



Brüssel, den 23. Februar 2024
(OR. en)

5410/1/24
REV 1

FIN 40
RESPR 2
CADREFIN 7
POLGEN 9

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Nr. Komm.dok.: COM(2024) 17 final/2

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Anwendung der 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

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 17 final/2.

Anl.: COM(2024) 17 final/2



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.2.2024
COM(2024) 17 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2024) 17 final of 12 January 2024.

Concerns all language versions.

Correction of references in footnotes 12, 20 and 42; capitalised letter in page 6.

The text shall read as follows:

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**über die Anwendung der 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**

DE

DE

INHALT

1.	Einführung.....	1
2.	Anwendung der Konditionalitätsverordnung	1
2.1.	Überprüfung relevanter Quellen.....	3
2.2.	Informationsersuchen	5
2.3.	Verfahren.....	6
2.4.	Austausch mit dem Europäischen Parlament und dem Rat.....	9
3.	Komplementarität mit anderen Instrumenten.....	9
4.	Wirksamkeit der angenommenen Maßnahmen	15
5.	Wirksamkeit des Verfahrens	16
5.1.	Wirksamkeit des Verfahrens zur Behebung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit	16
5.2.	Wirksamkeit des Verfahrens – in der Konditionalitätsverordnung vorgesehene Schritte.....	20
6.	Schlussfolgerung	21

1. EINFÜHRUNG

Die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (im Folgenden „Verordnung“ oder „Konditionalitätsverordnung“)¹ gilt seit dem 1. Januar 2021. Im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung kann die Kommission dem Rat die Annahme von Maßnahmen vorschlagen, wenn festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Die Konditionalitätsverordnung zielt darauf ab, den Haushalt der Union und die finanziellen Interessen der Union zu schützen und dient der Ergänzung anderer Instrumente und Verfahren, die zum Schutz und zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit eingeführt wurden.

Gemäß Artikel 9 der Konditionalitätsverordnung erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 12. Januar 2024 Bericht über die Anwendung dieser Verordnung und insbesondere über die Wirksamkeit der angenommenen Maßnahmen. Darüber hinaus sollte die Kommission nach Erwägungsgrund 28 der Konditionalitätsverordnung bei der Berichterstattung neben der Wirksamkeit der angenommenen Maßnahmen auch die Wirksamkeit der in der Konditionalitätsverordnung festgelegten Verfahren insgesamt und die Komplementarität dieses Rechtsinstruments mit anderen Rechtsinstrumenten berücksichtigen.

Der Bericht ist in die folgenden fünf Abschnitte gegliedert:

- In Abschnitt 2 werden die Maßnahmen beschrieben, die die Kommission im Zuge der Anwendung der Konditionalitätsverordnung ergriffen hat, einschließlich des ersten gegen Ungarn eingeleiteten Verfahrens.
- Abschnitt 3 befasst sich mit der Komplementarität der Konditionalitätsverordnung mit anderen einschlägigen Instrumenten.
- Abschnitt 4 behandelt die Bewertung der Wirksamkeit der angenommenen Maßnahmen durch die Kommission und hat den Schutz von Empfängern und Begünstigten zum Gegenstand.
- In Abschnitt 5 wird die allgemeine Wirksamkeit des in der Konditionalitätsverordnung festgelegten Verfahrens erläutert.
- Abschnitt 6 enthält eine Bewertung der Anwendung der Konditionalitätsverordnung.

2. ANWENDUNG DER KONDITIONALITÄTSVERORDNUNG

Die Konditionalitätsverordnung ist ein Haushaltsinstrument, mit dem auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die den Haushalt der Union oder die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, mittels wirksamer Schutzmaßnahmen reagiert werden soll. Vorrangiger Zweck der Konditionalitätsverordnung ist es nicht, bestimmte Situationen zu beheben, die möglicherweise auf in Artikel 3 der Verordnung genannte Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hindeuten;

¹ ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 1.

vielmehr könnten diese Situationen für die Konditionalitätsverordnung maßgebend sein und infolge ihrer Anwendung behandelt werden, wenn sie die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Tatsächlich kann die Kommission nur in diesem Fall und wenn es der Kommission durch andere Instrumente nicht möglich ist, den Haushalt der Union wirksamer zu schützen, ein Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung einleiten. Wenn die in Artikel 4 der Konditionalitätsverordnung aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind, sind nach dem in Artikel 6 festgelegten Verfahren geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Am 16. Februar 2022 bestätigte der Gerichtshof der Europäischen Union in seinen Urteilen² die Gültigkeit der Konditionalitätsverordnung und wies die Nichtigkeitsklagen Ungarns und Polens ab.

Um für Klarheit und Vorhersehbarkeit bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung zu sorgen – und in Anbetracht der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union –, hat die Kommission Leitlinien für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung (im Folgenden „Leitlinien“)³ angenommen.

In den ersten drei Jahren nach Beginn der Anwendung der Konditionalitätsverordnung hat die Kommission die Lage in allen Mitgliedstaaten proaktiv und durchgehend überwacht, um zum frühestmöglichen Zeitpunkt Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, zu ermitteln. Seit dem Inkrafttreten der Konditionalitätsverordnung im Januar 2021 hat die Kommission die Zusammenarbeit zwischen ihren Dienststellen verstärkt, um sowohl länder- als auch sektorspezifisches Wissen zu bündeln und etwaige Situationen oder Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu ermitteln, die für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung ausschlaggebend wären.

Informationen und Beweismittel, die die Kommission bei der Anwendung verschiedener Instrumente gesammelt hat, eignen sich möglicherweise dafür, festzustellen, ob in einem Mitgliedstaat Situationen vorliegen, die auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hindeuten. Ebenso ist es möglich, dass der Kommission im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Union mithilfe verschiedener Instrumente Risiken für den Haushalt der Union, die mit Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einhergehen, auffallen.

Im Besonderen tauschen die für die Vorbereitung des Europäischen Semesters⁴ bzw. des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit⁵ sowie die für die Umsetzung der Aufbau- und

² Urteil des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022, *Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; Urteil des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022, *Republik Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

³ Mitteilung der Kommission – Leitlinien für die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. C 123 vom 18.3.2022, S. 12).

⁴ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_de

⁵ Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ist das Kernstück des EU-Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Weitere Informationen unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law-mechanism_de.

Resilienzfazilität⁶ bzw. der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (im Folgenden „Dachverordnung“)⁷ zuständigen Dienststellen sowie das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Auditdienste der Kommission regelmäßig Informationen aus, die im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeiten gewonnen werden.

Die Kommission hat außerdem aktiv das Bewusstsein für die Konditionalitätsverordnung geschärft, um unter anderem Anreize für die Einreichung von Beschwerden und die Übermittlung einschlägiger Informationen durch Dritte, die für die Anwendung der Verordnung relevant sein könnten, zu schaffen.

Bislang wurde ein einziges Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung eingeleitet, in dessen weiterem Verlauf Maßnahmen auf Vorschlag der Kommission durch den Rat angenommen wurden, und zwar im Hinblick auf die in Ungarn festgestellten einschlägigen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.

2.1. Überprüfung relevanter Quellen

Im Rahmen der Anwendung der Konditionalitätsverordnung sorgt die Kommission im Einklang mit Artikel 6 Absatz 3 der Konditionalitätsverordnung für eine ständige Überwachung der Lage in allen Mitgliedstaaten, um einschlägige Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit festzustellen, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Im Zuge dieser Überwachung berücksichtigt die Kommission alle möglichen einschlägigen Informationsquellen, insbesondere die in Erwägungsgrund 16 der Konditionalitätsverordnung aufgeführten Informationsquellen, wie die Berichte der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit, die Berichte des Europäischen Rechnungshofs und internationaler Organisationen⁸ sowie andere einschlägige Quellen, darunter Entschließungen, Studien des Europäischen Parlaments und Berichte von Nichtregierungsorganisationen und investigativen Journalisten. Die Kommission überprüft diese Quellen gegebenenfalls regelmäßig.

⁶ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

⁷ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumspolitik (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159).

⁸ In Erwägungsgrund 16 der Konditionalitätsverordnung heißt es: „Die Feststellung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bedarf einer gründlichen qualitativen Bewertung seitens der Kommission. Diese Bewertung sollte objektiv, unparteiisch und fair sein und sachdienliche Informationen aus verfügbaren Quellen und von anerkannten Institutionen berücksichtigen, darunter Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union, Berichte des Rechnungshofs, der Jahresbericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit und das jährliche EU-Justizbarometer der Kommission, Berichte des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und gegebenenfalls Informationen der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA), sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen und Netze, einschließlich der Einrichtungen des Europarats wie der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) und der Venedig-Kommission, insbesondere deren Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law Checklist“) – und der Europäischen Netze der obersten Gerichtshöfe und der Räte für das Justizwesen. Die Kommission könnte die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und die Venedig-Kommission konsultieren, falls dies für eine gründliche qualitative Bewertung erforderlich ist.“

Bei einer solchen Überprüfung aller Mitgliedstaaten führt die Kommission von Fall zu Fall eine qualitative Bewertung durch, um festzustellen, ob stichhaltige Gründe für die Einleitung eines Verfahrens nach der Konditionalitätsverordnung vorliegen. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union betont hat⁹, muss sich die Kommission vergewissern, dass die von ihr herangezogenen Informationen relevant und ihre Quellen zuverlässig sind. Dies erfordert eine umfassende Bewertung der mutmaßlichen Probleme; die Kommission sollte ihre Bewertung auf ein breites Spektrum an Nachweisen stützen und bemüht sich, verschiedene Quellen zu nutzen, um ihre Schlussfolgerungen zu ziehen¹⁰.

