



Liebe Leserinnen und Leser,

soeben hat der Europäische Rechnungshof seine Analyse 02/2025 **"Leistungsorientierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz: Lehren aus den Schwachstellen der ARF"**

veröffentlicht. Diese Analyse wurde unter der Leitung von Ivana Maletić und Jorg Kristijan Petrovič, Mitglieder des Rechnungshofs, erstellt.

Der Corona-Aufbaufonds der EU – die sogenannte Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) – hat Schwachstellen bei Leistung, Rechenschaftspflicht und Transparenz. Darauf weisen die Prüfer in der Analyse hin, in der sie die zur Bewältigung der Krise gedachten Ausgaben in Höhe von 650 Milliarden Euro unter die Lupe nehmen. Auch wenn die ARF eine entscheidende Rolle bei der Erholung der EU nach der Pandemie gespielt habe, lägen kaum Informationen über die Ergebnisse und gar keine über die tatsächlichen Kosten vor. Daher sei nicht klar, was die Bürgerinnen und Bürger konkret für ihr Geld erhielten. Darauf weisen die Prüfer die politischen Entscheidungsträger in der EU hin, sollten diese erwägen, künftige Haushalte auf Leistung und nicht auf Kosten beruhen zu lassen.

Um die Analyse 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 zu den Veröffentlichungen 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

Folgen Sie uns auf: [Facebook](#) | [Instagram](#) | [LinkedIn](#) | [X](#) | [YouTube](#)

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](#).

Der Corona-Aufbaufonds der EU – die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) – hat Schwachstellen bei Leistung, Rechenschaftspflicht und Transparenz. Darauf weist der Europäische Rechnungshof in seiner Analyse hin, in der er die zur Bewältigung der Krise gedachten Ausgaben in Höhe von 650 Milliarden Euro unter die Lupe nimmt. Auch wenn die ARF eine entscheidende Rolle bei der Erholung der EU nach der Pandemie gespielt habe, lägen kaum Informationen über die Ergebnisse und gar keine über die tatsächlichen Kosten vor. Daher sei nicht klar, was die Bürgerinnen und Bürger konkret für ihr Geld erhielten. Darauf weisen die Prüfer die politischen Entscheidungsträger in der EU hin, sollten diese erwägen, künftige Haushalte auf Leistung und nicht auf Kosten beruhen zu lassen.

Die ARF wurde 2021 zu Krisenzeiten eingerichtet. Aus ihr werden Maßnahmen – Reformen und Investitionen – in Bereichen wie dem ökologischen oder dem digitalen Wandel finanziert. Um Geld zu erhalten, müssen die EU-Länder die in ihren nationalen Plänen vorab festgelegten Etappenziele und Zielwerte erreichen. Es ist das erste Mal, dass die EU in so großem Umfang Finanzmittel einsetzt, die nicht mit Kosten verknüpft sind.

"Die politischen Entscheidungsträger der EU müssen Lehren aus der ARF ziehen und dürfen in Zukunft kein ähnliches Instrument zulassen, ohne über Informationen über die tatsächlichen Kosten, die Endempfänger und eine klare Antwort auf die Frage zu verfügen, was die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich für ihr Geld erhalten", so Ivana Maletić, die als eines von zwei Mitgliedern des Rechnungshofs für die Analyse verantwortlich zeichnet. *"Bei künftigen leistungsbasierten Haushalten muss die Finanzierung stärker an Ergebnisse geknüpft sein und auf klar definierten Regeln beruhen. Andernfalls sollte ein solches System nicht genutzt werden",* so Jorg Kristijan Petrovič, das zweite für die Analyse zuständige Mitglied.

Während die politischen Diskussionen über den langfristigen EU-Haushalt für die Zeit nach 2027 laufen, weisen die Prüfer auf mehrere Probleme mit der ARF hin. Zunächst vertreten sie die Auffassung, dass es sich bei der ARF nicht wirklich um einen leistungsbasierten Finanzierungsmechanismus handelt. Faktisch werde bei der ARF das Augenmerk stärker auf Fortschritte bei der Umsetzung gelegt. Darüber hinaus könnten die Effizienz der Ausgaben und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht ermittelt werden, da die EU-Kommission keine Daten zu den tatsächlichen Kosten erhebe und nur wenige Informationen über die Ergebnisse vorlägen.

