereiten und treffen. Rumänien ist der einzige Mitgliedstaat in der Stichprobe des Hofes, der jährliche Vermögens- und Interessenerklärungen aller Beamten einholt und veröffentlicht. Die Agentur analysiert und prüft jedoch den Inhalt dieser Erklärungen nur, wenn eine Untersuchung eingeleitet wird.

34 In Malta, Ungarn und Rumänien müssen die Minister regelmäßig Erklärungen über ihr Einkommen und ihr Vermögen vorlegen. Dies ist in Deutschland weder auf Bundes- noch auf Landesebene der Fall. Hier müssen Minister entsprechende Erklärungen nur abgeben, wenn sie zugleich Parlamentsabgeordnete sind; diese Erklärungen sind weniger umfangreich als die Erklärungen in den anderen Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes.

35 Gemäß Artikel 61 Absatz 2 der Haushaltsordnung müssen öffentliche Bedienstete in den Mitgliedstaaten Situationen, in denen es zu einem Interessenkonflikt kommen kann, ihrem Vorgesetzten melden und werden bei Bestätigung des Interessenkonflikts von allen Aufgaben in der betreffenden Angelegenheit entbunden. Der Hof erfuhr von den befragten Behörden, dass solche Erklärungen in Papierform eingesammelt und von der Personalabteilung aufbewahrt werden und dass bei einem späteren Verdacht auf Interessenkonflikte auf sie zurückgegriffen werden kann. Die nationalen bzw. regionalen Behörden erfassen diese Erklärungen jedoch in der Regel nicht in einer zentralen Datenbank; Ausnahmen bilden lediglich Rumänien und die Zahlstelle für Agrarfonds in Ungarn.

36 Die Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes hielten Schulungen und Informationsmaßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten für wichtig. Der Hof stellte fest, dass sie insgesamt geeignete Schulungen zu ethischen Fragen und zur Korruptions- und Betrugsbekämpfung durchführten. Interessenkonflikte werden in der Regel im Rahmen von Schulungen über Betrug abgedeckt, jedoch oft nur am Rande behandelt.

37 Die Behörden der Mitgliedstaaten führen ferner Sensibilisierungsmaßnahmen für Bedienstete durch, die für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständig sind. Der Hof ermittelte mehrere Beispiele für empfehlenswerte Verfahren im Bereich der Sensibilisierungsmaßnahmen (siehe Beispiel in **Kasten 3**).

Kasten 3

Maßnahmen zur internen Sensibilisierung für das Risiko von Interessenkonflikten in öffentlichen Einrichtungen

In Rumänien organisierte die Nationale Integritätsbehörde zusammen mit Transparency International im Rahmen des Projekts "**LINC**" Informationsveranstaltungen in Ministerien, Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen zum Thema Betrugs- und Korruptionsbekämpfung. Die Agentur hat **Leitfäden** zur Abgabe von Vermögens- und Interessenerklärungen sowie ein Kompendium mit Beispielen für Interessenkonflikte ausgearbeitet. Die Verwaltungsbehörden und Agenturen in Rumänien organisieren jährliche Schulungen zur Abgabe solcher Erklärungen.

In Deutschland organisierten zwei regionale Verwaltungsbehörden gemeinsame Schulungen zum Thema Korruptionsbekämpfung, die dem Erfahrungsaustausch dienten. Ein anderes Bundesland bietet über eine Online-Schulungsplattform allen öffentlichen Bediensteten regelmäßig Kurse zur Prävention von Korruption und Interessenkonflikten an.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

38 Die deutschen Behörden veröffentlichen **Jahresberichte zur Korruptionsprävention und Integrität in der Bundesverwaltung** über das allgemeine Korruptionsniveau im öffentlichen Sektor auf Bundesebene. Diese Berichte enthalten Statistiken zu Straftaten und anonymisierte Beispiele für Korruptionsfälle, einschließlich Interessenkonflikten. Der Bericht enthält keine Angaben zur Korruption im Bereich der Verwaltung von EU-Mitteln, und vergleichbare Berichte sind auf Landesebene nicht verfügbar, wo die meisten Kohäsions- und Agrarprogramme der EU verwaltet werden.

39 In Rumänien veröffentlicht die Nationale Integritätsbehörde **jährliche und vierteljährliche Tätigkeitsberichte auf ihrer Website** mit Angaben zur Zahl der gerichtlich bestätigten Interessenkonflikte, zur Anzahl der Beamten, denen eine Strafe auferlegt wurde, ihrer Stellung und der Institution, für die sie tätig sind, sowie zur Art der verhängten Sanktion. Diese Berichte sind zwar sehr detailliert, gehen aber nur auf Fälle ein, die von den Inspektoren der Agentur untersucht wurden.

40 Die Behörden der Mitgliedstaaten ergreifen noch weitere präventive Maßnahmen:

- funktionale Aufgabenverteilung (Aufgabentrennung);
- Anwendung des "Vier-Augen-Prinzips";
- Kontrollen sowohl in der Antrags- als auch in der Durchführungsphase von Projekten;
- Kontrollen auch durch interne Prüfer oder im Falle nachgeordneter/lokaler Behörden durch die übergeordnete Behörde;
- Prüfungen der Bescheinigenden Stelle/Prüfbehörde, der nationalen oder regionalen Rechnungskontrollbehörden, der Kommission und des Europäischen Rechnungshofs;
- wenn möglich Personalrotation oder Änderung der Zuständigkeiten.

41 Personalrotation ist ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Interessenkonflikten. In den für die geteilte Mittelverwaltung zuständigen Behörden in den geprüften Mitgliedstaaten wurde jedoch Personalrotation nicht regelmäßig und konsequent umgesetzt. In Deutschland wurde der Schwerpunkt stärker auf die Aufgabentrennung und das Vier-Augen-Prinzip gelegt. In Malta gab es nicht ausreichend erfahrenes und geschultes Personal, um Personalrotation wirksam umsetzen zu können. In Rumänien rotierten die für die Auswahl und Bewertung von Projekten, die Kohäsionsmittel erhalten, zuständigen Bediensteten nicht, damit das Wissen und die Kompetenzen, die für diese Tätigkeit erforderlich sind, nicht verloren gehen.

42 Maßnahmen zur Vermeidung von "Drehtüreffekten" (siehe Ziffer **23**) können ebenfalls dazu beitragen, Interessenkonflikten vorzubeugen. In drei der vier vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten gab es Rechtsvorschriften zur Verringerung eines solchen Risikos; Ungarn stellt eine Ausnahme dar. In Rumänien und Deutschland überprüfen die an der Verwaltung von EU-Mitteln beteiligten Stellen jedoch nicht, ob Bedienstete, die ihre Organisation verlassen, die Vorschriften für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst einhalten. In Malta unterliegen Personen in Positionen, die regulatorische oder Aufsichtsfunktionen umfassen, der Richtlinie zur Drehtürpolitik für Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Laut Anhang zur Richtlinie sind jedoch die Angestellten der vom Hof geprüften Behörden nicht unter den Personen erfasst, die solche Tätigkeiten wahrnehmen, und unterliegen daher nicht der Richtlinie. Im Rahmen einer internen Prüfung der rumänischen Verwaltungsbehörden für die

Strukturfonds aus dem Jahr 2021 wurden ebenfalls Schwachstellen bei den Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Drehtüreffekten festgestellt.

Bemühungen um mehr Transparenz hinsichtlich der Empfänger von EU-Mitteln sind im Gange

43 Durch offene, vergleichbare und transparente Informationen über die Endempfänger von EU-Mitteln wird die öffentliche Kontrolle und Untersuchung von mutmaßlichen Interessenkonflikten erleichtert. Interessenkonflikte werden mit höherer Wahrscheinlichkeit aufgedeckt, weswegen solche Informationen eine präventive und abschreckende Wirkung haben können.

44 Die Websites der für die geteilte Mittelverwaltung zuständigen Generaldirektionen der Kommission enthalten Links zu nationalen und regionalen Websites, auf denen die Begünstigten von Agrar- und Kohäsionsmitteln der EU aufgeführt sind²¹. Zusätzlich stellt die Kommission auf der Online-Plattform Kohesio Informationen zu sämtlichen aus den Fonds der Kohäsionspolitik geförderten Projekten in den Mitgliedstaaten öffentlich zur Verfügung. Der Umfang der zu Zwecken der Transparenz veröffentlichten Angaben ist jedoch begrenzt, auch um nicht gegen die Datenschutzbestimmungen der EU und der Mitgliedstaaten zu verstoßen. Zum Beispiel werden Informationen über GAP-Begünstigte, die bis zu 1 250 Euro erhalten, nicht offengelegt²². Die Websites enthalten auch keine Angaben zu Endbegünstigten, die juristische Personen sind, da dies in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014–2020 nicht verlangt wurde.

45 In einer jüngeren vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie wurde berichtet, dass öffentliche Stellen, Unternehmen mit beschränkter Haftung und sonstige juristische Personen nur etwa ein Zehntel der GAP-Begünstigten ausmachten, aber mehr als ein Drittel der EU-Mittel erhielten²³. Im Kohäsionsbereich müssen die letzten wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen, die EU-Mittel erhalten, im

²¹ Für den Kohäsionsbereich siehe die Kommissionsseite [Begünstigte der Kohäsionspolitik der Europäischen Union](#) und für den Bereich Landwirtschaft die Kommissionsseite [Beneficiaries of CAP funds](#).

²² Gemäß Artikel 112 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#).

²³ Studie für das Europäische Parlament, Haushaltskontrollausschuss: [The largest 50 beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds](#), 2021.

Programmplanungszeitraum 2014–2020 zwingend angegeben werden²⁴. Gemäß dem Rechtsrahmen für die Landwirtschaft im Zeitraum 2023–2027 sind die Begünstigten verpflichtet, gegebenenfalls Informationen über Gruppen von Unternehmen, denen sie angehören²⁵, bereitzustellen. Eine Angabe der letzten wirtschaftlichen Eigentümer wird jedoch nicht verlangt.

46 Mit der [Geldwäscherichtlinie](#) wurden im Jahr 2017 Register zur Erfassung der wirtschaftlichen Eigentümer eingeführt. [Transparency International](#) hat darauf hingewiesen, dass die Register in Ungarn und Rumänien nicht öffentlich sind und in Deutschland und Malta eine Gebühr zu entrichten ist, um Zugang zu den Registern zu erhalten. Die Behörden der Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes, die für die geteilte Mittelverwaltung zuständig sind, verfügen über keine eigenen Datenbanken, die mit diesen Registern verknüpft wären, was das Risiko erhöht, dass Interessenkonflikte unentdeckt bleiben. Eine solche Erhöhung der Transparenz muss jedoch im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union von November 2022 über den Zugang zu den Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer stehen.

Verzögerungen bei der Umsetzung der Richtlinie über den Schutz von Hinweisgebern ("Whistleblowers")

47 "Whistleblowing" ist die Offenlegung von Informationen über Korruption oder sonstige Verstöße, die in oder von einer Organisation begangen wurden und die eine Person im Rahmen ihrer Arbeit für oder mit dieser Organisation erlangt. Eine Person gilt nur dann als Hinweisgeber, wenn sie der Organisation angehört und daher – im Gegensatz beispielsweise zu Kunden oder sonstigen Personen, die nicht für oder mit der Organisation arbeiten – Repressalien ausgesetzt sein kann. Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern können zur Prävention und Aufdeckung von Korruption und Betrug beitragen. Die Mitgliedstaaten mussten die Bestimmungen der [EU-Whistleblowing-Richtlinie](#) über den Schutz von Personen, die Verstöße gegen das EU-Recht einschließlich Interessenkonflikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU melden, bis Dezember 2021 umsetzen.

48 Anfang 2022 sendete die Kommission Aufforderungsschreiben an 24 Mitgliedstaaten, die keine Maßnahmen zur Sicherstellung der vollständigen

²⁴ Artikel 69 Absatz 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#).

²⁵ Artikel 59 Absatz 4 der [Verordnung \(EU\) 2021/2116](#).

Umsetzung der Richtlinie innerhalb der bis zum 17. Dezember 2021 laufenden Frist gemeldet hatten. Bis Mai 2022 hatten nur acht Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt²⁶. Die Kommission verfolgt die übrigen Fälle weiter. Von den vom Hof geprüften Mitgliedstaaten setzte nur Malta die Richtlinie um, die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat jedoch schwerwiegende Mängel im maltesischen Gesetz über den Schutz von Hinweisgebern festgestellt²⁷.

Es gibt Lücken in Maßnahmen zur Aufdeckung, Lösung und Meldung von Interessenkonflikten

49 Die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten sollten über Verfahren zur Aufdeckung von Interessenkonflikten, in die ihre Mitarbeiter involviert sind, verfügen. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung tragen die nationalen Behörden die Hauptverantwortung für die Ermittlung und Behebung von Interessenkonflikten auf Ebene der Begünstigten. Auch die Kommission kann bei ihren Überprüfungen der nationalen Kontrollsysteme Interessenkonflikte in den Mitgliedstaaten aufdecken. Indem durch Data-Mining Informationen aus verschiedenen Quellen verglichen werden, können mögliche Interessenkonflikte aufgedeckt werden.