Ferner macht sich die Kommission die Überwachung durch Interessenträger zunutze und beruft sich auf Treffen mit Interessenträgern, die im Rahmen anderer Arbeitsabläufe durchgeführt werden. Informationen, die im Rahmen des jährlichen Rechtsstaatlichkeitszyklus¹¹ oder der Anwendung anderer einschlägiger Instrumente wie der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Dachverordnung gesammelt werden, werden ebenfalls für die Zwecke der Überprüfung nach der Konditionalitätsverordnung berücksichtigt. Die Kommissionsdienststellen, die für die Prüfung von Unionsmitteln oder für Vertragsverletzungsverfahren zuständig sind, leisten ebenfalls einen Beitrag. Des Weiteren konsultiert die Kommission das OLAF und die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA), um gegebenenfalls weitere Daten zu erheben.

Darüber hinaus sammelt die Kommission Informationen von Bürgern und der Zivilgesellschaft, insbesondere auf der Grundlage von Beschwerden über mögliche Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit. Die Kommission hat Beschwerden auf unterschiedliche Art und Weise erhalten (u. a. E-Mails und Schreiben an die Mitglieder der Kommission oder an verschiedene Kommissionsdienststellen). Um die der Kommission bereitgestellten Informationen bereits in der Input-Phase zu straffen und um eine eindeutige Kontaktstelle für Beschwerden nach der Konditionalitätsverordnung zu schaffen, stellte die Kommission ein Beschwerdeformular¹² zur Verfügung, das von den Beschwerdeführern verwendet werden kann, und fügte besondere Optionen für Personen hinzu, die anonym bleiben wollen, und richtete außerdem eine eigene Funktionsmailbox¹³ ein. Dieses einschlägige Beschwerdeformular wurde als Anhang zu den Leitlinien angenommen, um die Übermittlung von Informationen, die für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung relevant sein könnten, zu erleichtern. Um mit der Kommission Kontakt aufzunehmen, wird empfohlen, das

⁹ Urteil des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022, *Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 285, und Urteil des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022, *Republik Polen/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 285.

¹⁰ Siehe Nummer 63 der Leitlinien. Die Kommission könnte z. B. kein Verfahren auf der Grundlage einer einzigen Information, wie etwa eines Presseartikels, einleiten, selbst wenn diese Quelle als zuverlässig gilt. Die Kommission bewertet die aus verfügbaren Quellen stammenden Informationen und bestätigt diese mit anderen Quellen oder Informationen.

¹¹ Im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus erstrecken sich die jährlichen Vorbereitungssarbeiten für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit über ein ganzes Jahr. Sie beinhalten Konsultationen zu Problemen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie internationalen und Nichtregierungsorganisationen. Weitere Informationen unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_de.

¹² Das Beschwerdeformular wurde am 23. November 2021 veröffentlicht und ist auf der öffentlichen Webseite über die Konditionalitätsverordnung (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_de) abrufbar; es ist auch als Anhang II der im März 2022 angenommenen Leitlinien beigefügt (siehe Fußnote 3).

¹³ BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu.

Beschwerdeformular auszufüllen und an die eigens dafür eingerichtete Funktionsmailbox zu schicken.

Die Kommission hat zu diesem Zweck kontinuierlich auf die Möglichkeit zur Einreichung von Beschwerden und auf das bestehende Beschwerdeformular verwiesen, z. B. in ihren Antworten auf Beschwerden von Bürgern, bei Treffen mit einschlägigen Interessenträgern und im Zusammenhang mit ihren Beiträgen vor einer Reihe von Ausschüssen des Europäischen Parlaments.

Die Kommission führt eine qualitative Bewertung der von jedem Beschwerdeführer vorgelegten Informationen und Unterlagen durch, um festzustellen, ob sie relevante Elemente enthalten, die Gründe für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung liefern könnten. In den vergangenen drei Jahren gingen zahlreiche Schreiben, E-Mails oder Beschwerden ein. Aus den bisher übermittelten Informationen ging in der Regel nicht hervor, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Verordnung erfüllt waren. So gab es beispielsweise zahlreiche Beschwerden über Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarkts, für die jedoch keine Unionsmittel¹⁴ bereitgestellt wurden. Keine der fast dreihundert Beschwerden war gut genug begründet, als dass die Kommission sie zur Untermauerung von Beweisen hätte heranziehen können oder als dass sie die Einleitung eines Verfahrens nach der Konditionalitätsverordnung gerechtfertigt hätte. Die Kommission prüft zwar jede Beschwerde, aber bisher hat nur eine sehr geringe Zahl von Beschwerdeführern das Standard-Beschwerdeformular verwendet. Damit besser bewertet werden kann, ob eine Beschwerde begründet ist, und damit Beschwerden leichter bearbeitet und beantwortet werden können, wird den Beschwerdeführern nahegelegt, das Standard-Beschwerdeformular zu verwenden, da es ihnen dabei helfen kann, ihre Beschwerde für die Zwecke einer Bewertung nach der Konditionalitätsverordnung besser zu strukturieren. Dadurch wird außerdem eine aussagekräftige Bewertung durch die Kommissionsdienststellen im Einklang mit der Verordnung erleichtert.

2.2. Informationsersuchen

Gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Konditionalitätsverordnung kann die Kommission im Rahmen der Erhebung von Informationen, die sie für ihre Bewertung benötigt, ein Informationsersuchen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Gemäß der Konditionalitätsverordnung und im Einklang mit Nummer 56 der Leitlinien kann die Kommission zusätzliche Informationen anfordern, um die Erfüllung der Voraussetzungen für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung zu bestätigen, das Ausmaß der Auswirkungen auf den Haushalt der Union oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union (oder das Risiko dafür) zu bewerten oder etwaige Abhilfemaßnahmen, die der Mitgliedstaat ergriffen hat oder zu ergreifen beabsichtigt, eingehender zu bewerten. Die Kommission kann nicht nur vor Einleitung des Verfahrens, sondern auch nach Übermittlung einer schriftlichen Mitteilung zusätzliche Informationen anfordern.

Im Berichtszeitraum übermittelte die Kommission am 24. November 2021 zwei Verwaltungsschreiben, in denen sie Polen und Ungarn um Informationen ersuchte.

Polen antwortete im Januar 2022 auf das Informationsersuchen, und die im Antwortschreiben enthaltenen Informationen wurden berücksichtigt, um zu beurteilen, ob Verstöße gegen die

¹⁴ Diese können in der Regel mithilfe anderer Instrumente weiterverfolgt werden, sind aber für die Konditionalitätsverordnung nicht relevant.

Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit den Haushalt der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigten oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohten. Was Polen anbelangt, so wurde kein Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung eingeleitet, da die Kommission keine hinreichenden Gründe zu der Annahme hatte, dass alle Voraussetzungen für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung erfüllt waren. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass die Kommission sich mithilfe anderer Instrumente weiterhin mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf Polen beschäftigt. Die Kommission hat die Lage in Polen weiterhin genau beobachtet, ebenso wie sie die Lage in allen anderen Mitgliedstaaten kontinuierlich überwacht, um zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung erfüllt sind.

Ungarn beantwortete das Informationsersuchen der Kommission am 27. Januar 2022, und nach Prüfung des Antwortschreibens Ungarns übermittelte die Kommission Ungarn am 27. April 2022 eine schriftliche Mitteilung und leitete damit ein Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung ein (siehe Abschnitt 2.3).

2.3. Verfahren

In Artikel 6 der Konditionalitätsverordnung ist das Verfahren für den Erlass von Schutzmaßnahmen festgelegt. Konzeptionell betrachtet handelt es sich bei dem Verfahren in erster Linie um ein bilaterales Verfahren zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat (d. h. bis zu den letzten Phasen, in denen der Rat die endgültige Entscheidung trifft), mit der Verpflichtung, das Europäische Parlament und den Rat über bestimmte Schritte zu unterrichten, die während des gesamten Verfahrens unternommen werden (siehe Abschnitt 2.4).