Die Prüfer betonen, wie wichtig es sei, künftige Ausgabenprogramme so zu gestalten und durchzuführen, dass die Rechenschaftspflicht gesichert bleibe. Trotz jüngster Verbesserungen seien die Kontrollen bei der ARF nach wie vor nicht engmaschig genug. So verlasse sich die Kommission beispielsweise weitgehend darauf, dass die EU-Länder schwerwiegende Regelverstöße selbst aufdecken und beheben und die Einhaltung europäischer und nationaler Vorschriften sicherstellen. Allerdings wiesen die Systeme der EU-Länder Schwachstellen auf.

Darüber hinaus könne die EU-Kommission keine Finanzkorrekturen verhängen. Beispielsweise könne sie – außer in schwerwiegenden Fällen wie Betrug – bei konkreten Verstößen gegen die Vergabevorschriften kein Geld zurückfordern. Dies bedeute, dass die EU-Kommission möglicherweise selbst im Falle von Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Zahlungen in voller Höhe leiste, solange die vereinbarten Etappenziele und Zielwerte erreicht wurden. Darüber hinaus erhielten einige EU-Länder aufgrund der Art und Weise, wie die Etappenziele und Zielwerte jeweils festgelegt wurden, beträchtliche Zahlungen, bevor sie die Projekte abschlossen. Dies stelle ein Risiko für die finanziellen Interessen der EU dar, da die Mitgliedstaaten die Gelder letztlich behalten könnten, auch ohne die Projekte zu vollenden.

Zwar gehe es mit der Umsetzung der ARF voran, doch gebe es Verzögerungen, was die Erreichung der Ziele gefährde. Tatsächlich müsse noch der Großteil der Projekte bis August 2026 umgesetzt werden. Gleichzeitig bedeute die Auszahlung von EU-Mitteln an die nationalen Haushalte nicht, dass das Geld die Endempfänger und die Realwirtschaft auch erreicht hat.

Die ARF wird fast vollständig durch Kredite finanziert. Der Kommission sei es gelungen, rasch und erfolgreich Geld für die ARF zu beschaffen. In den ersten Jahren seien dabei die Zinsen historisch niedrig gewesen. Die Zinssätze seien seither gestiegen, und die ursprünglich geschätzten Finanzierungskosten könnten sich daher bis 2026 mehr als verdoppeln. Zusätzlich zu den Tilgungszahlungen werde dies künftige EU-Haushalte erheblich unter Druck setzen. Was mögliche künftige Kreditaufnahmen betrifft, halten die Prüfer es für wichtig, dass die EU Zinsrisiken entsprechend eindämmt und im Voraus einen Kredittilgungsplan aufstellt, in dem angegeben ist, woher die Mittel kommen sollen. Dies sei bei der ARF nicht der Fall gewesen.

Hintergrundinformationen

Die ARF wurde 2021 als einmaliges befristetes Instrument eingerichtet, um die EU-Länder dabei zu unterstützen, sich von der Corona-Pandemie zu erholen und widerstandsfähige Volkswirtschaften aufzubauen. Die Fazilität dient der Finanzierung von Maßnahmen in sechs vorab festgelegten Bereichen zwischen Februar 2020, als die Pandemie begann, und August 2026, dem Jahr, in dem die Laufzeit der ARF endet. Ihr ursprüngliches Budget belief sich auf 724 Milliarden Euro, wovon die EU-Länder 650 Milliarden Euro (359 Milliarden Euro an Zuschüssen und 291 Milliarden Euro an Darlehen) in Anspruch nahmen. Die Schulden aus der ARF müssen bis 2058 von der EU-Kommission (für Zuschüsse) und von den Mitgliedstaaten (für Darlehen) zurückgezahlt werden. In der zweiten Jahreshälfte 2025 will die Kommission den nächsten Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2027 vorlegen.