50 Werden Unregelmäßigkeiten, bei denen Interessenkonflikte eine Rolle spielen, aufgedeckt, sollte angemessen damit umgegangen und sollten diese behoben werden. Um einen besseren Überblick über die damit verbundenen Risiken zu erhalten, ist es entscheidend, zuverlässige Informationen über aufgedeckte Interessenkonflikte zu erheben.

Kommission legt Schwerpunkt auf gemeldete Verdachtsfälle

51 Das Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (*Investigation and Disciplinary Office of the Commission*, IDOC) führt Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren durch, die Kommissionsbedienstete betreffen. Das IDOC führt auf der Grundlage seines von der Anstellungsbehörde erteilten Mandats eine Untersuchung durch, wenn es von einem Bediensteten oder aus anderer Quelle einen Hinweis auf ein Fehlverhalten erhält. Für die Richtigkeit, Zuverlässigkeit und

²⁶ Dänemark, Frankreich, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Schweden und Zypern.

²⁷ *Agence Europe: Parliamentary Assembly of Council of Europe considers that Malta's Whistleblower Protection Act does not meet its objective*, 20. Dezember 2021.

Vollständigkeit der der Anstellungsbehörde bereitgestellten Informationen ist jedoch jeder Bedienstete selbst verantwortlich.

52 Auch die Generaldirektionen in der Stichprobe des Hofes, die für Politikbereiche mit geteilter Mittelverwaltung zuständig sind, überprüfen die Angaben in den Selbstauskünften des Personals nicht (siehe Ziffer **22**) – es sei denn, es gibt Grund zu der Annahme, dass eine Untersuchung gerechtfertigt sein könnte. Laut dem [Tätigkeitsbericht des IDOC²⁸](#) betrafen im Jahr 2020 drei der 83 neu registrierten Fälle Interessenkonflikte bei der Kommission.

53 Auch das OLAF kann mögliche schwere Verstöße, die von EU-Bediensteten im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit begangen wurden, untersuchen und disziplinarrechtliche Empfehlungen aussprechen. In seinem Jahresbericht 2020²⁹ veröffentlichte das OLAF eine Momentaufnahme der zwischen 2016 und 2020 ausgesprochenen disziplinarrechtlichen Empfehlungen. In 21 Fällen betrafen diese potenzielle Interessenkonflikte.

54 Die Kommission stellt bei ihren allgemeinen Systemprüfungen in den Mitgliedstaaten gelegentlich Interessenkonflikte fest. Die Stichprobe der 20 vom Hof untersuchten Systemprüfungen der Kommission (siehe Ziffern **26–27**) enthielt einen Fall, in dem die GD AGRI einen Interessenkonflikt seitens des Personals einer beauftragten Stelle in Spanien festgestellt und eine Finanzkorrektur vorgenommen hatte.

55 Die für bestimmte Politikbereiche zuständigen Generaldirektionen (wie die GD REGIO und die GD AGRI) verfolgen auch Vorwürfe von Hinweisgebern oder den Medien weiter, wie im Fall des ehemaligen Premierministers Tschechiens (siehe [Kasten 4](#)).

²⁸ Tätigkeitsbericht des Untersuchungs- und Disziplinaramts der Kommission (IDOC), 2020.

²⁹ [Jahresbericht des OLAF 2020](#).

Kasten 4

Mutmaßliche Interessenkonflikte in Tschechien

Nichtregierungsorganisationen und die Medien warfen dem damaligen Premierminister Tschechiens Interessenkonflikte in Bezug auf Unternehmen, die seiner Kontrolle unterstanden, und ihrem Status als Begünstigte von Agrar- und Kohäsionsbeihilfen vor. Die Kommission (GD AGRI, EMPL und REGIO) führte Anfang 2019 eine koordinierte Prüfung durch. Die GD EMPL und die GD REGIO legten im Dezember 2019 ihren abschließenden Prüfbericht vor und überwachten im Jahr 2020 und 2021 die Umsetzung ihrer Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen durch die tschechischen Behörden. Angesichts des öffentlichen Interesses und des Antrags des Europäischen Parlaments wurde der abschließende Prüfbericht am 24. April 2021 veröffentlicht. Die GD REGIO informierte die Öffentlichkeit in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2021, dass bei den meisten Empfehlungen Fortschritte zu verzeichnen sind, die Umsetzung von drei Empfehlungen jedoch noch im Gange war, darunter auch die Empfehlung zu den mutmaßlichen Interessenkonflikten. Im Juli 2022 schlossen die GD EMPL und die GD REGIO die Weiterverfolgung dieser Prüfung ab, nachdem alle noch ausstehenden Empfehlungen umgesetzt worden waren.

Die GD AGRI prüfte die betreffenden ELER-Investitionsmaßnahmen. Wie in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 dargelegt, machte sie gegen die tschechische Zahlstelle im Hinblick auf ihr Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums einen Vorbehalt geltend. Der Vorbehalt führte zu einem Aktionsplan, mit dem die tschechischen Behörden aufgefordert wurden, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, die derzeit im Gange sind. Im Anschluss an die Prüfung wurde die [Entscheidung](#) getroffen, Tschechien Finanzkorrekturen aufzuerlegen.

Quelle: Europäische Kommission.

56 Darüber hinaus ist das OLAF befugt, potenzielle Fälle von Betrug, Korruption und sonstige illegale Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU einschließlich Interessenkonflikten zu untersuchen, sollten hinreichende Verdachtsmomente bestehen. Die Untersuchungen des OLAF können zu Empfehlungen an die Generaldirektionen führen, vorschriftswidrig ausgegebene Beträge wiedereinzuziehen, oder es können Fälle an die nationalen Strafverfolgungsbehörden oder an die [Europäische Staatsanwaltschaft](#) (EUSTa) weitergeleitet werden.

57 Das OLAF hat 10 Fälle aus den letzten drei Programmplanungszeiträumen abgeschlossen, bei denen es im Rahmen von GAP-Projekten zu Interessenkonflikten gekommen war (bei fünf Fällen ging es um Heranführungshilfe: einer aus dem Zeitraum 2000–2006, drei aus dem Zeitraum 2007–2013 und einer aus dem Zeitraum

2014–2020). Das OLAF empfahl der GD AGRI, einen Gesamtbetrag in Höhe von 20 347 891 Euro von den betroffenen Mitgliedstaaten einzuziehen.

58 Im Kohäsionsbereich schloss das OLAF zwischen 2000 und 2021 18 Fälle im Zusammenhang mit dem EFRE und dem KF ab, bei denen es zu Interessenkonflikten gekommen war. In 16 dieser Fälle wurden der GD REGIO finanzielle Empfehlungen in Höhe von insgesamt 162 970 401 Euro unterbreitet. Das OLAF hat im Zeitraum 2000–2022 keinerlei Untersuchungen zu Interessenkonflikten in Bezug auf den ESF eingeleitet.

Die Mitgliedstaaten betreiben die Aufdeckung von Interessenkonflikten bei der Auftragsvergabe mit Nachdruck, schenken jedoch einigen Warnsignalen nicht genügend Beachtung

59 Gemäß Artikel 61 Absatz 3 der Haushaltsordnung dürfen sich Personen, die für die Umsetzung der EU-Fonds und die Ausarbeitung der entsprechenden Rechtsrahmen zuständig sind, nicht "aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf direkten oder indirekten persönlichen Interessen beruhen" beeinflussen lassen. Mehrere vom Hof befragte Behörden teilten ihm mit, dass Informationen zur privaten Verbundenheit, politischen Übereinstimmung und zu persönlichen Interessen dieser Personen schwer zu erhalten sind und in vielen Fällen unter die Datenschutzvorschriften fallen. Daher können nicht alle Ursachen für Interessenkonflikte durch den Abgleich mit Registern und Datenbanken aufgedeckt werden.

60 Die Behörden der Mitgliedstaaten betreiben die Aufdeckung von Interessenkonflikten bei Vergabeverfahren mit mehr Nachdruck als in anderen Tätigkeitsbereichen. In den [Leitlinien der Kommission für Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge](#) aus dem Jahr 2019 wird eine Finanzkorrektur von 100 % empfohlen, "wenn ein nicht offengelegter oder nicht angemessen abgemilderter Interessenkonflikt festgestellt wurde und dem Bieter der fragliche Auftrag erteilt wurde".

61 Im Zuge der Prüfungen des Hofes zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung wurden in den letzten Jahren Unregelmäßigkeiten festgestellt, die von den nationalen Behörden nicht verhindert oder im Vorfeld korrigiert wurden und potenzielle Interessenkonflikte betrafen, bei denen Antragsteller eine Verbindung zu anderen an EU-geförderten Projekte beteiligten Akteuren aufwiesen (siehe Beispiele in [Kasten 5](#)).

Kasten 5

Beispiele für Interessenkonflikte bei der Auftragsvergabe unter Beteiligung privater Begünstigter

Der Hof stellte bei einem Projekt zum Ersatz alter Busse durch neue, mit komprimiertem Erdgas betriebene Busse in Tschechien fest, dass der Begünstigte und der erfolgreiche Bieter derselben Gruppe angehörten bzw. unter der Kontrolle derselben Gruppe standen. Der Begünstigte verlangte von den potenziellen Bietern keinerlei Erfahrung, was angesichts der üblicherweise für ähnliche Projekte erforderlichen Referenzen sehr ungewöhnlich war. Der Begünstigte wies nicht ausreichend nach, dass er geeignete Maßnahmen getroffen hatte, um Interessenkonflikte, die aus den Eigentumsverhältnissen und persönlichen Verbindungen mit dem erfolgreichen Bieter resultierten, zu vermeiden, zu ermitteln und zu beheben. Dieser Punkt war in der Checkliste der Prüfbehörde nicht aufgeführt.

In Rumänien erhielt ein Unternehmen EU-Förderung für die Umstrukturierung und Umwandlung von Rebflächen auf einem 15 Hektar großen Grundstück, das von einer natürlichen Person für einen Zeitraum von 15 Jahren kostenlos gepachtet wurde, woraufhin die Rebflächen an die Person zurückgegeben werden sollten. Nach rumänischem Recht müssen die Begünstigten erforderliche Maßnahmen ergreifen, um Situationen zu vermeiden, in denen es zu Interessenkonflikten kommen kann; vor allem, wenn zwischen den Begünstigten und ihren Dienstleistern Verbindungen bestehen. Der Begünstigte unterzeichnete mit einem anderen Unternehmen einen Vertrag über die mechanische und manuelle Unkrautbekämpfung der Anlage und die Installation eines Trägersystems. Der Hof stellte fest, dass der Eigentümer des Grundstücks der alleinige Anteilseigner und Verwalter dieses Dienstleisters war. Der Fall wurde zur weiteren Untersuchung an das OLAF weitergeleitet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

62 Der Hof stellte fest, dass es in den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Kontrollen und Verfahren im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe gibt. Diese Kontrollen konzentrieren sich in der Regel auf Erklärungen über das Vorliegen von Interessenkonflikten und umfassen manchmal auch die Überprüfung der Namen der Entscheidungsträger anhand von Bevölkerungsdatenbanken oder öffentlich verfügbaren webbasierten Instrumenten wie Handelsregistern. **Kasten 6** sind weitere Beispiele für Situationen zu entnehmen, die auf einen Interessenkonflikt hindeuten könnten. Diese Situationen werden gewöhnlich als Warnsignale ("Red Flags") bezeichnet.

Kasten 6

Beispiele für Warnsignale ("Red Flags") für Interessenkonflikte bei der öffentlichen Auftragsvergabe

Die für den EFRE zuständigen Verwaltungsbehörden im Saarland und in Bayern haben im Rahmen ihrer regulären Kontrollen von öffentlichen Vergabeverfahren die folgenden Warnsignale identifiziert, die auf einen potenziellen Interessenkonflikt hinweisen:

- Es geht immer derselbe Auftragnehmer erfolgreich aus von einem bestimmten öffentlichen Auftraggeber organisierten Vergabeverfahren hervor;
- es wird ohne triftigen Grund von Standardausschreibungsverfahren abgewichen, z. B. wenn ein Verhandlungsverfahren gewählt wird, obwohl ein offenes Verfahren hätte stattfinden können;
- die Angebote der Bieter unterscheiden sich immer um den gleichen Prozentsatz, d. h. ein Angebot ist immer um 10 % niedriger als ein anderes.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der im Rahmen der Prüfung eingeholten Informationen.