Nach Übermittlung einer schriftlichen Mitteilung gemäß Artikel 6 Absatz 1¹⁵, in der die Tatsachen und die spezifischen Gründe für die Feststellungen dargelegt sind, führt die Kommission ein kontradiktorisches Verfahren mit dem betreffenden Mitgliedstaat durch. Wenn der Mitgliedstaat im Laufe des Verfahrens nachweist, dass er die Umstände in vollem Umfang behoben hat, sind die Voraussetzungen für die Vorlage von Maßnahmen an den Rat nicht erfüllt. Im umgekehrten Fall muss die Kommission das Verfahren fortsetzen und dem Rat letztendlich die Annahme eines Durchführungsbeschlusses¹⁶ über geeignete Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union oder der finanziellen Interessen der Union vorschlagen. Alle vom Rat erlassenen Schutzmaßnahmen bleiben in Kraft, bis die Umstände, die zu ihrer Annahme geführt haben, behoben sind. Der Rat kann die Schutzmaßnahmen auf Vorschlag der Kommission aufheben oder ändern, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Umstände nach dem in Artikel 7 festgelegten Verfahren teilweise oder in vollem Umfang behoben sind.

Das einzige Verfahren, das bislang nach der Konditionalitätsverordnung eingeleitet wurde und das zur Annahme von Schutzmaßnahmen durch den Rat geführt hat, ist das Verfahren gegen

¹⁵ In Artikel 6 Absatz 1 heißt es: „Liegen nach Auffassung der Kommission hinreichende Gründe für die Feststellung vor, dass die in Artikel 4 festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind, übermittelt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine schriftliche Mitteilung und legt darin die Tatsachen und die spezifischen Gründe dar, auf denen ihre Feststellungen beruhen, es sei denn, sie ist der Auffassung, dass andere in der Gesetzgebung der Union festgelegte Verfahren es ihr ermöglichen würden, den Haushalt der Union wirksamer zu schützen. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über diese Mitteilung und deren Inhalt.“

¹⁶ Gemäß Artikel 6 Absatz 11 der Konditionalitätsverordnung erlässt der Rat seinen Durchführungsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit.

Ungarn. Dieses erste Verfahren stellte zudem die erste praktische Anwendung der endgültigen Fristen dar, die in der Konditionalitätsverordnung festgelegt sind, in der für jeden Akteur in jeder Phase klare und ehrgeizige Fristen festgelegt sind.

Am 27. April 2022 übermittelte die Kommission Ungarn eine schriftliche Mitteilung, da sie nach einer objektiven Analyse zu dem Schluss kam, dass hinreichende Gründe zu der Annahme vorlagen, dass alle Voraussetzungen für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung erfüllt waren. In der schriftlichen Mitteilung wurde Ungarn über Bedenken im Hinblick auf eine Reihe von Punkten informiert, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigt haben oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohten.

Ungarn übermittelte seine Stellungnahme sowie ergänzende Schreiben am 27. Juni 2022, 30. Juni 2022 bzw. 5. Juli 2022. Im Wesentlichen legte Ungarn in diesem Zeitraum keine Abhilfemaßnahmen vor. Stattdessen wies Ungarn alle Feststellungen und insbesondere deren Zusammenhang mit den finanziellen Interessen der EU zurück. In der Praxis und infolge der in der Verordnung festgelegten Fristen führte dies zu einem erheblichen Zeitdruck in allen nachfolgenden Phasen des Verfahrens.

Erst am 19. Juli 2022, in einer weit fortgeschrittenen Phase des Verfahrens, schlug Ungarn 17 Abhilfemaßnahmen vor, um die ermittelten Feststellungen zu beheben.¹⁷ Die Kommission bewertete sie und gelangte zu dem Schluss, dass die Bedenken durch die Abhilfemaßnahmen nicht angemessen ausgeräumt wurden.

Am 20. Juli 2022 unterrichtete die Kommission Ungarn über ihre Absicht, die Annahme von Maßnahmen zum Schutz des Haushalts im Rahmen der Konditionalitätsverordnung vorzuschlagen. Ungarn antwortete am 22. August 2022. Am 13. September 2022 wurde ein ergänzendes zweites Antwortschreiben übermittelt.

Am 18. September 2022 schlug die Kommission dem Rat vor, Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union und der finanziellen Interessen der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn anzunehmen.¹⁸ In diesem Vorschlag äußerte die Kommission Bedenken in Bezug auf i) die systemischen Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwachstellen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, ii) die Aufdeckung, Prävention und Behebung von Interessenkonflikten und iii) Ermittlungen, Strafverfolgung und den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung. Die Kommission kam nach einer gründlichen Bewertung zu dem Schluss, dass nach wie vor ein Risiko für den Haushalt besteht. Auf dieser Grundlage schlug die Kommission vor, 65 % der Mittelbindungen für drei operationelle Programme im Rahmen der Kohäsionspolitik auszusetzen (oder eines oder mehrere dieser Programme abhängig vom ihnen zugrunde liegenden Risiko für den Haushalt auszusetzen, falls sie zum Zeitpunkt des Ratsbeschlusses noch nicht angenommen sind) sowie den Eingang rechtlicher Verpflichtungen mit bestimmten Einrichtungen (sogenannten Trusts von öffentlichem Interesse¹⁹ und von ihnen unterhaltenen Einrichtungen) in Bezug auf Programme, die in direkter bzw. indirekter Mittelverwaltung durchgeführt werden, zu untersagen.

¹⁷ Weitere Einzelheiten zu den von Ungarn vorgelegten Abhilfemaßnahmen sind Abschnitt 4 zu entnehmen.

¹⁸ Vorschlag COM(2022) 485 final für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52022PC0485>.

¹⁹ Trusts von öffentlichem Interesse werden auch als „Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten im öffentlichen Interesse“ bezeichnet.

Am 30. November 2022 unterrichtete die Kommission den Rat über ihre Bewertung der Umsetzung der Abhilfemaßnahmen vor dem Hintergrund der bis zum 19. November 2022 erzielten Fortschritte. In dieser Bewertung und in der ergänzenden Bewertung vom 9. Dezember 2022 ermittelte die Kommission verbleibende Schwachstellen und Risiken und beschloss, an ihrem ursprünglichen Vorschlag vom September festzuhalten, und forderte den Rat auf, auf dieser Grundlage vorzugehen.

Am 15. Dezember 2022 nahm der Rat im Einklang mit Artikel 6 Absatz 10 der Konditionalitätsverordnung innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Vorschlags der Kommission einen Durchführungsbeschluss an, mit dem die einmonatige Annahmefrist ausnahmsweise verlängert wurde.

Mit dem Durchführungsbeschluss des Rates wurden auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn festgelegt.²⁰ Gemäß Artikel 6 Absatz 11 der Konditionalitätsverordnung und aus Gründen, die mit der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen in Zusammenhang stehen, änderte der Rat den Vorschlag der Kommission und senkte den Prozentsatz der auszusetzenden Mittelbindungen für die drei betroffenen operationellen Kohäsionsprogramme²¹ von 65 % auf 55 %, was, sobald ihre Annahme erfolgt ist, insgesamt rund 6,3 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-2027 entspricht. Der Rat untersagte ferner, bei der Ausführung des Haushalts der Union in direkter und indirekter Mittelverwaltung neue rechtliche Verpflichtungen mit ungarischen Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltenen Einrichtungen einzugehen.

Nach der Annahme des Durchführungsbeschlusses des Rates unterrichtete Ungarn die Kommission über die weiteren Schritte, die es unternahm, um allen Verpflichtungen nachzukommen, die es im Laufe des Verfahrens unterbreitet hatte. Die Kommission stand mit den ungarischen Behörden im Austausch, um Ungarn bei der Ausarbeitung geeigneter neuer Abhilfemaßnahmen zu unterstützen, mit denen die im Durchführungsbeschluss des Rates dargelegten noch bestehenden Probleme wirksam gelöst werden könnten.

Nach Artikel 7 Absatz 2 der Konditionalitätsverordnung „[führt] [d]ie Kommission auf Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative und spätestens ein Jahr nach der Annahme der Maßnahmen durch den Rat eine Neubewertung der Umstände in dem betreffenden Mitgliedstaat durch, wobei sie alle von dem betreffenden Mitgliedstaat eingereichten Beweismittel sowie die Angemessenheit neuer von dem betreffenden Mitgliedstaat angenommenen Abhilfemaßnahmen berücksichtigt.“

In Ermangelung einer schriftlichen Mitteilung Ungarns hat die Kommission die Situation in Ungarn auf der Grundlage der verfügbaren Informationen von Amts wegen neu bewertet. Am 13. Dezember 2023 entschied die Kommission (in ihrem „Neubewertungsbeschluss“), dass die Situation, die den Rat zum Erlass von Maßnahmen veranlasste, nicht behoben wurde und dass das Risiko für den Haushalt der Union nach wie vor auf dem im Durchführungsbeschluss des

²⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates vom 15. Dezember 2022 (im Folgenden „Durchführungsbeschluss des Rates“; ABl. L 325 vom 20.12.2022, S. 94), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022D2506>.