Die Analyse 02/2025 "Leistungsorientierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz: Lehren aus den Schwachstellen der ARF" sowie ein Kurzttext mit den wichtigsten Fakten und

Feststellungen sind auf der Website des Europäischen Rechnungshofs abrufbar. Darin sind die Prüfungen und Stellungnahmen des Rechnungshofs zur ARF zusammengefasst, die auch in einer speziellen [Rubrik zur ARF](#) eingesehen werden können. Im [Prüfungsplan](#) des Rechnungshofs für 2025 und 2026 sind weitere Berichte über die ARF vorgesehen, die sich auf Bereiche wie Energieeffizienz, Rückverfolgbarkeit und Betrug erstrecken.

Analyse 02

DE

Leistungsorientierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz: Lehren aus den Schwachstellen der ARF



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Hauptaussagen	01 - 23
Warum ist dieser Bereich wichtig?	01 - 07
Unsere Feststellungen und Lehren für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen	08 - 23
Unsere Bemerkungen näher betrachtet	24 - 107
Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen an sich machen die ARF nicht zu einem leistungsbasierten Instrument	24 - 42
Der Schwerpunkt der ARF liegt nicht auf der Leistung, sondern auf den Fortschritten bei der Umsetzung	24 - 34
Eine Messung der Wirtschaftlichkeit ist nicht möglich, da die Kommission keine Informationen über die tatsächlichen Kosten erhebt	35 - 37
Die Berichterstattung im Rahmen der ARF ist benutzerfreundlich, liefert jedoch nur begrenzte Informationen über die Leistung und ist hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten Risiken ausgesetzt	38 - 42
Der Compliance-Rahmen für die ARF und die Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sind nicht solide genug	43 - 73
Die ARF-Verordnung ermöglicht unterschiedliche Auslegungen und bietet Ermessensspielraum bei Bewertungen der rechtlichen Anforderungen	45 - 57
Die Kommission hat ihre Prüfungstätigkeit zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen verbessert; dies war jedoch nach wie vor nicht ausreichend, um Gewähr zu bieten	58 - 68
Mit Kürzungen von Finanzbeiträgen kann nicht gegen einzelne Verstöße gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe vorgegangen werden	69 - 73
Die Umsetzung schreitet mit Verzögerungen voran, und es bestehen nach wie vor Risiken in Bezug auf den Abschluss der Maßnahmen, die Ergebnisse und die Finanzierung	74 - 107
Die Umsetzung schreitet voran, jedoch mit Verzögerungen, was Risiken für den Abschluss der Maßnahmen und die Verwirklichung der Ziele der ARF birgt	74 - 90

Die Maßnahmen im Rahmen der ARF haben im Allgemeinen die angestrebten Outputs, allerdings nur begrenzte Ergebnisse in Bezug auf die Bewältigung struktureller Herausforderungen und den Beitrag zu den EU-Zielen erreicht **91 - 102**

Die Kommission hat erfolgreich einen Mechanismus zur Aufstockung der Mittelaufnahme für die Finanzierung der ARF eingerichtet, doch die steigenden Finanzierungskosten werden künftige EU-Haushalte unter Druck setzen **103 - 107**

Anhang

Anhang – Berichte, Analysen und Stellungnahmen des Hofes im Zusammenhang mit der ARF (bis April 2025)