63 Ein weiteres Warnsignal für potenzielle Interessenkonflikte bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind ein hoher Anteil von Verfahren mit nur einem einzigen Bieter oder eine ungewöhnlich hohe Anzahl von Direktvergaben (d. h. eine Auftragsvergabe ohne Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens). In seinem [Länderbericht über die Vergabe öffentlicher Aufträge](#) informierte Ungarn die Kommission, dass der Anteil von Verfahren mit einem einzigen Bieter seitens der verschiedenen öffentlichen Auftraggeber des Landes im Zeitraum 2015–2017 zwischen 10 % und 28 % lag. Insgesamt wurden solche Verfahren bei fast 17 % der rund 8 800 in Ungarn vergebenen Aufträge angewandt. Malta meldete mit 18,9 % einen vergleichbaren Anteil von Verfahren mit einem einzigen Bieter; in Rumänien waren es 50 %³⁰. Die jüngsten [Länderberichte für den Zeitraum 2018–2020](#) enthalten keine derartigen quantitativen Informationen mehr.

64 Gemäß dem [Binnenmarktanzeiger](#) ist der Anteil der Verfahren mit einem einzigen Bieter im Jahr 2020 relativ hoch; er liegt zwischen 9 % in Litauen und Schweden und 51 % in Polen. In den Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes beläuft er sich auf

³⁰ Siehe die [Länderberichte über die Vergabe öffentlicher Aufträge](#) aus dem Jahr 2018 (Länderberichte und Informationen über EU-Länder), die der Europäischen Kommission von den EU- und EWR-Ländern vorgelegt wurden.

41 % in Rumänien, 39 % in Ungarn, 19 % in Deutschland und 16 % in Malta. In diesem Zusammenhang hat der maltesische Rechnungshof Bedenken hinsichtlich der öffentlichen Auftragsvergabe geäußert, z. B. dahin gehend, dass Aufträge ohne Einholung der erforderlichen Genehmigungen direkt vergeben wurden und nicht im Ausschreibungsblatt des Landes veröffentlicht wurden³¹. Indikator 2 des Binnenmarktanzeigers betrifft Vergabeverfahren, bei denen Verhandlungen mit einem Unternehmen geführt werden, ohne dass der Auftrag ausgeschrieben wird. Solche Verfahren sind anfälliger für Interessenkonflikte als offene Verfahren. Die Werte dieses Indikators sind für die in der Stichprobe des Hofes erfassten Mitgliedstaaten relativ niedrig. Allerdings wurde in Rumänien in 22 % der Fälle ein solches Verfahren verwendet.

Die Prüfstellen in den Mitgliedstaaten stellten Schwachstellen beim Umgang mit Interessenkonflikten fest

65 Im Bereich Landwirtschaft geben die Bescheinigenden Stellen eine jährliche Stellungnahme zum ordnungsgemäßen Funktionieren der internen Kontrollsysteme der Zahlstellen und zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, für die bei der Kommission eine Erstattung beantragt wurde, ab. Gemäß den einschlägigen Kommissionsleitlinien³² sollte diese Arbeit Unregelmäßigkeiten wie Interessenkonflikte abdecken. In den Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes meldeten die Bescheinigenden Stellen keine systemischen Schwachstellen bezüglich des Umgangs der Zahlstellen mit Interessenkonflikten. In Ungarn und Deutschland (Bayern) deckten sie bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in den letzten Jahren weniger als 10 (meist formale) Fehler im Zusammenhang mit Interessenkonflikten auf.

66 Im Bereich Kohäsion führten die nationalen oder regionalen Prüfbehörden im Zeitraum 2014–2020 Prüfungen zur Bewertung der Management- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten, einschließlich des Umgangs mit Interessenkonflikten, durch. In der Stichprobe meldeten die nationalen oder regionalen Behörden in Deutschland und Ungarn keinerlei Schwachstellen. Die Prüfbehörde Maltas kam zu dem Schluss, dass die Management- und Kontrollsysteme im Land funktionierten, aber einige Verbesserungen erforderlich waren. Die rumänische Prüfbehörde wies auf einige Schwachstellen bei der Verwendung von *Arachne* (dem von der Kommission

³¹ Maltesischer Rechnungshof, Bericht des Präsidenten, 2019.

³² Europäische Kommission (GD AGRI), Leitlinie Nr. 1 – Leitlinien für die Bescheinigungsprüfung im Rahmen des EGFL und des ELER – Akkreditierungsleitlinie, Haushaltsjahr 2021.

bereitgestellten Instrument zur Risikobewertung, vgl. Erläuterung in den Ziffern [67–69](#)) im Rahmen der Verwaltung des EFRE und des KF hin.

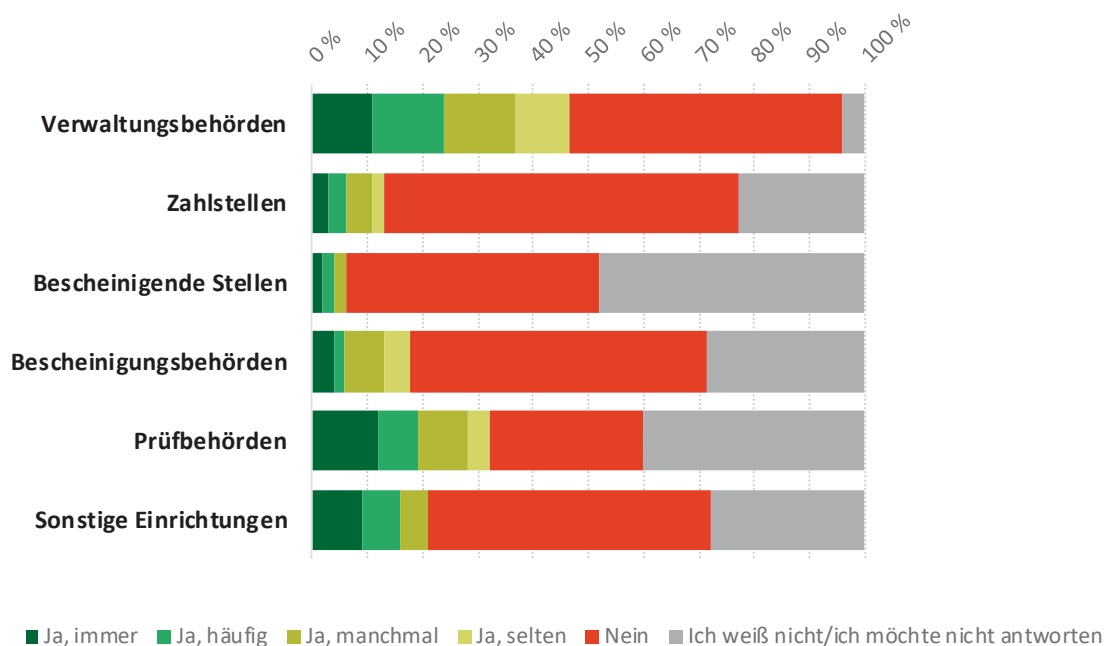
Data-Mining wird nicht ausreichend genutzt, um Interessenkonflikte aufzudecken

67 Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, das Data-Mining-Tool Arachne zu nutzen, das von der Kommission kostenlos zur Verfügung gestellt wird, um Betrug zu verhindern und aufzudecken. Arachne ist ein Risikobewertungstool, bei dem mehrere Datenquellen kombiniert und potenziell riskante Projekte und Begünstigte angezeigt werden.

68 Die Kommission bietet ein Modul in Arachne an, mit dem die Verwaltungsbehörden und Zahlstellen das Risiko von Betrug und Interessenkonflikten während der Auswahlphase von Projekten bewerten können. Das Tool selbst kann keine aktuell bestehenden Interessenkonflikte anzeigen. Es kann jedoch den Verwaltungsbehörden und Zahlstellen dabei helfen, Warnsignale zu erkennen, die eine weitergehende Untersuchung rechtfertigen. Arachne kann bei der Vergabe öffentlicher Aufträge einen Hinweis auf das Vorliegen von Interessenkonflikten auf Ebene der Begünstigten/Auftragnehmer/Unterauftragnehmer geben. Die Datensätze des Tools enthielten für die Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes jedoch keine Angaben zu öffentlichen Bediensteten, die im Rahmen der geteilten Mittelvergabe Projektanträge genehmigen und für Kontrollen zuständig sind.

69 Arachne kommt im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung bei den Mitgliedstaaten häufiger im Kohäsionsbereich als in der Landwirtschaft zum Einsatz. Rund ein Viertel (26 %) der an der Verwaltung und Kontrolle von EU-Mitteln beteiligten Stellen, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, nutzte Arachne, um Kontrollen in Bezug auf Interessenkonflikte durchzuführen und diese Konflikte aufzudecken. Fast die Hälfte der Befragten nutzte Arachne nicht (49 %), und ein Viertel wusste es nicht oder wollte sich dazu nicht äußern (25 %). Die Verwaltungsbehörden nutzen Arachne am meisten (47 %), die Zahlstellen und Bescheinigenden Stellen (mit 12 % bzw. 6 %) am wenigsten. Von 130 Behörden, die Arachne nutzen, tun dies über die Hälfte (54 %) "immer" oder "oft", die übrigen nur "manchmal" oder "selten" (siehe [Abbildung 6](#)):

Abbildung 6 – Verwendung von Arachne zur Überprüfung von Interessenkonflikten bei Projekten*



* 160 Teilnehmer der Umfrage in allen Mitgliedstaaten (vor allem Verwaltungsbehörden, die sich häufig als Koordinatoren betätigten) übermittelten Antworten für insgesamt 501 Einrichtungen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage einer in allen Mitgliedstaaten durchgeführten Umfrage.

70 Im Jahr 2016 richtete die Kommission ein Früherkennungs- und Ausschlusssystem (*Early Detection and Exclusion System, EDES*)³³ für im Rahmen der direkten und indirekten Mittelverwaltung ausgegebene Mittel ein. Durch das System wird sichergestellt, dass Antragsteller, die ein Risiko für die finanziellen Interessen der EU darstellen, frühzeitig erkannt und von Vergabeverfahren oder von der Auswahl für die Ausführung von EU-Mitteln ausgeschlossen werden. Insbesondere sollten Personen ausgeschlossen werden, die des Betrugs, der Korruption, des schwerwiegenden beruflichen Fehlverhaltens (einschließlich Versuchen, ein Gewährungsverfahren ungebührlich zu beeinflussen) oder sonstiger rechtswidriger Tätigkeiten verdächtigt werden oder für schuldig befunden wurden. Informationen zu solchen Antragstellern wären auch für die geteilte Mittelverwaltung wichtig. Wie der Hof im Sonderbericht 11/2022 [Schutz des EU-Haushalts: Möglichkeiten schwarzer Listen besser nutzen](#) feststellte, gibt es derzeit keinen einheitlichen EU-Mechanismus für den Ausschluss von unseriösen Partnern im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, und Arachne ist nicht mit EDES verknüpft. Da beide Anwendungen von der Kommission

³³ Früherkennungs- und Ausschlusssystem.

entwickelt wurden, bedeutet ihre mangelnde Integration, dass Chancen, Interessenkonflikte zu vermeiden, ungenutzt bleiben.

71 Die Behörden der Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes erläuterten, dass sie lieber auf nationale Datenbanken wie Handelsregister und Bevölkerungsdatenbanken zurückgriffen. Ihrer Ansicht nach seien solche Datenbanken auf einem neueren Stand und enthielten umfangreichere Informationen als Arachne. Im Bestreben, faire Vergabeverfahren zu gewährleisten und Interessenkonflikte zu vermeiden, nutzen einige Behörden in Ungarn, Malta und Rumänien darüber hinaus Data-Mining-Tools (siehe Beispiel in **Kasten 7**). Die deutschen Behörden nutzen aufgrund von datenschutzrechtlichen Bedenken und Bedenken hinsichtlich der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Arachne-Daten weder Arachne noch sonstige Data-Mining-Tools.

Kasten 7

Das rumänische System "PREVENT"

Rumäniens Nationale Integritätsbehörde hat PREVENT, ein Informationssystem zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe, entwickelt. Das System stützt sich auf "Integritätsformulare", die von dem IT-System erstellt werden, das für alle öffentlichen Vergabeverfahren genutzt wird, die über das elektronische Ausschreibungssystem des Landes abgewickelt werden. Die öffentlichen Auftraggeber müssen in diesen Formularen die Namen aller wichtigen Entscheidungsträger ihrer eigenen Organisation und der Bieterorganisationen eintragen. PREVENT gleicht diese Informationen dann automatisch mit Daten aus dem Bevölkerungsregister und dem Handelsregister ab. Das System vergibt die Punktzahl 0 oder 1, wobei 1 einen potenziellen Interessenkonflikt bezeichnet. In diesem Fall untersucht ein Integritätsinspektor den Fall, um auszuschließen, dass die Punktzahl nicht zu Unrecht vergeben wurde, und richtet, sollte sich der Interessenkonflikt bestätigen, eine Integritätswarnung an den öffentlichen Auftraggeber.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der im Rahmen der Prüfung eingeholten Informationen.