²¹ a) Operationelles Programm Plus für Umwelt und Energieeffizienz, b) Operationelles Programm Plus für integrierten Verkehr, c) Operationelles Programm Plus zur territorialen Entwicklung und Siedlungsentwicklung.

Rates ermittelten Stand ist. Aus diesem Grund kam die Kommission zu dem Schluss, dass die getroffenen Maßnahmen in Kraft bleiben müssen.²²

2.4. Austausch mit dem Europäischen Parlament und dem Rat

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung hat die Kommission das Europäische Parlament und den Rat im Falle einer schriftlichen Mitteilung, mit der ein Verfahren eingeleitet wird, von diesem Schritt zu unterrichten; nach Artikel 7 Absatz 2 muss die Kommission den Rat unterrichten, wenn sie einen Beschluss an einen Mitgliedstaat richtet, dass die Umstände, die zur Annahme der Maßnahmen geführt haben, nicht behoben wurden. Nach Artikel 8 ist das Europäische Parlament über alle Maßnahmen zu unterrichten, die im Rahmen des Verfahrens nach der Konditionalitätsverordnung vorgeschlagen, angenommen und aufgehoben werden.

Im bislang einzigen eingeleiteten Verfahren ist die Kommission ihren Informationspflichten gemäß der Konditionalitätsverordnung nachgekommen, indem sie das Europäische Parlament und den Rat im Einklang mit der Verordnung über die im Laufe des Verfahrens unternommenen Schritte oder angenommenen Rechtsakte unterrichtet hatte. Abgesehen von der Erfüllung ihrer Verpflichtungen veröffentlichte sie zunächst ihren Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über geeignete Maßnahmen²³ sowie ihre Mitteilung an den Rat über die von Ungarn notifizierten Abhilfemaßnahmen²⁴ und ihren Neubewertungsbeschluss. Ferner unterrichtete die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf technischer und politischer Ebene regelmäßig über die Umsetzung der Konditionalitätsverordnung. Des Weiteren nahmen Vertreter der Kommission an Anhörungen und Ausschusssitzungen der beiden Organe teil, und die Kommission beantwortete Entschließungen, Schreiben und andere Anfragen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments.

3. KOMPLEMENTARITÄT MIT ANDEREN INSTRUMENTEN

Die Union hat eine Vielzahl von Instrumenten und Verfahren entwickelt – etwa Vertragsverletzungsverfahren und das Verfahren nach Artikel 7 EUV –, die die Rechtsstaatlichkeit und ihre Anwendung fördern und eine wirksame Reaktion der Organe der Union auf Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit darstellen. Weitere Instrumente sind die finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, der jährliche Rechtsstaatlichkeitszyklus und das EU-Justizbarometer.²⁵ Andere Instrumente und Verfahren

²² Der Wortlaut des Beschlusses der Kommission vom 13. Dezember 2023 ist auf der Webseite https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_de unter „Aktuelles“ abrufbar.

²³ Vorschlag COM(2022) 485 final für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52022PC0485>.

²⁴ Mitteilung COM(2022) 687 final der Kommission an den Rat über die von Ungarn gemäß der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 zum Schutz des Haushalts der Union notifizierten Abhilfemaßnahmen, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022DC0687>.

²⁵ Weitere Instrumente waren u. a. das Kooperations- und Kontrollverfahren, das eingeführt wurde, um Fortschritte in bestimmten Bereichen zu erleichtern, z. B. Justizreformen und Korruptionsbekämpfung in zwei Mitgliedstaaten. Im September 2023 schloss die Kommission das Kooperations- und Kontrollverfahren ab, da die beiden Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus diesem Instrument in zufriedenstellender Art und Weise nachgekommen waren.

nach Unionsrecht wurden eigens zum Schutz des Unionshaushalts geschaffen, darunter Untersuchungen des OLAF, Kontrollen und Prüfungen des OLAF oder Finanzkorrekturen. Die Konditionalitätsverordnung ergänzt diese Instrumente²⁶, indem sie den Haushalt der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit schützt, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen beeinträchtigen²⁷. In Erwägungsgrund 28 der Konditionalitätsverordnung wird darauf hingewiesen, dass Komplementarität eines der wichtigsten Themen ist, die in diesem Bericht behandelt werden sollten.

Nach Artikel 6 Absatz 1 der Konditionalitätsverordnung ist zu prüfen, ob Verfahren, die in anderen als den in der Konditionalitätsverordnung festgelegten Rechtsvorschriften der Union festgelegt sind, einen wirksameren Schutz des Unionshaushalts ermöglichen würden. In Erwägungsgrund 17 der Konditionalitätsverordnung heißt es in diesem Zusammenhang: „Die Finanzgesetzgebung der Union und die anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften und Haushaltsvorschriften sehen verschiedene Möglichkeiten zum Schutz des Haushalts der Union vor, darunter Unterbrechungen, Aussetzungen oder Finanzkorrekturen im Fall von Unregelmäßigkeiten oder schwerwiegenden Mängeln in den Verwaltungs- und Kontrollsystmen.“

Bei der Prüfung, ob das in der Konditionalitätsverordnung festgelegte Verfahren den Haushalt der Union wirksamer schützt als andere Verfahren, berücksichtigt die Kommission eine Reihe von Kriterien, die von Fall zu Fall anzuwenden sind. In den Leitlinien wird ausdrücklich auf zwei Kriterien Bezug genommen, um zu bestimmen, ob die Konditionalitätsverordnung einen wirksameren Schutz bietet als andere Instrumente.²⁸ Dieser „Komplementaritätstest“ wird auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung weiterentwickelt.

Gemäß den Rechtsvorschriften der Union können mehrere Instrumente zum Schutz des Haushalts der Union aktiviert werden. Wie bereits erwähnt, können Risiken für den Haushalt der Union unabhängig von den zugrunde liegenden Problemen mittels Untersuchungen des OLAF²⁹ und der EUStA³⁰ festgestellt werden und kann die Anwendung der Haushaltssordnung darüber hinaus zu Prüfungen, Überprüfungen und Aussetzungen von Zahlungen führen³¹.

Die Dachverordnung umfasst Regelungen für vier kohäsionspolitische Fonds, einen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und drei Fonds für innere Angelegenheiten mit geteilter Mittelverwaltung. Die Durchführung von Programmen im Rahmen der Dachverordnung hängt davon ab, ob (während des gesamten Programmplanungszeitraums) die Voraussetzungen für

²⁶ Diese Instrumente sind voneinander unabhängig und dienen jeweils ihrem eigenen Zweck.

²⁷ Siehe Erwägungsgrund 14 der Konditionalitätsverordnung.

²⁸ Siehe Nummern 41–43 der Leitlinien.

²⁹ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

³⁰ 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).

³¹ Artikel 63 und 131 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltssordnung für den Gesamthaushalt der Union (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

die wirksame und effiziente Umsetzung der spezifischen Ziele erfüllt werden (die sogenannten „thematischen“ oder „zielübergreifenden“ grundlegenden Voraussetzungen). Gemäß der auf die Charta der Grundrechte bezogenen zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung³² gemäß Artikel 15 und Anhang III der Dachverordnung müssen alle Mitgliedstaaten wirksame Mechanismen einrichten, um sicherzustellen, dass die aus den Fonds unterstützten Programme und ihre Durchführung mit der Charta in Einklang stehen. Wird eine grundlegende Voraussetzung nicht erfüllt, kann die Kommission Ausgaben im Zusammenhang mit Programmen oder Programmteilen für die spezifischen Ziele, die mit der grundlegenden Voraussetzung verbunden sind, nicht erstatten.³³ Risiken für den Schutz bestimmter Grundrechte, z. B. des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, könnten auch die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gefährden. Sollte die Kommission zu irgendeinem Zeitpunkt der Auffassung sein, dass eine zuvor als erfüllt eingestufte grundlegende Voraussetzung nicht mehr erfüllt ist, so teilt sie dies dem Mitgliedstaat zusammen mit ihrer Bewertung mit. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die grundlegende Voraussetzung weiterhin nicht erfüllt ist, erfolgt keine Erstattung der Ausgaben für das betreffende spezifische Ziel. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten gemäß der Dachverordnung verpflichtet, ein wirksames und effizientes internes Kontrollsysteum zum Schutz der finanziellen Interessen der Union einzurichten. Dieses umfasst spezifische Schutzvorkehrungen und Maßnahmen, einschließlich der Unterbrechung von Zahlungsfristen oder der Aussetzung von Zahlungen im Zusammenhang mit Mängeln in Bezug auf die effektive Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsysteums, sowie Finanzkorrekturen, um den Haushalt der Union vor Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Programme zu schützen.