Abkürzungen

Glossar

Team des Hofes

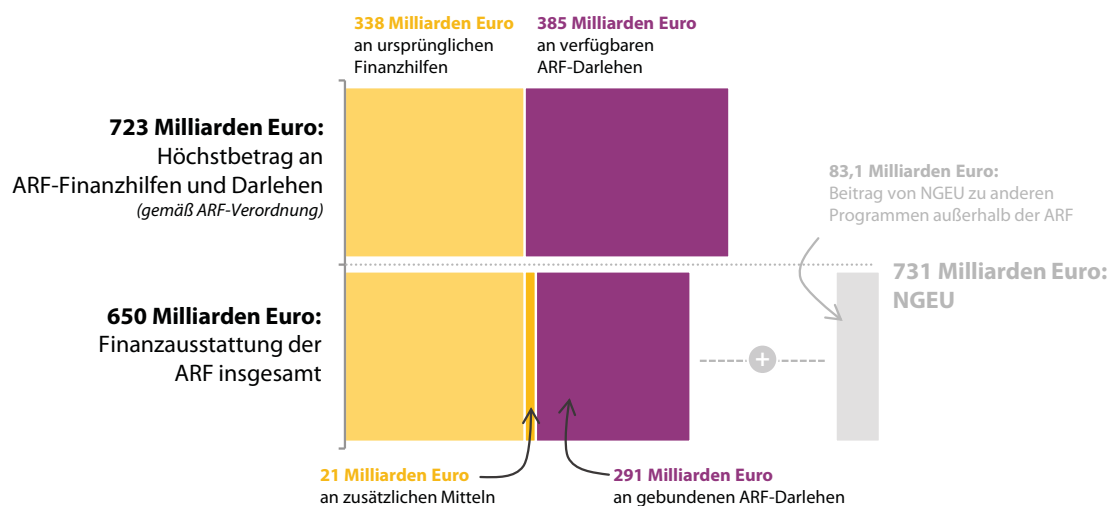
Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

01 Im Dezember 2020 nahm der Rat während der akuten Krise, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurde, das Instrument **NextGenerationEU (NGEU)** an, das mit mehr als 800 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) ausgestattet ist. Es wurde innerhalb kürzester Zeit als einmaliges, befristetes Instrument eingerichtet, das zusätzlich zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 durch gemeinsame Mittelaufnahme finanziert wird.

02 Die **Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)** ist die Hauptkomponente von NGEU und die wichtigste haushaltspolitische Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise. Sie wurde mit einem ursprünglichen Budget von 723,8 Milliarden Euro (in Form von Finanzhilfen und Darlehen) eingerichtet, von denen 650 Milliarden Euro bis Ende 2024 gebunden waren, da eine Reihe von Mitgliedstaaten beschlossen hatte, die ihnen zugewiesene Darlehenskomponente nicht zu verwenden (siehe **Abbildung 1**).

Abbildung 1 – NGEU: Mittelausstattung, Stand Ende 2024



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des **Aufbau- und Resilienzscoreboards** der Kommission.

03 Das allgemeine Ziel der ARF besteht darin, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU durch die Verbesserung ihrer Resilienz, ihrer Krisenvorsorge und ihres Wachstumspotenzials zu fördern und die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern, einschließlich der Unterstützung des ökologischen und digitalen Wandels. Das spezifische Ziel der ARF besteht darin, den Mitgliedstaaten Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn die in ihren Aufbau- und Resilienzplänen (RRP) festgelegten Etappenziele oder Zielwerte durch die Durchführung von Reformen und Investitionen zufriedenstellend erreicht werden.

04 Die Kommission führt die ARF im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durch, wobei die Mitgliedstaaten als Begünstigte (bei Finanzhilfen) und Kreditnehmer (bei Darlehen) von Mitteln fungieren. Aus der ARF werden Maßnahmen (Reformen und Investitionen) in den EU-Mitgliedstaaten finanziert, die zwischen Februar 2020 (dem Beginn der Pandemie) und August 2026 umgesetzt werden. Um Mittel aus der ARF zu erhalten, legten die Mitgliedstaaten ihre RRP vor, die von der Kommission bewertet und vom Rat gebilligt wurden. Die RRP enthalten Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen, die in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung der EU, dem sogenannten Europäischen Semester, ermittelt wurden.

05 Um die Ziele der ARF zu erreichen, wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung aus der ARF bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten nutzen diese Mittel, um im Rahmen von sechs Säulen Maßnahmen umzusetzen. Während die Umsetzung der jeweiligen Maßnahme auf der Grundlage von (qualitativen) Etappenzielen und/oder (quantitativen) Zielwerten bewertet wird, wurden gemeinsame Indikatoren festgelegt, um über die Fortschritte zu berichten und die ARF im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer allgemeinen und spezifischen Ziele zu überwachen und zu bewerten und somit Informationen über die Fortschritte der ARF insgesamt bereitzustellen.