72 Das rumänische System "PREVENT" ist ein Beispiel dafür, wie Technologie dafür genutzt werden kann, Tausende von öffentlichen Vergabeverfahren zu überprüfen. Ein solches System weist jedoch auch Defizite auf. Es kann beispielsweise nur für Ausschreibungen verwendet werden, die im elektronischen Ausschreibungssystem veröffentlicht wurden (bei 16 % der Ausschreibungen zwischen 2018 und 2020 war dies nicht der Fall). Außerdem gibt es keine Sanktionen der öffentlichen Auftraggeber bei Nichtausfüllen der Integritätsformulare, und potenzielle Interessenkonflikte

können unentdeckt bleiben, weil nur Fälle mit der Punktzahl 1 tatsächlich untersucht werden. Im Jahr 2020 wurden 19 506 Vergabeverfahren von PREVENT analysiert, und Integritätsinspektoren sprachen 10 Integritätswarnungen aus. Vier davon betrafen EU-Mittel. Die Wirksamkeit eines solchen Systems hängt darüber hinaus stark von der Qualität seines Algorithmus und der Qualität der in den Integritätsformularen enthaltenen Daten ab.

73 Die immer größere Verfügbarkeit von "Big Data" zu öffentlichen Aufträgen und die Fortentwicklung von Instrumenten zur Analyse solcher Daten ermöglichen es, Muster bei der Vergabe öffentlicher Aufträge³⁴ zu analysieren, die möglicherweise einen Hinweis auf Warnsignale darstellen und weiter untersucht werden sollten. Gleiches gilt für die Vergabe öffentlicher Zuschüsse. Insgesamt kommen Data-Mining-Tools zur Aufdeckung von Interessenkonflikten immer noch nicht so häufig zum Einsatz, wie dies der Fall sein könnte.

Es gibt Mechanismen zur Beilegung von Interessenkonflikten, doch sind die Verfahren langwierig

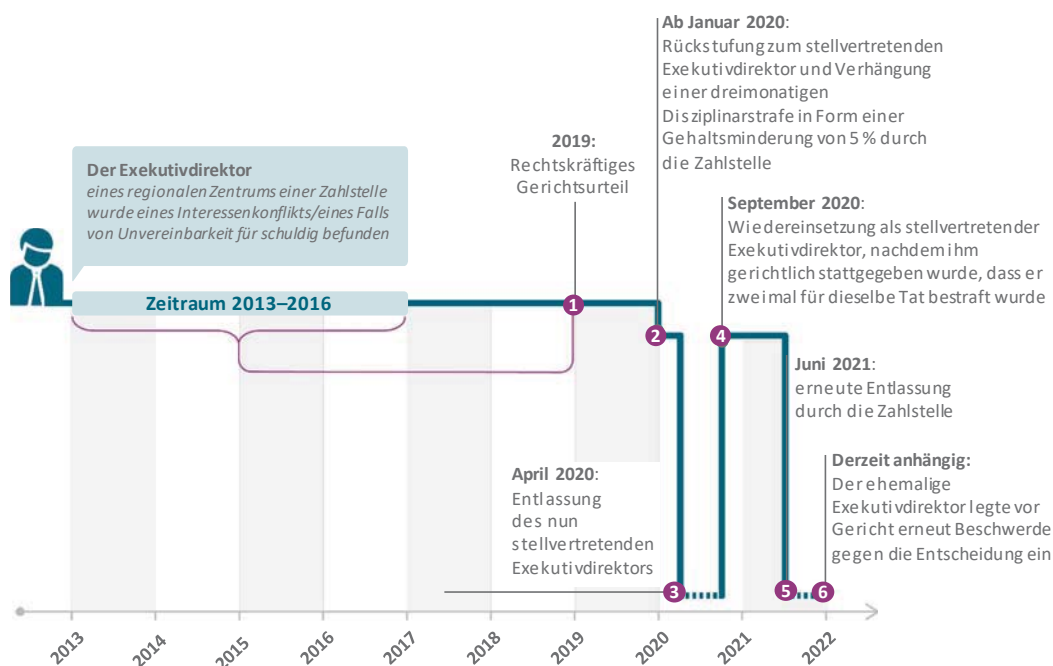
74 Interessenkonflikte können mit anderen vorschriftswidrigen oder betrügerischen Verhaltensweisen einhergehen. Dies zeigt sich auch an den verschiedenen Möglichkeiten des Umgangs mit solchen Fällen, wurden sie erst einmal aufgedeckt, wie

- Sanktionen oder Disziplinarverfahren gegen EU- oder nationale Bedienstete, die gegen Vorschriften oder berufliche Verpflichtungen verstoßen;
- Verfahren zum Schutz des EU-Haushalts wie die Wiedereinziehung von zu Unrecht ausgezahlten Mitteln vom Begünstigten oder die Anwendung von Finanzkorrekturen durch die Kommission;
- Strafverfahren vor den nationalen Gerichten.

75 Die Behörden der Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes gaben an, dass sie bei der Sanktionierung von Interessenkonflikten im Allgemeinen nicht zwischen EU- und nationalen Mitteln unterscheiden. Die rumänischen Behörden informierten den Hof über drei Fälle im Zeitraum 2014–2020, in denen sie Bedienstete aufgrund von Interessenkonflikten sanktioniert hatten (siehe [Abbildung 7](#)).

³⁴ Siehe z. B. Elizabeth Dávid-Barrett and Mihály Fazekas, *Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement*, *European Journal on Criminal Policy and Research* 26, S. 411–430 (2020).

Abbildung 7 – Die Behebung von Interessenkonflikten ist zeitaufwändig



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der im Rahmen der Prüfung eingeholten Informationen.

76 Wenn der Tatbestand auf eine Straftat hinweist, können die Gerichte mit den Fällen betraut werden (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8

Interessenkonflikte können mit verschiedensten Straftaten in Verbindung gebracht werden, deren Untersuchung noch anhängig ist

In Italien wurde Vertretern einer Zahlstelle, die Zugang zum System der Zahlstelle für die Registrierung landwirtschaftlicher Parzellen hatten, vorgeworfen, Dritten Informationen über Parzellen übermittelt zu haben, für die noch von keinem Landwirt ein Beihilfeantrag gestellt wurde. Den Dritten wird vorgeworfen, daraufhin für diese Parzellen Beihilfe beantragt zu haben, ohne über einen gültigen Eigentumstitel für das Land zu verfügen und ohne eine landwirtschaftliche Tätigkeit darauf auszuüben. Diese mutmaßlichen Verstöße sind Teil eines schweren Betrugsverdachtsfalls im Zusammenhang mit Anträgen aus dem Jahr 2010, der seit 2021 Gegenstand laufender strafrechtlicher Untersuchungen ist.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von im Rahmen der Prüfung erlangten Informationen.

77 Wenn ein Interessenkonflikt die unrechtmäßige Auszahlung von EU-Mitteln zur Folge hat, müssen die betroffenen Beträge vom Begünstigten wiedereingezogen werden³⁵. Ergreift ein Mitgliedstaat keine angemessenen Einziehungsmaßnahmen, kann die Kommission beschließen, Finanzkorrekturen zulasten seines nationalen Haushalts vorzunehmen. Die Kommission kann auch Finanzkorrekturen vornehmen, wenn sie Mängel in den Kontrollsystemen der nationalen, an der Verwaltung und Kontrolle der EU-Mittel beteiligten Stellen feststellt, wie in dem in **Kasten 1** beschriebenen Fall.

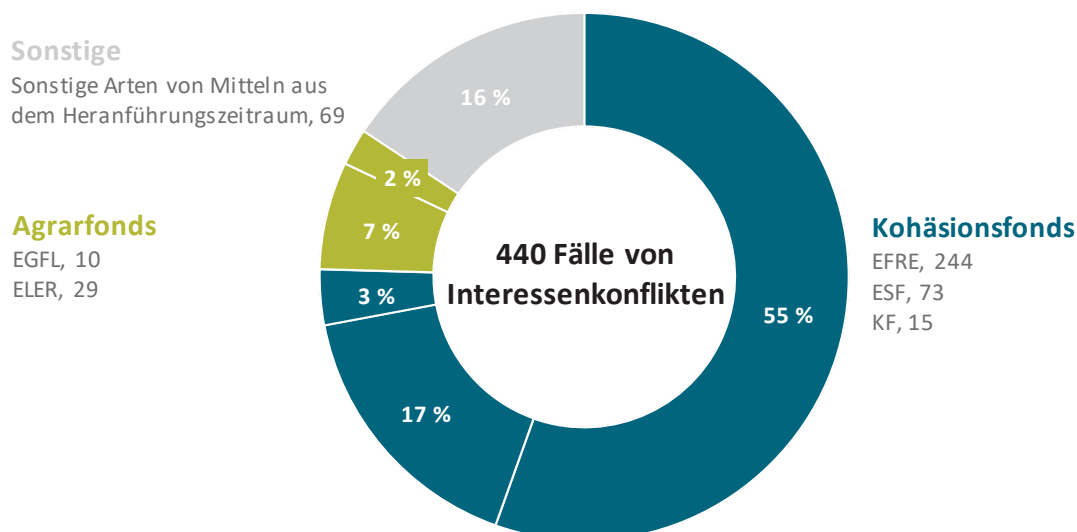
Die Berichterstattung über Interessenkonflikte ist unvollständig

78 Die Kommission und die Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes veröffentlichen keine Angaben über das Ausmaß der im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung aufgetretenen Interessenkonflikte. Es finden sich keine umfassenden quantitativen Angaben zu Interessenkonflikten oder entsprechende Befunde in den **Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen, den Jahresberichten des OLAF** oder den **Jahresberichten über den Schutz der finanziellen Interessen der EU**, und es gibt auch keinen entsprechenden Indikator zur Messung der Häufigkeit und des Ausmaßes von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Interessenkonflikten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung.

79 Die Mitgliedstaaten melden dem OLAF über das **Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System, IMS)** Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle. Seit dem Jahr 2000 haben die Mitgliedstaaten 440 Fälle, bei denen es in den Bereichen Kohäsion und Landwirtschaft zu Interessenkonflikten gekommen war, im IMS gemeldet. Mehr als die Hälfte dieser Fälle (55,4 %) betrafen den EFRE, 19 % Heranführungshilfen, 17 % den ESF und die wenigsten Fälle (2 % bzw. 3,4 %) den EGFL bzw. den KF (siehe **Kasten 8**). Die im IMS erfassten Fälle machen 0,4 % aller gemeldeten Unregelmäßigkeiten aus (Stand: März 2022).

³⁵ Artikel 54 der **Verordnung Nr. 1306/2013** und Artikel 122 der **Verordnung Nr. 1303/2013**.

Abbildung 8 – Interessenkonflikte im IMS nach Fonds



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus dem IMS.

80 Aufgrund rechtlicher Ausnahmeregelungen³⁶ werden jedoch nicht alle Unregelmäßigkeiten im IMS erfasst. Gemäß dem [Handbuch der EU zur Meldung von Unregelmäßigkeiten](#) besteht keine Verpflichtung, dem OLAF Unregelmäßigkeiten zu melden, wenn sie von den Mitgliedstaaten aufgedeckt und korrigiert werden, bevor diese bei der Kommission Erstattung für Ausgaben beantragen, oder wenn der betreffende Betrag unter 10 000 Euro liegt. Wie im Rahmen vorangegangener Prüfungen festgestellt³⁷, unterscheiden sich die Quantität und die Qualität der im IMS eingetragenen Daten und Informationen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Auch werden nicht alle vom OLAF untersuchten Fälle im IMS erfasst. So wurden nur sechs der 18 vom OLAF untersuchten Fälle, in denen Interessenkonflikte im Kohäsionsbereich eine Rolle spielten, von den betroffenen Mitgliedstaaten im IMS erfasst. Möglicherweise betrachten die Mitgliedstaaten Interessenkonflikte im Rahmen größerer Betrugsfälle (z. B. Fälschung von Dokumenten oder Erklärungen, Korruption oder Bestechung) als nachrangig und melden solche Fälle nicht als mit Interessenkonflikten zusammenhängend.

81 Neben den IMS-Daten erhalten die GD REGIO und die GD EMPL über das [System der EU für die Fondsverwaltung \(SFC\)](#) Informationen über Interessenkonflikte und damit verbundene Wiedereinziehungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen des ESF, des KF und des EFRE von den Mitgliedstaaten. Im Zeitraum 2014–

³⁶ Artikel 122 Absatz 2 der [Verordnung Nr. 1303/2013](#) und Artikel 50 Absatz 1 der [Verordnung Nr. 1306/2013](#).