Gemäß den Voraussetzungen zur Inanspruchnahme von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität müssen die Mitgliedstaaten außerdem ein wirksames und effizientes internes Kontrollsysteum eingerichtet haben, um die finanziellen Interessen der Union im Zuge der Einführung der Fazilität zu schützen. Die Mitgliedstaaten müssen zudem alle oder einen wesentlichen Teil der Herausforderungen, die in den entsprechenden länderspezifischen Empfehlungen ermittelt wurden, angehen. Solche länderspezifischen Empfehlungen können sich auf Herausforderungen beziehen, die unter Umständen auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit hindeuten. Durch die geltenden Vorschriften sind die Mitgliedstaaten ferner dazu verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen und sicherzustellen, dass die Verwendung der Mittel im Zusammenhang mit Maßnahmen, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität unterstützt werden, mit dem geltenden Unionsrecht und dem geltenden nationalen Recht in Einklang steht. Eine Aussetzung von Zahlungen, die Kündigung von Verträgen über finanzielle Unterstützungsleistungen sowie eine Verringerung bzw. eine Einziehung eines bereits gezahlten finanziellen Beitrags sind möglich, wenn der betreffende Mitgliedstaat den Aufbau- und Resilienzplan nicht zufriedenstellend umgesetzt hat oder wenn gravierende Unregelmäßigkeiten (d. h. Betrug, Korruption oder Interessenkonflikte) im Zusammenhang mit den von der Fazilität unterstützten Maßnahmen oder ein schwerwiegender Verstoß gegen die Verträge über finanzielle Unterstützungsleistungen vorliegen.³⁴

³² Charta der Grundrechte der Europäischen Union. ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

³³ Artikel 15 Absatz 5 der Dachverordnung.

³⁴ Artikel 24 der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

In Bezug auf die gemeinsame Agrarpolitik sind in der Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik³⁵ spezifische Pflichten der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Union festgelegt, und die Kommission kann Zahlungen im Zusammenhang mit gravierenden Mängeln in der ordnungsgemäßen Funktionsweise der Verwaltungssysteme zum Schutz der finanziellen Interessen der Union aussetzen und Ausgaben von der Unionsfinanzierung ausschließen, wenn sie nicht im Einklang mit dem Unionsrecht getätigten wurden³⁶. In bestimmten Fällen können solche gravierenden Mängel auf einem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit³⁷ beruhen und daher für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung relevant sein.

Nach den Leitlinien³⁸ bezieht sich in diesem Zusammenhang eines der Kriterien für die Prüfung, ob die Konditionalitätsverordnung wirksamer ist als andere Verfahren, auf die Art der verfügbaren Abhilfemaßnahmen und deren Eignung für unterschiedliche Situationen. In Artikel 5 der Konditionalitätsverordnung sind die haushaltspolitischen Maßnahmen aufgeführt, die die Kommission dem Rat vorschlagen kann, wenn alle Voraussetzungen der Konditionalitätsverordnung erfüllt sind.³⁹ Darüber hinaus können die verschiedenen Schutzmaßnahmen, die den Besonderheiten der jeweiligen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit Rechnung tragen, kumulativ angewendet werden.

Im Falle Ungarns stützte eine Kombination gravierender Probleme die Schlussfolgerung, dass kein anderes in der Unionsgesetzgebung festgelegtes Verfahren die Kommission in die Lage versetzen würde, den Unionshaushalt wirksam zu schützen.⁴⁰ Dieser Fall zeigte auch, dass die Maßnahmen, die im Rahmen der Konditionalitätsverordnung vorgeschlagen werden können, nicht auf spezifische Projekte oder Programme beschränkt sind: Sie können in Bezug auf alle Unionsfonds angewandt werden, sodass mit ihnen besser auf systemische oder bereichsübergreifende Mängel, die den Unionshaushalt gefährden können, reagiert werden kann.

Im Falle Ungarns lief das Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung parallel zu verschiedenen Prozessen mehrerer Unionsinstrumente. Dies war in erster Linie auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Instrumente und auf die von ihnen jeweils festgelegten

³⁵ Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187).

³⁶ Artikel 42, 55 und 59 der Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

³⁷ Zum Beispiel in Bezug auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden, die für die Grundbücher und die damit verbundenen Kontrollen der Verpachtung und/oder des Eigentums an landwirtschaftlichen Flächen (einschließlich gegebenenfalls Maßnahmen zur Durchsetzung entsprechender Rechte) zuständig sind, sofern ein solches Verpachten und/oder ein Eigentum für den Erhalt von Subventionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik relevant ist. Siehe Nummer 24 der Leitlinien.

³⁸ Nummern 41-43 der Leitlinien.

³⁹ Gemäß Artikel 5 der Konditionalitätsverordnung können Schutzmaßnahmen – bei direkter oder indirekter Mittelverwaltung – die Aussetzung von Zahlungen oder der Umsetzung rechtlicher Verpflichtungen, die Kündigung rechtlicher Verpflichtungen, das Verbot neuer rechtlicher Verpflichtungen, die Aussetzung von Auszahlungen, die Aussetzung oder Verringerung des wirtschaftlichen Vorteils und das Verbot des Abschlusses neuer Vereinbarungen über Darlehen oder andere Unionsinstrumente umfassen. Bei geteilter Mittelverwaltung können die Schutzmaßnahmen die Aussetzung von Programmen, die Aussetzung oder Reduzierung rechtlicher Verpflichtungen, die Reduzierung der Vorfinanzierung und die Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen umfassen.

⁴⁰ Erwägungsgründe 14-18 des Durchführungsbeschlusses.

Verfahrensschritte zurückzuführen, die wiederum davon abhingen, zu welchem Zeitpunkt im Laufe des jeweiligen Verfahrens Ungarn Informationen übermittelte. Es sei darauf hingewiesen, dass die Konditionalitätsverordnung das einzige Instrument ist, das eine Bewertung der Frage erfordert, ob es im Rahmen anderer Instrumente wirksamere Möglichkeiten gibt, um die finanziellen Interessen der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu schützen.

In ihrem Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn⁴¹ vertrat die Kommission die Auffassung, dass kein anderes in der Unionsgesetzgebung festgelegtes Verfahren sie in die Lage versetzen würde, den Unionshaushalt vor den in dem Vorschlag festgestellten Verstößen wirksamer zu schützen als das in der Konditionalitätsverordnung dargelegte Verfahren. Die festgestellten Mängel, Schwächen, Einschränkungen bzw. Grenzen und Risiken wurden als weitverbreitet und miteinander verflochten angesehen, weshalb andere Verfahren nicht wirksamer als das in der Konditionalitätsverordnung vorgesehene sind. Die Kommission hob hervor, dass Ungarn aufgrund von Schwächen und gravierenden Unregelmäßigkeiten, insbesondere im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, mehr als zehn Jahre lang Gegenstand von Empfehlungen und Korrekturen war. Über einen längeren Zeitraum hinweg wies das öffentliche Auftragswesen in Ungarn weiterhin erhebliche Mängel und Schwächen auf, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt haben und die Ungarn nicht systematisch behoben hat.

Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wurde der ungarische Aufbau- und Resilienzplan am 15. Dezember 2022 genehmigt.⁴² In diesem Plan verpflichtete sich Ungarn zu 27 „Super-Etappenzielen“ im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union, um die Einhaltung des Artikels 22 der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität durch die Einrichtung eines angemessenen Kontrollsystems sicherzustellen, was Ungarn in zufriedenstellender Weise erfüllen muss, bevor eine Zahlung im Anschluss an einen Zahlungsantrag im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität möglich ist: In dieser Hinsicht sind die „Super-Etappenziele“ notwendige Voraussetzungen, damit Ungarn Zahlungsanträge im Rahmen seines Aufbauplans stellen kann. Diese decken drei Bereiche ab: erstens Reformen in den Bereichen Korruptionsbekämpfung und öffentliches Auftragswesen, mit denen alle wichtigen Umsetzungsschritte der 17 Abhilfemaßnahmen, die im Rahmen des Verfahrens gemäß der Konditionalitätsverordnung eingeführt wurden, wirksam vorgenommen werden; zweitens Reformen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, die die Bedingungen erfüllen, die in den Durchführungsbeschlüssen der Kommission zur Genehmigung der Programme Ungarns im Rahmen der Dachverordnung enthalten sind, um die Einhaltung der auf die Charta der Grundrechte bezogenen zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzung

⁴¹ COM(2022) 485 final.

⁴² Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Ungarns, siehe https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/hungarys-recovery-and-resilience-plan_en (nur auf Englisch) und <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/12/nextgenerationeu-member-states-approve-national-plan-of-hungary/>.

sicherzustellen, soweit die Unabhängigkeit der Justiz betroffen ist⁴³; und drittens spezifische Prüf- und Kontrollmaßnahmen. Jedoch können die „Super-Etappenziele“ die finanziellen Interessen der Union im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die die Umsetzung von aus dem Haushalt der Union finanzierten Ausgabenprogrammen in Ungarn – mit Ausnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität – bereits beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen, nicht schützen.

Was die Dachverordnung betrifft, so hat die Kommission am 22. Dezember 2022 die Partnerschaftsvereinbarung mit Ungarn sowie alle Programme für Ungarn im Rahmen der Dachverordnung für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 angenommen.⁴⁴ Jedoch hatte die Kommission damals festgestellt, dass Ungarn die zielübergreifende grundlegende Voraussetzung für die wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte nicht erfüllte. Dies bedeutete, dass Ungarn zwar noch die Programme durchführen und Vorfinanzierungen erhalten konnte, aber nur für die technische Hilfe, die etwa 3 % der Gesamtmittelzuweisung im Rahmen der Dachverordnung ausmacht, oder für Vorhaben, die zur Erfüllung der grundlegenden Voraussetzung beitragen, Erstattungen erhalten konnte. Am 13. Dezember 2023 stellte die Kommission nach gründlicher Bewertung und wiederholtem Austausch mit der ungarischen Regierung fest, dass Ungarn die Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, damit die Kommission davon ausgehen kann, dass die auf die Charta der Grundrechte bezogene zielübergreifende grundlegende Voraussetzung im Hinblick auf den Aspekt der Unabhängigkeit der Justiz erfüllt ist. Folglich kann Ungarn für einen Teil der oben genannten Finanzierungen nun Erstattungen erhalten, solange die Voraussetzung weiterhin erfüllt ist.⁴⁵

Darüber hinaus hat die Kommission eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn im Zusammenhang mit den Rechten von Organisationen der Zivilgesellschaft, der Freiheit der Lehre, der Medienfreiheit, den Rechten von Migranten und Asylbewerbern, den Rechten von LGBTIQ-Personen sowie dem Funktionieren des Binnenmarkts eingeleitet.⁴⁶ Diese Vertragsverletzungsverfahren betreffen nicht die Voraussetzungen für die Anwendung der Konditionalitätsverordnung gemäß Artikel 6 Absatz 1. Vertragsverletzungsverfahren zielen nicht unmittelbar auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union ab und führen auch nicht grundsätzlich zu haushaltspolitischen Schutzmaßnahmen. Sie können jedoch auch ein Instrument sein, um den betreffenden Mitgliedstaat zu Reformen in Bereichen zu veranlassen, die – was Rechtsstaatlichkeit anbelangt – als problematisch erachtet werden.

⁴³ Siehe die Pressemitteilung über die Unabhängigkeit der Justiz und die EU-Finanzierung für Ungarn sowie die darin enthaltenen Fragen und Antworten unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465.

⁴⁴ Siehe Partnerschaftsvereinbarung mit Ungarn – 2021-2027 (europa.eu) unter https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_en.

⁴⁵ Siehe die Pressemitteilung über die Unabhängigkeit der Justiz und die EU-Finanzierung für Ungarn sowie die darin enthaltenen Fragen und Antworten unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_6465.

⁴⁶ Siehe den Abschnitt über Ungarn des Jahresberichts 2022 über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts unter https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law/hungary-2022_en und Daten des Binnenmarktanzigers zu Ungarn unter <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/Hungary>.

4. WIRKSAMKEIT DER ANGENOMMENEN MAßNAHMEN

Gemäß Artikel 9 der Konditionalitätsverordnung erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Wirksamkeit der angenommenen Maßnahmen.

Unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des Haushalts der Union werden die von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat angenommenen haushaltspolitischen Maßnahmen in Bezug auf Ungarn in dem Sinne als wirksam angesehen, dass sie derzeit ihr Ziel, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, erreichen. Die angenommenen Maßnahmen sind außerdem verhältnismäßig und stehen im Einklang mit den Anforderungen der Konditionalitätsverordnung in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union⁴⁷.

Was die Wirksamkeit der Aussetzung von 55 % der Mittelbindungen für drei Kohäsionsprogramme (Artikel 2 Absatz 1 des Durchführungsbeschlusses des Rates) anbelangt, so hielt der Rat diesen Prozentsatz angesichts der Umstände des Falls und unter Berücksichtigung der positiven Schritte, die Ungarn bereits zum Zeitpunkt des Durchführungsbeschlusses des Rates unternommen hat, für verhältnismäßig (siehe Abschnitt 5). Darüber hinaus hängt die Wirksamkeit auch davon ab, wie zielgerichtet die Maßnahmen sind, weshalb die Kommission die Programme ermittelt hat, bei denen das Risiko für Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge am höchsten ist.

Was die Wirksamkeit der Maßnahme in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse (Artikel 2 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses des Rates) betrifft, so wurde seit der Annahme des Durchführungsbeschlusses des Rates keine neue rechtliche Verpflichtung in Bezug auf Trusts von öffentlichem Interesse und von ihnen unterhaltene Einrichtungen eingegangen, wodurch ein umfassender Schutz der finanziellen Interessen der Union vor den festgestellten Risiken (Interessenkonflikten) gewährleistet ist.

Die vom Rat angenommenen Maßnahmen trugen den verbleibenden Risiken für den Haushalt der Union Rechnung und sind wirksam, soweit sie den betreffenden Haushalt der Union vor den während des gesamten Verfahrens ermittelten Risiken schützen. Die im Durchführungsbeschluss des Rates dargelegten Risiken müssen im Einklang mit Artikel 7 der Konditionalitätsverordnung mit neuen, angenommenen (Abhilfe-)Maßnahmen angegangen werden, die Ungarn der Kommission mitteilen sollte, bevor der Rat die haushaltspolitischen Maßnahmen (auf Vorschlag der Kommission) aufheben kann.

Da Ungarn keine schriftliche Mitteilung vorgelegt hatte, nahm die Kommission am 13. Dezember 2023 innerhalb der in Artikel 7 Absatz 2 der Konditionalitätsverordnung festgelegten Frist von Amts wegen eine Neubewertung der Umstände auf der Grundlage der verfügbaren Informationen vor. Bei der Neubewertung durch die Kommission wird die Umsetzung der von Ungarn 2022 eingegangenen Verpflichtungen und die Bereitschaft, die noch bestehenden Probleme zu lösen, berücksichtigt. Zugleich wird im Rahmen der Neubewertung der Schluss gezogen, dass bereichsübergreifende Probleme noch nicht behoben worden sind und Ungarn keine weiteren Abhilfemaßnahmen ergriffen hat. Somit ist das Risiko für den Haushalt der Union noch genauso hoch wie im Durchführungsbeschluss des Rates

⁴⁷ Urteil des Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Februar 2022, Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, insbesondere Rn. 328-333 und 344.

ermittelt. Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission, dass sie dem Rat nicht vorschlagen kann, die haushaltspolitischen Schutzmaßnahmen anzupassen oder aufzuheben.

Für eine vollständige und umfassende Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen sollten jedoch alle Elemente der Konditionalitätsverordnung, mit denen die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit behoben werden sollen (siehe Abschnitt 5.1), berücksichtigt werden, wobei das gesamte Verfahren, einschließlich der Abhilfemaßnahmen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat vor der Annahme haushaltspolitischer Maßnahmen durch den Rat vorgelegt wurden, einbezogen werden muss.

Neben der Wirksamkeit wird in der Konditionalitätsverordnung auch der Schutz der Rechte der Endempfänger bzw. Begünstigten berücksichtigt.⁴⁸ Nach Artikel 5 Absatz 2 der Konditionalitätsverordnung berührt die Verhängung von Maßnahmen nicht die Verpflichtungen von staatlichen Stellen oder Mitgliedstaaten, das von der Maßnahme betroffene Programm oder den von der Maßnahme betroffenen Fonds auszuführen, sofern im einschlägigen Durchführungsbeschluss des Rates nichts Anderweitiges bestimmt wird.

In der Praxis ist ein Mitgliedstaat infolge von Maßnahmen, die aufgrund des Verhaltens seiner Behörden verhängt wurden, nicht von seinen Verpflichtungen zur Ausführung des Haushalts der Union entbunden und muss auch Zahlungen an diejenigen leisten, die die Unionsmittel letztlich erhalten sollten. Der Mitgliedstaat muss weiterhin seinen Verpflichtungen nachkommen, sofern diese Verpflichtungen bereits vor der Annahme des entsprechenden Durchführungsbeschlusses des Rates bestanden haben oder im Anschluss daran festgelegt wurden. Gleichzeitig kann die Aussetzung der EU-Finanzierung im Rahmen der Verordnung dazu führen, dass – solange die Aussetzung aufrechterhalten wird – die Politikbereiche, die von Verstößen betroffen sind, nicht den gesamten vorab zugewiesenen Betrag der Unionsmittel erhalten, den sie ansonsten erhalten hätten. Wie bei jeder Haushaltmaßnahme muss der betreffende Mitgliedstaat rasche und umfangreiche Maßnahmen ergreifen, damit mögliche Haushaltsschutzmaßnahmen aufgehoben werden können, die aufgrund des Verhaltens seiner Behörden verhängt wurden.