³⁷ Sonderberichte 01/2019 "[Bekämpfung von Betrug bei den EU-Ausgaben](#)", Ziffern 23–28, und 06/2019 "[Bekämpfung von Betrug bei den EU-Kohäsionsausgaben](#)", Ziffern 47–57.

2020 meldeten die Mitgliedstaaten 31 Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Interessenkonflikten in Höhe von insgesamt 3,4 Millionen Euro, die sich auf den Ausgang von Vergabeverfahren ausgewirkt hatten (vier im Rahmen des KF, 24 im Rahmen des EFRE und drei im Rahmen des ESF). Diese 31 Fälle betreffen 16 Programme in 11 Mitgliedstaaten.

82 Die GD AGRI enthält über das SFC keine solchen Informationen über vergleichbare, im Rahmen des ELER aufgetretene Fälle, da die Mitgliedstaaten nur Übersichtstabellen übermitteln, in denen die in den einzelnen Fällen aufgetretenen Unregelmäßigkeiten nicht angegeben sind.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

83 Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen haben, um gegen Interessenkonflikte anzugehen, dass aber noch Handlungsbedarf besteht, um die Transparenz zu verbessern und Risikosituationen aufzudecken.

84 Der Rahmen, der der Kommission zur internen Vermeidung von Interessenkonflikten dient, beruht auf dem Beamtenstatut der EU, dessen Durchführungsbestimmungen sowie Ethikkodizes und -leitlinien und sieht ein umfassendes Schulungsprogramm zum Thema Ethik vor (Ziffern [20–22](#)). Außerdem untersuchte der Europäische Bürgerbeauftragte die Verfahren der Kommission zum Umgang mit Drehtüreffekten und empfahl ihr, ehemaligen Bediensteten vorübergehend die Annahme von Stellen zu untersagen, wenn davon Risiken ausgehen, die nicht durch angemessen überwachte und durchgesetzte Auflagen ausgeglichen werden können (siehe Ziffer [24](#)).

85 Die Prüfungen der Kommission in den Bereichen Kohäsion und Landwirtschaft erstrecken sich, sofern relevant, auch auf Interessenkonflikte. Dies gilt auch für Direktzahlungen an Landwirte ab 2021. Die Prüfungen der Kommission tragen dazu bei, Mängel im Zusammenhang mit der Vermeidung von Interessenkonflikten, die häufig Probleme bei den Verfahren, aber auch allgemeinere Schwachstellen beim Management des öffentlichen Beschaffungswesens betreffen, zu ermitteln (Ziffern [25–28](#)).

86 In den vom Hof geprüften Mitgliedstaaten sind Vorschriften und Verfahren zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten vorhanden, doch wurden sie seit der Aktualisierung der Haushaltsordnung im Jahr 2018 nicht erheblich geändert. Selbstauskünfte sind neben der Durchführung von Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen in den Bereichen Ethik und Integrität die am häufigsten verwendete Methode, während Personalrotation weniger zum Einsatz kommt. An der Entscheidungsfindung und der Zuweisung von Mitteln für EU-Programme beteiligte Regierungsmitglieder mussten keinerlei Erklärung abgeben (Ziffern [29–42](#)).

87 Durch offene, vergleichbare und transparente Informationen über die Endempfänger von EU-Mitteln wird eine bessere öffentliche Kontrolle ermöglicht. Auf ihrer Website veröffentlicht die Kommission Links zu nationalen und regionalen Websites, auf denen die Begünstigten von Agrar- und Kohäsionsmitteln der EU aufgeführt sind. Zusätzlich stellt die Kommission auf der Online-Plattform Kohesio

Informationen zu sämtlichen aus den Fonds der Kohäsionspolitik geförderten Projekten in den Mitgliedstaaten öffentlich zur Verfügung. Aktuell enthalten diese Websites keine Informationen über die Endbegünstigten, wenn es sich dabei um juristische Personen handelt, was die Transparenz verringert. Im neuen Programmplanungszeitraum müssen die letzten wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen, die Kohäsionsmittel von der EU erhalten, in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten künftig zwingend angegeben werden. Begünstigte von Agrarmitteln müssen ab 2023 Informationen über Gruppen von Unternehmen, denen sie angehören, bereitstellen (Ziffern 43–46).

88 Aus dem Austausch mit den Behörden der Mitgliedstaaten konnte geschlossen werden, dass Informationen zur privaten Verbundenheit, zur politischen Übereinstimmung und zu persönlichen Interessen schwer zu erhalten sind und in vielen Fällen unter die Datenschutzvorschriften fallen. Im Bereich der Auftragsvergabe stellte der Hof fest, dass es in den Mitgliedstaaten verschiedene Kontrollverfahren gibt – vor allem in Form von Erklärungen über das Vorliegen von Interessenkonflikten und manchmal auch in Form eines Abgleichs der Namen von Entscheidungsträgern mit Bevölkerungsdatenbanken und öffentlich verfügbaren webbasierten Instrumenten wie Handelsregistern (Ziffern 59–62).

89 Die für die geteilte Mittelverwaltung zuständigen Behörden überprüfen außerdem Vergabesituationen, bei denen es Warnsignale ("Red Flags") gibt, die auf einen Interessenkonflikt hinweisen könnten. Der Hof stellte jedoch fest, dass bestimmten Warnsignalen – wie einem hohen Anteil von Verfahren mit einem einzigen Bieter und Verfahren, bei denen Aufträge mit Dienstleistern ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren verhandelt werden – nicht genügend Beachtung geschenkt wurde (Ziffern 63–64).

90 Die Verwendung von Arachne ist freiwillig. Das Instrument erhält darüber hinaus keine Angaben zu an der Verwaltung und Kontrolle von EU-Mitteln beteiligten öffentlichen Bediensteten. Daher kann das Tool nur zur Aufdeckung bestimmter Arten von Interessenkonflikten beitragen (Ziffern 67–69). Wie bei jedem Data-Mining-Tool hängt sein Nutzen stark von der Menge und der Qualität der verfügbaren ihm zugrunde liegenden Daten ab.

91 Im Rahmen ihrer Verpflichtung, Unregelmäßigkeiten zu dokumentieren und der Kommission zu melden, erheben die Mitgliedstaaten Daten über Interessenkonflikte. Aufgrund von Schwachstellen bei der Berichterstattung haben weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten einen vollständigen Überblick über die von Interessenkonflikten betroffenen Beträge im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, und es gibt keinen entsprechenden Indikator (Ziffern **78–82**).

Empfehlung 1 – Die Fähigkeit zur Vermeidung, Aufdeckung und Meldung von Interessenkonflikten verbessern

Die Kommission sollte

- a) den Austausch von bewährten Verfahren mit und unter den Behörden der Mitgliedstaaten darüber erleichtern und fördern, wie die verschiedenen in Artikel 61 Absatz 3 der Haushaltsordnung beschriebenen Interessenkonflikte – familiäre oder private Verbundenheit, politische Übereinstimmung oder nationale Zugehörigkeit, wirtschaftliches Interesse oder andere direkte oder indirekte persönliche Interessen – ermittelt werden können;
- b) den Austausch bewährter Verfahren betreffend die Nutzung von Big Data und Data-Mining-Tools in den Mitgliedstaaten zur Aufdeckung von Interessenkonflikten fördern und die Mitgliedstaaten dazu auffordern, diese Instrumente allen ihren Behörden bereitzustellen und systematisch zu nutzen;
- c) klare Leitlinien für die Mitgliedstaaten darüber ausarbeiten, wann und wie Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, bei denen Interessenkonflikte eine Rolle spielen, der Kommission über das IMS vollständig und einheitlich gemeldet werden.

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

Empfehlung 2 – Transparenz fördern

Die Kommission sollte

- a) bewährte Verfahren einschließlich Verfahren, die bei der Gestaltung und Annahme von Maßnahmen und Programmen angewandt wurden, um Interessenkonflikte zu vermeiden, ermitteln und verbreiten;
- b) den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten über die zwingende Abgabe von Erklärungen über das Einkommen und das Vermögen von nationalen oder regionalen öffentlichen Bediensteten, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung in Entscheidungsprozesse eingebunden sind, erleichtern, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen und das Risiko nicht erkannter Interessenkonflikte zu verringern.

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Joëlle Elvinger, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. Januar 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Abkürzungen

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

EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

ESF: Europäischer Sozialfonds

EUStA: Europäische Staatsanwaltschaft

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GD AGRI: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

GD BUDG: Generaldirektion Haushalt

GD EMPL: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

GD HR: Generaldirektion Humanressourcen und Sicherheit

GD REGIO: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

GRECO: Gruppe der Staaten gegen Korruption

IDOC: *Investigation and Disciplinary Office of the Commission* (Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission)

IMS: *Irregularity management system* (Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten)

KF: Kohäsionsfonds

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

OLAF: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

SFC: System für die Fondsverwaltung in der Europäischen Union

Glossar

Aktionsplan: Dokument, in dem die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Schritte festgelegt sind.

Arachne: von der Kommission entwickeltes Instrument zur Datenextraktion und Risikobeurteilung, das die Verwaltungsbehörden und Zahlstellen beim Management und bei der Kontrolle der ESI-Fonds und der Fonds der GAP unterstützt.

Begünstigter: natürliche oder juristische Person, die eine Finanzhilfe oder ein Darlehen aus dem EU-Haushalt erhält.

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

Bescheinigende Stelle: im Bereich der Agrarausgaben eine von einem Mitgliedstaat benannte öffentliche oder private Einrichtung, die den Zahlstellen eine Zulassung erteilt und jährlich die Zuverlässigkeit der jährlichen Rechnungslegung der Zahlstellen sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bescheinigt.

Betrug: vorsätzliche und rechtswidrige Ausnutzung einer Täuschung zur Erlangung eines materiellen Vorteils, indem einer anderen Partei Eigentum oder Geld entzogen wird.

Big Data: große Mengen unstrukturierter Daten aus unterschiedlichen Quellen sowie deren Verarbeitung, Sammlung, Speicherung und Analyse mit dem Ziel, aussagekräftige Muster, Trends und Zusammenhänge zu erkennen.

Direktzahlungen: Stützungszahlungen, zumeist flächenbezogene Beihilfen, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft direkt an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe geleistet werden.

Drehtüreffekt: Situation, in der eine Person eine rechtliche oder regulatorische Funktion niederlegt und in die Privatwirtschaft wechselt oder umgekehrt.

Fehler: Ergebnis einer falschen Berechnung oder Unregelmäßigkeit, die sich aus einem Verstoß gegen rechtliche und vertragliche Anforderungen ergibt.

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.

Hinweisgeber ("Whistleblower"): Person, häufig ein Mitarbeiter, der Informationen über Verfehlungen innerhalb eines Unternehmens oder einer Organisation nach außen kommuniziert.

Korruption: Missbrauch öffentlicher, unternehmerischer oder persönlicher Macht zur Erlangung unrechtmäßiger Vorteile.

Letzter wirtschaftlicher Eigentümer: Person, die letztlich von einem Unternehmen oder einer Organisation profitiert oder ein Interesse daran hat.

Mutmaßlicher Betrug (auch: Betrugsverdacht): Unregelmäßigkeit, die zur Einleitung eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens führt, um festzustellen, ob sie betrügerischer Art ist.

Operationelles Programm: Rahmen für die Durchführung EU-finanzierter Kohäsionsprojekte in einem bestimmten Zeitraum, der die Prioritäten und Ziele widerspiegelt, welche in Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt wurden.

Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums: Paket mehrjähriger nationaler oder regionaler Ziele und Maßnahmen, das von der Kommission genehmigt wird und der Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dient.

Unregelmäßigkeit: Verstoß gegen EU- (oder einschlägige nationale) Vorschriften oder vertragliche Verpflichtungen.

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

Warnsignal ("Red Flag"): Hinweis darauf, dass eine Transaktion oder andere Aktivität von betrügerischer Art sein könnte.

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

Zuverlässigkeitserklärung: im Jahresbericht des Hofes veröffentlichte Erklärung, die sein Prüfungsurteil in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der EU sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge enthält.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Pietro Russo, Mitglied des Hofes. Herr Russo wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Chiara Cipriani und dem Attaché Benjamin Jakob, dem Leitenden Manager Richard Hardy, dem Aufgabenleiter Jan Huth und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Anca Florinela Cristescu. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Servane de Becdelièvre, Maciej Szymura, Mihaela Vacarasu und Lutz Venske. Marika Meisenzahl leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Pietro Russo, Benjamin Jakob, Anca Florinela Cristescu, Richard Hardy, Servane de Becdelièvre, Jan Huth

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

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

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

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

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

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

Abbildungen 4 und 7 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

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

Verwendung des Logos des Hofes

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

PDF	ISBN 978-92-847-9558-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/38299	QJ-AB-23-006-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-9565-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/016699	QJ-AB-23-006-DE-Q

Interessenkonflikte sind den EU-Haushalt beeinträchtigende Unregelmäßigkeiten, die entstehen, wenn eine an der Verwaltung des EU-Haushalts mitwirkende Person aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder sonstiger persönlicher Interessen ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen kann.