5. WIRKSAMKEIT DES VERFAHRENS

5.1. Wirksamkeit des Verfahrens zur Behebung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit

Die Bewertung der Wirksamkeit des Verfahrens im Rahmen der Konditionalitätsverordnung zur Behebung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit basiert auf einem einzigen Fall der Anwendung der Konditionalitätsverordnung, der auch in einem breiteren Kontext mehrerer Maßnahmen zu sehen ist, die ergriffen wurden, um den Schutz der finanziellen Interessen der Union zu verbessern. In der Praxis ergeben sich diese Maßnahmen aus dem gesamten Verfahren, das im Fall von Ungarn im April 2022 eingeleitet wurde, also noch vor der Annahme von Maßnahmen durch den Rat. Sie greifen weiteren Entwicklungen

⁴⁸ In Erwägungsgrund 19 der Konditionalitätsverordnung heißt es: „Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die berechtigten Interessen von Endempfängern und Begünstigten angemessen geschützt werden, wenn Maßnahmen im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit angenommen werden. Zieht die Kommission die Annahme von Maßnahmen in Betracht, so sollte sie dabei deren potenzielle Auswirkungen auf Endempfänger und Begünstigte berücksichtigen.“

nicht vor, die erst nach der Veröffentlichung dieses Berichts beobachtet werden konnten, unabhängig davon, ob diese positiv oder negativ sind.

Im Falle Ungarns stellte die Kommission weitverbreitete und miteinander verflochene Mängel, Schwächen und Risiken fest, die ein besonderes Risiko für den Teil des Unionshaushalts darstellen, der im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Finanzierung von Trusts von öffentlichem Interesse und von Einrichtungen, die von ihnen unterhalten werden, ausgeführt wird.

Bevor der Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates angenommen wurde, verpflichtete sich Ungarn zur Annahme von 17 Abhilfemaßnahmen: Mit diesen Maßnahmen sollte den Feststellungen in der schriftlichen Mitteilung der Kommission Rechnung getragen werden. Nach der Einleitung des Verfahrens gegen Ungarn und angesichts der Absicht der Kommission, dem Rat haushaltspolitische Maßnahmen vorzuschlagen (was die Kommission Ungarn in einem Schreiben gemäß Artikel 6 Absatz 7 (im Folgenden „Absichtsschreiben“) mitgeteilt hatte), hat Ungarn 2022 eine Reihe einschlägiger Reformen vorgeschlagen sowie legislative und nichtlegislative Schritte zur Umsetzung der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen unternommen.

Für jede Abhilfemaßnahme schlug Ungarn detaillierte und realistische Verpflichtungen und Schritte vor, mit denen die im Laufe des Verfahrens festgestellten Probleme behoben werden könnten. Auf dieser Grundlage bewertete die Kommission die von Ungarn vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen grundsätzlich als sachdienlich und angemessen, wenn sie korrekt und vollständig umgesetzt werden.⁴⁹

Folgende Verpflichtungen hat Ungarn beispielsweise umgesetzt:

- a) Zur Stärkung der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Verstößen und Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Ausführung von Unionsmitteln durch die Vergabe öffentlicher Aufträge in Ungarn wurde eine neue Integritätsbehörde eingerichtet. Zwar erfüllt der Rechtsrahmen, wie er im Gesetz zur Einrichtung der Integritätsbehörde (im Folgenden „Gesetz über die Integritätsbehörde“⁵⁰) festgelegt ist, einige der im Rahmen der Abhilfemaßnahme eingegangenen Verpflichtungen nicht⁵¹, doch ist die Einrichtung einer unabhängigen Behörde, die befugt ist, Verstöße und Unregelmäßigkeiten aufzudecken, zu verhindern und zu beheben, bereits ein wichtiger Fortschritt in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union. Die langfristigen systemischen Auswirkungen ihrer Einrichtung können erst zu einem späteren Zeitpunkt im Hinblick auf ihre Funktionsweise bewertet werden, doch die Einrichtung einer solchen Stelle stellt eine Verbesserung dar, die eindeutig mit diesem Verfahren in Zusammenhang steht.
- b) Es wurde eine neue Taskforce für Korruptionsbekämpfung eingerichtet, an der sich nichtstaatliche Akteure beteiligen, die auf offene und transparente Weise ausgewählt wurden. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten kann die Taskforce für Korruptionsbekämpfung Vorschläge für Maßnahmen zur Verbesserung der

⁴⁹ Siehe Erwägungsgründe 28-39 des Vorschlags für einen Durchführungsbeschluss des Rates; die Begründung des Vorschlags enthält weitere Einzelheiten zur Bewertung durch die Kommission.

⁵⁰ Gesetz XXVII von 2022 über die Kontrolle der Verwendung von Haushaltsmitteln der Europäischen Union, in Kraft getreten am 11. Oktober 2022.

⁵¹ Erwägungsgrund 36 des Durchführungsbeschlusses.

Korruptionsprävention und -aufdeckung vorlegen; sie wurde außerdem zu wichtigen Aspekten des ungarischen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung konsultiert und trägt durch ihren Jahresbericht zur Prüfung von Korruptionstendenzen bei. Das Bestehen einer solchen Taskforce unter Beteiligung und paritätischer Vertretung einschlägiger und unabhängiger Nichtregierungsorganisationen ist bereits ein Schritt in die richtige Richtung, der im Rahmen dieses Verfahrens unternommen wurde.

- c) Der Rahmen für die Korruptionsbekämpfung wurde durch die Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs von Vermögenserklärungen auf mit hohen politischen Ämtern betraute Personen und Mitglieder der Nationalversammlung sowie im selben Haushalt lebende Verwandte sowie durch die Ausweitung des materiellen Anwendungsbereichs auf alle einschlägigen Vermögenswerte gestärkt. Allerdings bestehen nach wie vor erhebliche Schwachstellen, Risiken und Mängel in Bezug auf bestimmte Aspekte des Vermögenserklärungssystems, die zu möglichen Schlupflöchern führen, die die Wirksamkeit der Maßnahme untergraben.⁵² Trotz der noch zu behebenden Schwachstellen weisen die bereits eingeführten Maßnahmen einen klaren Bezug zu diesem Verfahren auf.
- d) Ungarn nahm ein Gesetz zur Änderung bestimmter Gesetze über Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, (auch „Trusts von öffentlichem Interesse“ genannt) an⁵³, das am 13. Oktober 2022 in Kraft trat. Durch dieses Gesetz wurde der Anwendungsbereich der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und über Interessenkonflikte auf Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten von öffentlichem Interesse, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, ausgeweitet. Allerdings bestehen nach wie vor erhebliche Schwachstellen, durch die mögliche Interessenkonflikte aufrechterhalten oder sogar noch verschärft werden.⁵⁴
- e) Ungarn führte ein spezifisches Verfahren bei besonderen Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder der Verwaltung öffentlichen Eigentums ein, das die Überprüfung der Entscheidung der Staatsanwaltschaft über den Verzicht auf eine Strafverfolgung oder der Ermittlungsbehörde über die Einstellung von Ermittlungen vorsieht. Ferner wurde der Integritätsbehörde die Befugnis übertragen, im Rahmen dieses neuen Verfahrens einen Antrag auf Wiederaufnahme oder wiederholte Wiederaufnahme zu stellen. Einige Schwachstellen, wie die Einführung eines Ermessensspielraums im Verfahren, bestehen jedoch nach wie vor.⁵⁵ Durch dieses Verfahren wird die Arbeit der Staatsanwaltschaft zusätzlich überwacht, was zu verstärkten Strafverfolgungsmaßnahmen führen kann.
- f) Um die Prüf- und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Verwendung von Unterstützung durch die Union zu stärken, richtete Ungarn per Gesetz die Direktion Interne Prüfung und Integrität ein, damit die Einhaltung von Vorschriften über Interessenkonflikte verbessert wird, und änderte den Rechtsrahmen, damit die Unabhängigkeit der Generaldirektion Prüfung

⁵² Erwägungsgrund 41 des Durchführungsbeschlusses.

⁵³ Gesetz XXIX von 2022.

⁵⁴ Erwägungsgründe 42-43 des Durchführungsbeschlusses.

⁵⁵ Erwägungsgrund 46 des Durchführungsbeschlusses.