Der Hof untersuchte, ob Interessenkonflikte in der Agrar- und Kohäsionspolitik angemessen angegangen werden. Er gelangt zu dem Schluss, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten über einen Rahmen zur Vermeidung und zum Umgang mit Interessenkonflikten verfügen, jedoch Lücken in Bezug auf die Förderung von Transparenz und die Aufdeckung von Risikosituationen bestehen.

Der Hof empfiehlt der Kommission, Maßnahmen zu ergreifen, damit Interessenkonflikte besser vermieden, aufgedeckt und gemeldet werden können, und für mehr Transparenz zu sorgen.

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



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Interessenkonflikte bei den Kohäsions-
und Agrarausgaben der EU

Der bestehende Rechtsrahmen sorgt nicht für ausreichend
Transparenz und es werden nicht genügend Fälle aufgedeckt

Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH.....	5
1. Prüfung der Verfahren der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch die Kommission	5
2. Transparenz hinsichtlich der Empfänger von EU-Mitteln.....	7
3. Rolle der Prüfstellen der Mitgliedstaaten bei der Prüfung des Umgangs mit Interessenkonflikten.....	9
4. Einsatz von Data Mining zur Aufdeckung von Interessenkonflikten.....	10
5. Berichterstattung über Interessenkonflikte	11
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH	12
1. Empfehlung 1 – Verbesserung der Fähigkeit zur Vermeidung, Aufdeckung und Meldung von Interessenkonflikten.....	12
2. Empfehlung 2 – Für Transparenz sorgen.....	13

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Kommission begrüßt den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Detaillierte Strategien und Vorschriften zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten sind für eine verantwortungsvolle Verwaltung und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung entscheidend. Mit der jüngsten Änderung der Haushaltsordnung¹, die im August 2018 in Kraft getreten ist, wurde der Rahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten für alle Finanzakteure, die an der Ausführung, Überwachung oder Kontrolle des EU-Haushalts beteiligt sind, verbessert. Die Vorschriften wurden – von der direkten und indirekten Mittelverwaltung – ausdrücklich auf die Behörden der Mitgliedstaaten aller Ebenen (ungeachtet ihrer internen Verwaltungsstrukturen) sowie auf alle Personen oder Stellen ausgeweitet, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung EU-Mittel ausführen. Zur Förderung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Vorschriften und zur Sensibilisierung der Mitgliedstaaten, externer Partner und anderer relevanter Akteure hat die Kommission im April 2021 Leitlinien herausgegeben, die praktische Beispiele, Vorschläge und Empfehlungen enthalten („Leitlinien zu Interessenkonflikten“²). Da die Kommission letztlich für die Ausführung des EU-Haushaltsplans verantwortlich ist, prüft sie, ob die von den Mitgliedstaaten eingerichteten internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wirksam und effizient sind und so dem Risiko von Interessenkonflikten entgegenwirken, und gibt den zuständigen nationalen Behörden Leitlinien an die Hand.

Um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten, müssen alle Fälle von Betrug, Korruption, Interessenkonflikten oder anderen Rechtsverstößen, einschließlich Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, von den zuständigen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden wirksam verfolgt werden. Daraus ergibt sich Folgendes:

- Die zuständigen Behörden müssen alle Unregelmäßigkeiten³ im Sinne des Artikels 1 der Verordnung über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union⁴ wirksam und sorgfältig verfolgen, wenn auch nur ein Schaden bewirkt werden könnte.

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012, PE/13/2018/REV/1 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

² Bekanntmachung der Kommission, Leitlinien zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten gemäß der Haushaltsordnung (2021/C 121/01, C/2021/2119) (ABl. C 121 vom 9.4.2021, S. 1).

³ „Unregelmäßigkeit“ bezeichnet jeden Verstoß gegen Unionsrecht oder gegen nationale Vorschriften zu dessen Anwendung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines an der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Fonds beteiligten Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Haushalt der Union in Form einer ungerechtfertigten Ausgabe bewirkt oder bewirken würde.

⁴ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1).

- Gemäß der Verordnung (EU) 2020/2092⁵ über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union kann das Versäumnis, willkürliche oder unrechtmäßige Entscheidungen von Behörden zu verhüten, zu korrigieren oder zu ahnden oder das Versäumnis, sicherzustellen, dass keine Interessenkonflikte bestehen, ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sein und die Einleitung eines Verfahrens nach der genannten Verordnung auslösen, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind.
- Mit der Richtlinie (EU) 2017/1371⁶ über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-Richtlinie) werden die Begriffsbestimmungen, Sanktionen und Verjährungsfristen von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, einschließlich Betrug, Korruption, Geldwäsche und missbräuchlicher Verwendung, harmonisiert.
- Gemäß Verordnung (EU) 2017/1939⁷ des Rates zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) sind die nationalen Behörden/die EUSTa für die Untersuchung und Verfolgung von Korruption zuständig.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission dem Rat gemäß der Verordnung (EU) 2020/2092 vorgeschlagen, im Hinblick auf weitverbreitete und wiederholte Verstöße gegen die Vergabevorschriften und das Versäumnis, Interessenkonflikte in einem Mitgliedstaat zu verhindern, Maßnahmen zum Schutz des Haushalts zu ergreifen. Prüfungen der Kommission in einem Mitgliedstaat ergaben, dass über die nach nationalem Recht geltenden Maßnahmen hinaus weitere Maßnahmen zu ergreifen waren. Im betreffenden Fall ging es konkret um die Vorgabe, dass ein Premierminister nicht an Entscheidungen über EU-Mittel beteiligt sein darf, die potenziell an Unternehmen seines Konzerns fließen könnten. Aufgrund der Prüfungen sah sich der Mitgliedstaat veranlasst, den Begriff des wirtschaftlichen Eigentümers in gleicher Weise anzuwenden wie die Kommission, um eine Lücke im System zu schließen, die eine Überprüfung potenzieller Interessenkonflikte im Zusammenhang mit Eigentumsverhältnissen verhindert hätte. Dies zeigt, dass der EU-Haushalt mit Blick auf die Integrität in den Mitgliedstaaten zu allgemeinen und langfristigen Fortschritten beitragen kann – auch was die nationalen Haushalte angeht.

Um kommissionsintern Interessenkonflikte zu vermeiden, hat die Kommission mehrere Maßnahmen ergriffen:

- Sie ermittelt relevante Risiken, schärft das Bewusstsein für das Problem und führt einschlägige Schulungen ihres Personal durch.
- Über das IT-Tool *Sysper* steht allen Mitarbeitern ein klares Verfahren zur Meldung von Interessenkonflikten zur Verfügung.
- Einige Generaldirektionen (GD), die mit besonderen Risiken konfrontiert sind, haben zusätzliche Verfahren für die Meldung von Interessenkonflikten im Rahmen ihrer Tätigkeit eingeführt (die Gemeinsame Prüfdirektion Kohäsion (DAC) etwa mit Blick auf die Zuweisung einer Prüfung an die Prüfer, die Generaldirektion Wettbewerb mit Blick auf die Zuweisung

⁵ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. L 4331 vom 22.12.2020, S. 1).

⁶ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

⁷ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

eines Falls an die Sachbearbeiter und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) mit Blick auf die Zuweisung eines Falls an die Untersuchungsbeauftragten).

- Das OLAF untersucht schweres Fehlverhalten, einschließlich Interessenkonflikten, von EU-Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organe.
- Die Kommission hat neue kommissionsinterne Leitlinien für sensible Aufgaben herausgegeben.
- Die Kommission möchte mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie strenge Präventionsmechanismen in Bezug auf Drehtüreffekte verankert und bei Verstößen gegen Vorschriften abschreckende Sanktionen verhängt. Dies zeigte sich beispielsweise in mehreren Fällen, die das Untersuchungs- und Disziplinaramt der Kommission (IDOC) vor Kurzem beim Fachgremium für finanzielle Unregelmäßigkeiten angezeigt hat.

Die Kommission wird ihre Bemühungen fortsetzen, Interessenkonflikte bei der Ausführung des EU-Haushaltplans aufzudecken und zu beseitigen. Mit dem Vorschlag für eine gezielte Überarbeitung der Haushaltsordnung vom Mai 2022 wird beispielsweise darauf abgezielt, den EU-Haushalt besser zu schützen, u. a. durch:

- Gewährleistung einer standardisierten elektronischen Aufzeichnung und Speicherung von Daten über die Empfänger von EU-Mitteln und ihre wirtschaftlichen Eigentümer
- Einführung eines einzigen integrierten IT-Systems für das Data Mining und die Risikobewertung für alle Arten der Mittelverwaltung nach dem Vorbild von Arachne. Mit diesem System sollen die Stellen, die den EU-Haushalt ausführen und kontrollieren, bei der Prävention und Aufdeckung von Risiken, bei der Ermittlung und Kontrolle von Projekten und Begünstigten mit hohem Risiko und bei der Verbesserung der Betrugsbekämpfung unterstützt werden.
- Darüber hinaus wurde ein Verstoß gegen die Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten im Rahmen des Früherkennungs- und Ausschlusssystems als neuer und eigenständiger Ausschlussgrund eingeführt und ist als „schwerwiegendes berufliches Fehlverhalten“ zu werten.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die Bekämpfung von Interessenkonflikten unter den umfassenderen Integritätsrahmen fällt, der unter anderem die Korruptionsbekämpfung, die Unterstützung von Hinweisgebern und Transparenzbestimmungen beinhaltet. Neben den übrigen geltenden Vorschriften müssen die Vorschriften über Interessenkonflikte durchgesetzt werden, was für die Mitgliedstaaten insbesondere im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung relevant ist. Die Vermeidung von Interessenkonflikten reicht für sich genommen nicht aus, um wiederholte Korruption einzudämmen.

Die Kommission hat die Empfehlungen des EuRH angenommen (siehe ausführliche Antworten zu Abschnitt III).

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EURH

1. Prüfung der Verfahren der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch die Kommission

Die im April 2021 veröffentlichten „Leitlinien zu Interessenkonflikten“ wurden in enger Abstimmung mit den Prüfstellen für die Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ausgearbeitet. Ziel war eine Sensibilisierung der Mitarbeiter und die Förderung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten gemäß der Haushaltsordnung. Es wurden praktische Beispiele und mögliche Maßnahmen zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten angeführt.

Jeder potenzielle Interessenkonflikt muss fallabhängig und unter gebührender Berücksichtigung des geltenden Rechtsrahmens bewertet und gehandhabt werden.

Im Bereich der **Kohäsionspolitik** hatten Prüfungen von Maßnahmen, die zu spezifischen Programmen oder von Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Interessenkonflikten ergriffen wurden, bereits 2019 und 2020 einen erheblichen Teil der Prüfungsressourcen in Beschlag genommen. 2021/2022 führte die DAC vier zusätzliche thematische Prüfungen zu Interessenkonflikten durch oder leitete sie ein. Dabei wurden Mängel in bestimmten Mitgliedstaaten aufgedeckt. Die betreffenden Programmbehörden müssen zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um jedes Risiko von Interessenkonflikten wirksam zu mindern.

Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2021 der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) berichtet, wurden insbesondere in Polen und Lettland schwerwiegende Mängel festgestellt, und die Kommission wird die Umsetzung von Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel überwachen. Die Programmbehörden wurden aufgefordert, die nicht förderfähigen Ausgaben zu berichtigen und keine weiteren Ausgaben zu melden, die von den ermittelten Fehlern betroffen sind. Parallel dazu verschickte die Kommission Warnschreiben zu einer möglichen Unterbrechung der Zahlungsfristen für betroffene Projekte/Maßnahmen.

Für 2022/2023 hat die DAC fünf weitere thematische Prüfungen von Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten geplant. Diese Prüfungen werden zusätzlich zu Systemprüfungen durchgeführt, bei denen ebenfalls die Risiken im Zusammenhang mit Interessenkonflikten beleuchtet werden.

Im Jahr 2022 schlossen die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) und die GD REGIO die Folgemaßnahmen einer Prüfung zu mutmaßlichen Interessenkonflikten in Tschechien ab, nachdem alle noch ausstehenden Empfehlungen umgesetzt worden waren, einschließlich Systemverbesserungen und Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts bei Vorhaben, bei denen ein Interessenkonflikt festgestellt wurde. Der Kommission wurden keine nicht förderfähigen Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Vorhaben gemeldet, womit der EU-Haushalt geschützt bleibt. Die Prüfung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) führte zu dem Beschluss⁸, Finanzkorrekturen gegen Tschechien zu verhängen.

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/908 der Kommission vom 8. Juni 2022 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des

Was Direktzahlungen im Rahmen der **GAP**⁹ angeht, so möchte die Kommission betonen, dass Auszahlungen auf der Erfüllung der im EU-Recht festgelegten Förderkriterien beruhen. Daher ist der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden, auch in Bezug auf die Aufdeckung von Interessenkonflikten, eher begrenzt.