- europäischer Mittel (EUTAF), die für die Vornahme unabhängiger Prüfungen in Bezug auf die Durchführung von Unterstützung durch die Union in Ungarn zuständig ist, gewährleistet ist. Darüber hinaus verschärfte Ungarn die Vorschriften für die Durchführung und Kontrolle von Unterstützung durch die Union, um Interessenkonflikte wirksamer zu verhindern, aufzudecken und zu beheben.⁵⁶
- g) Nachdem Ungarn zugesichert hatte, den Anteil der aus Unionsmitteln finanzierten Ausschreibungsverfahren mit einem einzigen Angebot erheblich zu verringern, ging der Anteil auf das geplante Niveau zurück.⁵⁷ Es sollte jedoch überwacht werden, ob dieses Niveau langfristig beibehalten wird.
 - h) Ungarn entwickelte ein neues Überwachungs- und Meldeinstrument, das als einsatzbereit, funktionsfähig und geeignet, den Anteil von Vergabeverfahren mit einem einzigen Angebot zu überwachen, eingestuft wurde. Es wurde im Dezember 2022 weiterentwickelt.⁵⁸ Dies trägt dazu bei, die öffentliche Kontrolle über Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die mit einem einzigen Angebot abgeschlossen wurden, zu behalten.
 - i) In ähnlicher Weise schloss Ungarn im Hinblick auf eine verstärkte öffentliche Kontrolle der Vergabe öffentlicher Aufträge bis zum 30. September 2022 die Entwicklung der Datenbank des elektronischen Systems für die Vergabe öffentlicher Aufträge ab, die Informationen über Vergabebekanntmachungen im Rahmen von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, Unternehmensidentifikationsnummern und die Namen jedes einzelnen Mitglieds der Konsortien und der Unterauftragnehmer enthält.⁵⁹
 - j) Am 5. September 2022 wurde mit dem Regierungsbeschluss 1425/2022 ein Rahmen für die Leistungsmessung zur Bewertung der Effizienz und Kostenwirksamkeit der Vergabe öffentlicher Aufträge geschaffen, der am 30. November 2022 auf der Website des elektronischen Systems für die Vergabe öffentlicher Aufträge veröffentlicht wurde.⁶⁰
 - k) Am 4. Oktober 2022 wurde das Gesetz XXIX von 2022 angenommen, um die Zusammenarbeit mit dem OLAF zu stärken, indem die nationale Steuer- und Zollverwaltung als zuständige nationale Behörde zur Unterstützung des OLAF benannt und eine abschreckende finanzielle Sanktion eingeführt wurde, die zu verhängen ist, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer sich weigert, mit dem OLAF zusammenzuarbeiten.⁶¹ Diese Änderung erleichtert die Arbeit des OLAF bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen seiner Untersuchungen.

All dies zeigt, dass das Verfahren wirksam Veränderungen anregt, die den Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verbessern. Nach Einschätzung der Kommission hätten andere Instrumente im Rahmen der Gesetzgebung der Union nicht zu denselben Ergebnissen geführt.

Diese Abhilfemaßnahmen wurden von der Kommission berücksichtigt, als sie dem Rat angesichts der verbleibenden Mängel vorgeschlagen hat, im Rahmen der

⁵⁶ Erwägungsgrund 47 des Durchführungsbeschlusses.

⁵⁷ Erwägungsgrund 48 des Durchführungsbeschlusses.

⁵⁸ Erwägungsgrund 49 des Durchführungsbeschlusses.

⁵⁹ Erwägungsgrund 50 des Durchführungsbeschlusses.

⁶⁰ Erwägungsgrund 51 des Durchführungsbeschlusses.

⁶¹ Erwägungsgrund 53 des Durchführungsbeschlusses.

Konditionalitätsverordnung haushaltspolitische Maßnahmen in Bezug auf Ungarn anzunehmen. Weitere Abhilfemaßnahmen, die Ungarn zur Beantragung der Aufhebung der Haushaltsmaßnahmen annehmen muss, könnten nur dann als angemessen angesehen werden, wenn sie der Situation, die zu ihrer Annahme geführt hat, in vollem Umfang abhelfen.

Obschon die vom Rat angenommenen Maßnahmen zum Schutz des betreffenden Haushalts der Union wirksam sind (siehe Abschnitt 4), wird die Kommission die Entwicklungen vor Ort, die die von Ungarn bereits angenommenen Abhilfemaßnahmen behindern oder aufheben könnten, sowie etwaige weitere Entwicklungen, mit denen die noch bestehenden Probleme gelöst werden, weiterhin aufmerksam verfolgen, was dann möglicherweise zur Aufhebung von Maßnahmen führt.

5.2. Wirksamkeit des Verfahrens – in der Konditionalitätsverordnung vorgesehene Schritte

Die Konditionalitätsverordnung ist seit drei Jahren in Kraft, und bislang hat das Verfahren nach der Konditionalitätsverordnung einmal – nämlich in Bezug auf Ungarn – zur Annahme von Schutzmaßnahmen geführt. Die Annahme der Leitlinien im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sorgte im Hinblick auf das Verfahren für mehr Klarheit und Berechenbarkeit. Die weitere Entwicklung der Fallpraxis bei der Durchsetzung der Konditionalitätsverordnung wird weitere Spezifikationen und Beispiele für die Anwendung der Verordnung und das darin vorgesehene Verfahren liefern.

Ab dem Zeitpunkt des Versands einer schriftlichen Mitteilung nimmt das Verfahren relativ wenig Zeit in Anspruch, da es innerhalb eines begrenzten Zeitraums von fünf bis neun Monaten abgeschlossen werden kann. Die Fristen für die Kommission lassen wenig Flexibilität zu und stellen in bestimmten Phasen eine besondere Herausforderung dar. Beispielsweise hat die Kommission in Bezug auf die Entscheidung, ob dem Rat Maßnahmen vorgeschlagen werden sollen, einen Monat Zeit, um die Stellungnahme des Mitgliedstaats, einschließlich etwaiger Abhilfemaßnahmen, zu bewerten, um kommissionsintern Konsultationen vorzunehmen und sich auf diesem Wege das erforderliche Fachwissen anzueignen, sowie um einen begründeten Beschluss auszuarbeiten und anzunehmen. Was Ungarn anbelangt, so legte der Mitgliedstaat nach Erhalt der schriftlichen Mitteilung der Kommission keine Abhilfemaßnahmen vor. Stattdessen wurden Abhilfemaßnahmen erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt, d. h. in Beantwortung des Absichtsschreibens. Dies zeigt, dass, wenn die von einem Mitgliedstaat in dieser Phase vorgelegten Abhilfemaßnahmen zahlreich und/oder schwierig zu bewerten sind, mehr Flexibilität bei der Anwendung der genannten einmonatigen Frist der Gesamtwirksamkeit des Verfahrens zuträglich wäre.

Ein weiteres Element, das die Wirksamkeit des Verfahrens verbessern könnte, besteht darin, sicherzustellen, dass der Mitgliedstaat bei der Übermittlung seiner Stellungnahme an die Kommission gegebenenfalls auch die Standpunkte der staatlichen Einrichtungen⁶² darlegt, die

⁶² Eine staatliche Einrichtung ist in Artikel 2 Buchstabe b der Konditionalitätsverordnung definiert als eine Behörde auf allen Regierungsebenen, einschließlich nationaler, regionaler und kommunaler Behörden, sowie eine mitgliedstaatliche Organisation im Sinne des Artikels 2 Nummer 42 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates (16) („Haushaltsordnung“). Staatliche Einrichtungen können als Empfänger von Mitteln im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung von Maßnahmen nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Konditionalitätsverordnung betroffen sein.

von den Maßnahmen betroffen sein könnten. Dies würde eine noch detailliertere Bewertung der betreffenden Fragen und der vermutlich wirksamsten Maßnahmen ermöglichen.

Schließlich ist es angesichts der mangelnden Erfahrung mit dem Verfahren zur Aufhebung von Maßnahmen nach Artikel 7 der Konditionalitätsverordnung noch zu früh, um Aussagen zu seiner Wirksamkeit treffen zu können.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die in diesem Bericht dargelegte Analyse zeigt, wie die Konditionalitätsverordnung in den letzten drei Jahren angewandt worden ist.

Es ist zwar noch zu früh für endgültige Schlussfolgerungen über das Verfahren und die Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen, die in dem einzigen Fall, der zur Annahme von Maßnahmen durch den Rat geführt hat, angenommen wurden, jedoch bestätigt die in diesem Bericht dargelegte Analyse zum gegenwärtigen Zeitpunkt ihre Wirksamkeit und ihr künftiges Potenzial.

Läge mehr Fallpraxis vor, wäre es einfacher, festzustellen, ob möglicherweise etwas verbessert werden könnte. Die Kommission wird auch in Zukunft Informationen zu potenziellen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, sammeln und genauestens analysieren.

Sollten in Zukunft weitere Fälle hinzukommen, kann die Kommission die Leitlinien überprüfen, um Entwicklungen in ihrer Praxis, einschlägigen Änderungen des Unionsrechts oder der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Eine solche Überprüfung würde nach Konsultation der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments erfolgen.