Es werden jedoch die folgenden Sicherheitsvorkehrungen getroffen:

- Im Rahmen ihrer Systemprüfungen zur Zulassung überprüft die Kommission regelmäßig, ob es in den Zahlstellen Verfahren zur Vermeidung und Aufdeckung von Interessenkonflikten gibt und ob diese wie geplant umgesetzt werden (und nicht umgangen werden).
- Die Bescheinigenden Stellen überprüfen auch diese Aspekte der internen Kontrollsysteme der Zahlstellen im Rahmen ihrer jährlichen Bescheinigungstätigkeit.
- Die Zulassungskriterien für die Zahlstellen, die geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten umfassen, gelten für alle GAP-Ausgaben, einschließlich Direktzahlungen. Die Zulassungskriterien gelten unabhängig von der Art der betroffenen Fonds.
- Werden Aufgaben delegiert, müssen die Zahlstellen gemäß den Zulassungskriterien (Artikel 2 Buchstabe a der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 907/2014¹⁰) in Bezug auf die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums sicherstellen, dass die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfe, einschließlich der Auftragsvergabe, erfüllt sind und dass alle geltenden Unions- und nationalen Vorschriften, einschließlich derjenigen im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, eingehalten wurden. Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung der GAP¹¹ dürfen die Zahlstellen jedoch keine Zahlungen delegieren.

Bei den Beispielen in Kasten 2 des Sonderberichts handelt es sich um eine Verfehlung des internen Kontrollsystems der Zahlstelle und somit einen Verstoß gegen die Zulassungskriterien, was unter die Systemprüfungen der Zulassungskriterien und die Arbeit der Bescheinigenden Stellen fällt.

Die Tatsache, dass diese Einzelfälle durch die Kontrollsysteme der Zahlstellen nicht aufgedeckt und verhindert wurden, könnte zwar auf ein Kontrollproblem hindeuten, nicht aber darauf, dass die Kontrollen von Interessenkonflikten nicht Gegenstand der Systemprüfungen der Kommission zur Zulassung sind.¹²

Darüber hinaus zeigt das Beispiel in Kasten 2 zum Fall in Luxemburg eindeutig, dass für Interessenkonflikte ein Verfahren vorgesehen ist. Jedoch kann trotz angemessener Verfahren das Risiko, dass solche Fälle auftreten, nicht vollständig beseitigt werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission im Zuge ihrer Prüfungen die Verfahren der Zahlstellen in Bezug auf Interessenkonflikte überprüft. Die Kommission betont ferner, dass sich ihre

Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (C(2022) 3543, ABl. L 157 vom 10.6.2022, S. 15).

⁹ Siehe Ziffer 27 des EuRH.

¹⁰ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 907/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Zahlstellen und anderen Einrichtungen, die finanzielle Verwaltung, den Rechnungsabschluss, Sicherheiten und die Verwendung des Euro (ABl. L 255 vom 28.8.2014, S. 18).

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

¹² Siehe Ziffer 27 des EuRH.

Prüfungen von Direktzahlungen seit 2021 auch darauf erstrecken, wie im Zuge der Verfahren der Zahlstellen mit Interessenkonflikten umgegangen wird.

Um sicherzustellen, dass bei der Gestaltung der Interventionen dem Risiko von Interessenkonflikten Rechnung getragen wird, empfahl die Kommission den Mitgliedstaaten darüber hinaus, in ihren GAP-Strategieplänen für die neue GAP die Bestimmungen des Artikels 61 der Haushaltsordnung in Bezug auf Interessenkonflikte, einschließlich vermeintlicher Interessenkonflikte, gebührend zu berücksichtigen. Die Kommission vertraut darauf, dass die Mitgliedstaaten die von ihr herausgegebenen Leitlinien zu Interessenkonflikten berücksichtigen und diesem Thema bei der Umsetzung der neuen GAP große Aufmerksamkeit schenken werden.

2. Transparenz hinsichtlich der Empfänger von EU-Mitteln

Die Kommission teilt die Auffassung des EuRH, dass bei der Transparenz der EU-Finanzierung das richtige Gleichgewicht zwischen den Vorschriften über die Privatsphäre und den Schutz natürlicher Personen, wie sie von den beiden gesetzgebenden Organen konzipiert wurden, und der Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Gelder gefunden werden muss.¹³ Dies hat auch der Europäische Gerichtshof durch seine Rechtsprechung in diesem Bereich bestätigt, und zwar in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09¹⁴ betreffend die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Agrarbeihilfen. In dieser Hinsicht gab es in jüngster Zeit wichtige Initiativen:

- Bei der gezielten Überarbeitung der Haushaltsordnung hat die Kommission Änderungen in Bezug auf die Erhebung und Transparenz der Daten der Empfänger von EU-Mitteln vorgeschlagen. Dies beinhaltet horizontale Maßnahmen für alle Akteure, die den EU-Haushalt im Rahmen aller Arten der Mittelverwaltung ausführen, einschließlich der Mitgliedstaaten. Demnach müssten diese der Kommission mindestens einmal jährlich Informationen über die Empfänger und die Höhe der EU-Mittel zur Veröffentlichung zu übermitteln. Diese Änderungen würden für Programme gelten, die im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Zeit nach 2027 angenommen und finanziert werden. Dies ist wichtig, da es aufgrund der aktuellen Transparenzpflichten, die für verschiedene Arten des EU-Haushaltsvollzugs gelten, keine zentrale Anlaufstelle gibt, bei der sich die Öffentlichkeit über die Verwendung des EU-Haushalts und über die Empfänger von EU-Mitteln informieren kann.

Die derzeit von den Mitgliedstaaten (und dem Vereinigten Königreich) aus Gründen der Transparenz veröffentlichten Informationen über GAP-Begünstigte enthalten detaillierte Daten zu den Zahlungen, die die Begünstigten in einem bestimmten Haushaltsjahr bzw. in bestimmten Haushaltsjahren erhalten haben. Dabei ist jedoch Folgendes zu beachten:

- o Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 sollen Mitgliedstaaten die Namen von Begünstigten kleiner Beträge aus Datenschutzgründen nicht veröffentlichen (bis höchstens 1250 EUR für Mitgliedstaaten, die die Kleinerzeugerregelung anwenden, und bis höchstens 1250 EUR für die übrigen Mitgliedstaaten). Diese Begünstigten sollen stattdessen durch einen Code identifiziert werden, dessen Form der Mitgliedstaat festlegt. Begünstigte, die weniger als 1250 EUR erhalten, sind in der Tat Kleinerzeuger,

¹³ Siehe Bemerkung 1 des EuRH, Unterbemerkung 5, Ziffern 43–46.

¹⁴ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 9. November 2010, Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wiesbaden – Deutschland – Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09)/Land Hessen (Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten – Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Agrarbeihilfen – Gültigkeit der Unionsrechtsvorschriften, die diese Veröffentlichung vorsehen und deren Modalitäten festlegen – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Artikel 7 und 8 – Richtlinie 95/46/EG – Auslegung der Artikel 18 und 20, verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09 (ABl. C 13 vom 15.1.2011, S. 6).

und die Tatsache, dass keine Veröffentlichung ihrer Namen und der Einzelheiten zu den Zahlungen erfolgt, beeinträchtigt das übergeordnete Ziel der Transparenzvorschriften nicht.

- Um für mehr Transparenz zu sorgen, werden die Mitgliedstaaten im Rahmen der neuen GAP auch Informationen veröffentlichen, die die Identifizierung von Unternehmensgruppen ermöglichen (Artikel 59 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2021/2116), denen der Begünstigte angehört. Die von den beiden gesetzgebenden Organen verabschiedeten Rechtsvorschriften schreiben für die GAP keine Identifizierung des letzten wirtschaftlichen Eigentümers vor.
- Weiterhin stellt die Kommission „Kohesio“ zur Verfügung, eine öffentliche Onlineplattform, auf der Informationen über 1,5 Millionen Projekte in allen 27 Mitgliedstaaten gesammelt werden, die seit 2014 aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert werden.
- Schließlich wurden für den MFR 2021–2027 und für NextGenerationEU die Erhebung und Interoperabilität von Daten der Mitgliedstaaten über Empfänger von EU-Mitteln zu Prüfungs- und Kontrollzwecken dort erheblich verbessert, wo der Haushalt im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ausgeführt wird.

Beispielsweise müssen die Mitgliedstaaten gemäß den Anforderungen der Dachverordnung, der Reserve für die Anpassung an den Brexit, des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und der Aufbau- und Resilienzfazilität Daten über den wirtschaftlichen Eigentümer erfassen und speichern. Die beiden gesetzgebenden Organe haben den Vorschlag der Kommission zur verpflichtenden Verwendung eines Data-Mining-Tools für Kontroll- und Prüfungszwecke jedoch nicht übernommen.

Die entsprechenden angenommenen Rechtsvorschriften für die verschiedenen Programme und Instrumente bilden einen fragmentierten Rechtsrahmen. Daher hat die Kommission mit der gezielten Überarbeitung der Haushaltsordnung für alle EU-Finanzierungsprogramme und alle Arten der Mittelverwaltung Folgendes vorgeschlagen:

- Maßnahmen, die eine standardisierte elektronische Aufzeichnung und Speicherung von Daten über die Empfänger von EU-Mitteln und ihre wirtschaftlichen Eigentümer (sofern es sich beim Empfänger nicht um eine natürlich Person handelt) sicherstellen
- Nutzung eines integrierten IT-Systems zum Data Mining und zur Risikobewertung für den Zugang zu diesen Daten und deren Analyse zu Kontroll-, Prüfungs- und Betrugsbekämpfungszwecken
- auf dieser Grundlage und auf Grundlage von Risikoindikatoren Ermittlung von Situationen, die ein Risiko für Unregelmäßigkeiten, Betrug, Korruption und Interessenkonflikte bergen

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Analyse einschlägiger Daten über die Empfänger von EU-Mitteln aus unterschiedlichen Blickwinkeln, die Zusammenfassung dieser Daten zu nützlichen neuen Informationen, ihre Kategorisierung und die Ermittlung von Beziehungen, Korrelationen oder Mustern ein wirksames Mittel sein können, um den EU-Haushalt besser zu schützen und Interessenkonflikte zu vermeiden und aufzudecken.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. November 2022¹⁵ festgestellt hat, dass im Lichte der Charta der Grundrechte der

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 22. November 2022, WM/Luxembourg Business Registers, Vorlage zur Vorabentscheidung – Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der

Europäischen Union die Bestimmung der Geldwäscherichtlinie ungültig ist, wonach die Mitgliedstaaten für alle Mitglieder der Öffentlichkeit in allen Fällen den Zugang zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften sicherzustellen haben.

3. Rolle der Prüfstellen der Mitgliedstaaten bei der Prüfung des Umgangs mit Interessenkonflikten

In Bezug auf die **GAP** gibt es mehrere zulassungsbezogene Maßnahmen:

- Die Bescheinigenden Stellen prüfen als wesentlichen Bestandteil ihrer jährlichen Verfahren, ob die Zahlstellen die Zulassungskriterien einhalten.
- Im Rahmen dieser Überprüfung werden auch die Verfahren für die Bewilligung von Zahlungen systematisch überprüft.¹⁶
- Die Bescheinigenden Stellen prüfen im Rahmen ihrer Überprüfung des standardmäßigen Zulassungskriteriums für die Humanressourcen die internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die auf Ebene der Zahlstellen zur Vermeidung und/oder Aufdeckung von Interessenkonflikten eingerichtet wurden.

In diesem Zusammenhang berichteten die Bescheinigenden Stellen lediglich über einen Fall mit einem systematischen Problem.

Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums werden potenzielle Interessenkonflikte bei der vertieften Prüfung, die von den Bescheinigenden Stellen auf Ebene des Begünstigten durchgeführt wird, systematisch unter die Lupe genommen. Die Bescheinigenden Stellen haben für das Haushaltsjahr 2020 über diese Fälle berichtet. Die Kommission arbeitet eng mit den Bescheinigenden Stellen zusammen und gibt relevante Hilfestellung zu folgenden Punkten:

- Bewertung der Wirksamkeit der Verfahren der Zahlstellen
- Bewertung des relevanten finanziellen Risikos

Die Kommission hat sich ferner verpflichtet, die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von **Kohäsionsprogrammen** mit Blick auf die Anwendung der neuen Vorschriften über Interessenkonflikte zu unterstützen. Insbesondere hat die Kommission die bestehenden Verfahren der Prüfbehörden überprüft. Es soll sichergestellt werden, dass:

- ein gutes Verständnis für die Bestimmungen der Haushaltsordnung 2018 im Hinblick auf ihre Durchführung im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung besteht,
- die Mitgliedstaaten über geeignete Prüfverfahren verfügen, um Interessenkonflikte in Kohäsionsprogrammen zu verhindern und aufzudecken.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass die neue Anforderung der Dachverordnung, Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer zu erheben, den Programmbehörden zusätzliche Tools und Möglichkeiten bietet, und zwar mittels:

Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – Richtlinie (EU) 2018/843 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 – Erfolgte Änderung von Artikel 30 Absatz 5 Unterabsatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2015/849 – Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit zu den Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer – Gültigkeit – Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Achtung des Privat- und Familienlebens – Schutz personenbezogener Daten, C-37/20, ECLI:EU:C:2022:912.

¹⁶ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 3, Ziffern 65–66.

- einer Analyse dieser Daten
- des Einsatzes von Data-Mining-Tools, einschließlich spezifischer Indikatoren zu den wirtschaftlichen Eigentümern, um mögliche Interessenkonflikte besser zu erkennen, sowie geeigneter Vorkehrungen zur Vermeidung möglicher aufgabenbezogener Interessenkonflikte oder Unvereinbarkeiten (etwa bei Rechnungslegung, Risikomanagement und Prüfung), die von den Durchführungsausgaben getrennt bleiben sollten

4. Einsatz von Data Mining zur Aufdeckung von Interessenkonflikten¹⁷

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten das System Arachne zur Verfügung gestellt, mit dem die Stellen, die für die Ausführung und Kontrolle des EU-Haushalts zuständig sind, bei der Prävention und Aufdeckung von Risiken, bei der Ermittlung und Kontrolle von Projekten und Begünstigten mit hohem Risiko und bei der Verbesserung der Betrugsbekämpfung unterstützt werden.

Auf der Grundlage einer Reihe von Risikoindikatoren kann das System Situationen ermitteln, in denen das Risiko von Unregelmäßigkeiten, Betrug und Interessenkonflikten erhöht sein könnte. Es steht den Mitgliedstaaten frei, ihre eigenen Parameter – etwa mit Blick auf ihre Analyse des Betrugsrisikos und ihre internen Verwaltungs- und Kontrollverfahren – festzulegen. Je nach Art des ermittelten Risikos muss der Mitgliedstaat geeignete Kontrollen vornehmen. Unter Arachne sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, zu jedem Warnsignal Folgemaßnahmen zu ergreifen. Die Mitgliedstaaten und ihre Stellen können anhand der konkreten Umstände eines bestimmten Falls komplett autonom entscheiden, inwieweit sie Warnsignale weiterverfolgen.

Aktuell nutzen mehr als zwei Drittel der Mitgliedstaaten Arachne auf freiwilliger Basis. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin nachdrücklich dazu ermutigen, das System – insbesondere für die Kohäsionspolitik, die GAP und die Aufbau- und Resilienzfazilität – zu nutzen, und auch in Zukunft Schulungen, Unterstützung und technische Hilfe anbieten, um zu einer umfassenderen Anwendung des Systems beizutragen. Sie wird das Tool außerdem um weitere Merkmale und Funktionen ergänzen.

Was die GAP angeht, so befindet sich Arachne noch in einer Pilotphase. Neun Mitgliedstaaten nutzen das System aktuell. Dank einiger Änderungen, die derzeit vorgenommen werden, wird das Tool sich künftig besser für alle Arten von GAP-Ausgaben eignen.¹⁸

Darüber hinaus soll mit der laufenden Überarbeitung der Haushaltsordnung der Schutz des EU-Haushalts verbessert werden, indem die Verwendung eines einzigen IT-Systems für das Data Mining und die Risikobewertung (wie Arachne) für alle Arten der Mittelverwaltung (direkt, indirekt, geteilt) verbindlich vorgeschrieben wird.

In Bezug auf die Bemerkung des EuRH, dass es auf EU-Ebene im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung keinen Mechanismus für den Ausschluss von Partnern gibt und dass Arachne nicht mit dem Früherkennungs- und Ausschlusssystem (EDES) verknüpft ist, stellt die Kommission fest, dass sie bei der Überarbeitung der Haushaltsordnung vorgeschlagen hat, das EDES auf die geteilte Mittelverwaltung auszuweiten. Die Kommission prüft auch die Möglichkeit, das EDES, das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten und Arachne miteinander zu verknüpfen. Aufgrund

¹⁷ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 4, Ziffern 67–73.

¹⁸ Siehe Bemerkung 69 des EuRH.

nationaler Vorschriften, insbesondere zum Datenschutz, kann die Kommission Daten nicht ohne ein ordnungsgemäßes Verfahren erheben und weiterverwenden.¹⁹

5. Berichterstattung über Interessenkonflikte

Der EuRH hat festgestellt, dass es weder einen vollständigen Überblick über die von Interessenkonflikten bei der geteilten Mittelverwaltung betroffenen Beträge noch einen entsprechenden Indikator gibt, der die Häufigkeit und das Ausmaß von Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Interessenkonflikten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung misst.²⁰

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bekämpfung von Interessenkonflikten ein Element des allgemeinen Verwaltungs- und Schutzsystems für EU-Mittel ist. Dieses ist Bestandteil des umfassenderen Integritätsrahmens, der die Bekämpfung von Betrug und Korruption – auch mit Blick auf Vergabeverfahren, die Unterstützung von Hinweisgebern, Transparenzbestimmungen usw. – umfasst.

Betrachtet man die Vermeidung von Interessenkonflikten isoliert, so führt sie nicht unbedingt zu einer Verringerung von Korruption oder Betrug. Dennoch erkennt die Kommission an, wie wichtig es ist, Interessenkonflikte zu verhindern, aufzudecken und zu bekämpfen. Zu den einschlägigen Maßnahmen in diesem Bereich gehören:

- Aufnahme von Maßnahmen im Zusammenhang mit Interessenkonflikten in den Bericht über die allgemeine Leistung der Kontrollstellen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung
- im Falle der GAP Nachverfolgung spezifischer Unregelmäßigkeiten und Außenstände im Rahmen der Rechnungsabschlussuntersuchungen, der Zulassungsuntersuchungen und anderer Dokumentenprüfungen auf der Grundlage der Feststellungen der Bescheinigenden Stelle und der Kommission²¹
- Festlegung einer gemeinsamen Fehlertypologie durch die Kommission und die Prüfbehörden im Bereich Kohäsion mit einer spezifischen Kategorie von Interessenkonflikten bei Vergabeverfahren
- Meldung von Fehlern durch Prüfbehörden an die Kommission
- Prüfungen der Kommission zur Feststellung, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten geeignet sind, Interessenkonflikte zu verhindern
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, festgestellte Interessenkonflikte über das Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) zu melden, wie dies auch bei allen anderen Unregelmäßigkeiten der Fall ist.²²

Artikel 61 der Haushaltsordnung gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar, soweit sie an der Ausführung des EU-Haushaltsplans beteiligt sind. Interessenkonflikte und die Art und Weise, wie mit diesen umzugehen ist, werden in Artikel 61 jedoch nicht umfassend geregelt. Stattdessen wird auf geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten verwiesen. Darüber

¹⁹ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 3, Ziffer 70.

²⁰ Siehe Bemerkung 2 des EuRH, Unterbemerkung 6, Ziffern 78–82.

²¹ Siehe Bemerkung 82 des EuRH.

²² Die Meldevorschriften umfassen einige Ausnahmen. Die folgenden Fallkategorien sind nicht meldepflichtig: a) Fälle, bei denen Beträge von weniger als 10 000 EUR aus den Fonds betroffen sind, b) Fälle, die auf die Insolvenz des Begünstigten zurückzuführen sind, c) Fälle, die der Begünstigte der zuständigen Behörde von sich aus mitgeteilt hat, d) Fälle, die von der zuständigen Behörde festgestellt und berichtigt wurden, bevor die betreffenden Ausgaben in einer der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärung erscheinen. Die Ausnahmeregelungen b) bis d) finden bei Betrugsverdacht keine Anwendung.

hinaus sind weiterhin die nationalen Behörden für den Erlass ergänzender und möglicherweise noch detaillierterer und/oder strengerer nationaler Vorschriften zuständig.

Daher verfügt die Kommission nur über partielle Informationen, die erforderlich sind für

- die Festlegung von Indikatoren für das Risiko von Interessenkonflikten nach Ausgabenbereich, Mitgliedstaat und Programm/Maßnahme und somit
- die Messung von Häufigkeit und Ausmaß von Interessenkonflikten und die regelmäßige Berichterstattung über Ergebnisse.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

1. Empfehlung 1 – Verbesserung der Fähigkeit zur Vermeidung, Aufdeckung und Meldung von Interessenkonflikten

(Zieldatum für die Umsetzung: 2024)

- a) **Förderung des Austauschs bewährter Verfahren mit und zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ermittlung der verschiedenen in Artikel 61 Absatz 3 der Haushaltsordnung beschriebenen Interessenkonflikte: familiäre oder private Verbundenheit, politische Übereinstimmung oder nationale Zugehörigkeit, wirtschaftliches Interesse oder andere direkte oder indirekte persönliche Interessen**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1a an.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten kontinuierlich bei der Ermittlung von in der Haushaltsordnung beschriebenen Interessenkonflikten unterstützt, insbesondere durch:

- die Leitlinien zu Interessenkonflikten aus dem Jahr 2021
- das Angebot an die Mitgliedstaaten, Fragen zu Letzteren zu stellen
- Workshops und Seminare

So organisiert die GD AGRI beispielsweise Seminare zu Interessenkonflikten im Zusammenhang mit der GAP und beteiligt sich aktiv am Lernnetzwerk der Zahlstellen, in dem sich die Mitglieder regelmäßig über Maßnahmen zur Bekämpfung von Interessenkonflikten und Betrug im Zusammenhang mit der GAP austauschen.

In den Sitzungen der Sachverständigengruppe für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EGESIF) unter Leitung der GD REGIO und in Fachsitzungen mit Prüfbehörden fanden Gespräche über die Durchführung von Artikel 61 der Haushaltsordnung und damit zusammenhängende Leitlinien statt.

Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen der Aktualisierung der GAP-Leitlinie 1 (Akkreditierungskriterien) für den ab 2023 geltenden Rechtsrahmen den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten fördern.

b) Förderung des Austausches bewährter Verfahren für die Nutzung von Big Data und Data-Mining-Tools in den Mitgliedstaaten zur Aufdeckung von Interessenkonflikten und Aufforderung der Mitgliedstaaten, diese Instrumente allen ihren Behörden zur Verfügung zu stellen und sie systematisch zu nutzen

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1b an.

Diese Empfehlung wird derzeit umgesetzt. Was die GAP und die Kohäsionspolitik anbelangt, so wird die Kommission die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Nutzung von Big Data und Data-Mining-Tools zum Zwecke der Aufdeckung von Interessenkonflikten unterstützen.

Die Kommission wird

- den Mitgliedstaaten und Programmbehörden weiterhin die Vorteile der Nutzung des integrierten IT-Systems Arachne für das Data Mining und die Risikobewertung nahebringen,
- weiterhin Schulungen, Unterstützung und technische Hilfe anbieten, um die Nutzung des System zu fördern und die Zahl der nutzenden Mitgliedstaaten zu erhöhen,
- die Merkmale des IT-Systems, seine Benutzerfreundlichkeit und die Interoperabilität mit anderen Datenquellen weiter verbessern.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Kommissionsdienststellen mit Blick auf die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, die robuste nationale Prüf- und Kontrollstrukturen erfordert, darauf bestanden haben, dass die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Kontroll- und Prüfsysteme zur Umsetzung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne auf Arachne zurückgreifen können.

c) Ausarbeitung klarer Leitlinien für die Mitgliedstaaten darüber, wann und wie Betrugsfälle und Unregelmäßigkeiten, bei denen Interessenkonflikte eine Rolle spielen, der Kommission über das IMS vollständig und einheitlich gemeldet werden

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1c an.

2. Empfehlung 2 – Für Transparenz sorgen

(Zieldatum für die Umsetzung: 2024)

a) Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren, einschließlich Verfahren, die bei der Konzeption und Annahme von Programmen und Maßnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten zur Anwendung gekommen sind

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2a an.

b) Förderung des Austausches bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Notwendigkeit von Erklärungen über das Einkommen und das Vermögen nationaler oder regionaler öffentlicher Bediensteter, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung in Entscheidungsprozesse eingebunden sind, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen und das Risiko nicht erkannter Interessenkonflikte zu verringern

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2b an.

Zeitschiene – Sonderbericht 06/2023

Interessenkonflikte bei den Kohäsions- und Agrarausgaben der EU:

Ein Rahmen ist vorhanden, aber Transparenz und Aufdeckung sind lückenhaft

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Aufgabenplans	14.4.2021
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission	6.10.2022
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	25.1.2023
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission in allen Sprachfassungen	8.2.2023