06 Bei der ARF handelt es sich um ein Instrument, das auf "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen" beruht, was bedeutet, dass – abgesehen von Vorfinanzierungen – alle Zahlungen davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten die einschlägigen Etappenziele und Zielwerte erreicht haben. Auch wenn die Übereinstimmung der ARF-Ausgaben mit allen geltenden EU- und nationalen Vorschriften keine Voraussetzung dafür ist, dass ein Mitgliedstaat Zahlungen erhält, müssen die Mitgliedstaaten zusammen mit der Kommission den Schutz der finanziellen Interessen der EU im Einklang mit ihren Zuständigkeiten sicherstellen, wobei die Kommission die letzte Verantwortung trägt.

07 Die ARF weist eine Reihe von Merkmalen auf, die sie von anderen EU-Instrumenten unterscheidet:

- obwohl die ARF im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durch die Kommission durchgeführt wird, muss der Rat die RRP und die Zahlungsanträge genehmigen, wobei die Mitgliedstaaten die Begünstigten sind;
- mit der ARF wurde erstmals das Modell der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung" in großem Umfang umgesetzt, und Zahlungen sind an die Bedingung geknüpft, dass zuvor vereinbarte Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht werden, anstatt auf einer Kostenerstattung zu beruhen;
- sie finanziert Maßnahmen im Zusammenhang mit den länderspezifischen Herausforderungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden, und umfasst daher neben Investitionen auch Reformen;
- sie wird fast vollständig über eine Mittelaufnahme an den Märkten finanziert, und etwa die Hälfte der Mittel wird den Mitgliedstaaten in Form von Darlehen zur Verfügung gestellt;
- eine Kofinanzierung ist rechtlich nicht vorgeschrieben, und die maximale Zuweisung an einen Mitgliedstaat ist auf die geschätzten Gesamtkosten der in seinem RRP enthaltenen Maßnahmen beschränkt.

Unsere Feststellungen und Lehren für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen

08 In unserer Analyse werden die wichtigsten Feststellungen und Bemerkungen aus den bis April 2025 veröffentlichten Prüfungen, Analysen, Kapiteln des Jahresberichts und Stellungnahmen zur ARF zusammengefasst. Wir konzentrieren uns auf drei Schlüsselaspekte:

- die Gestaltung der ARF als leistungsbasiertes Instrument;
- Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen und Schutz der finanziellen Interessen der EU;
- Umsetzung bis Ende 2024.

09 Mit dieser Analyse werden zwei Ziele verfolgt: i) unseren Interessenträgern einen Überblick über die wichtigsten Bemerkungen aus unserer Arbeit zur ARF vorzulegen; ii) einen Beitrag zu den laufenden Diskussionen über den mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2027 zu leisten, insbesondere im Hinblick auf mögliche künftige Instrumente, die auf nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen beruhen. Die ARF spielt eine entscheidende Rolle bei der Erholung nach der Pandemie, und in unseren Berichten haben wir Bemerkungen zur Wirksamkeit, Rechenschaftspflicht und Umsetzung vorgebracht.

Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen an sich machen die ARF nicht zu einem leistungsbasierten Instrument

10 In der ARF-Verordnung wird auf die "Leistungsabhängigkeit" des Instruments Bezug genommen, da die Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten auf der zufriedenstellenden Erfüllung vorab vereinbarter Etappenziele und Zielwerte beruhen und keine Erstattung förderfähiger Ausgaben darstellen. In der ARF-Verordnung wird der Begriff "Leistung" jedoch nicht definiert. Gemäß unserer Definition und im Einklang mit der Haushaltsordnung ist Leistung das Ausmaß, in dem mit von der EU finanzierten Maßnahmen, Projekten oder Programmen die angestrebten Ziele bei einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden (siehe Ziffer [24](#)).

11 Die Kommission erläuterte, dass – entsprechend der Intention der gesetzgebenden Organe im Sinne der ARF-Verordnung und der Haushaltsordnung 2018¹ – Beiträge in Form von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungen, die auf der Erzielung von Ergebnissen beruhen, welche anhand zuvor gesteckter Etappenziele gemessen werden, eine leistungsorientierte Finanzierung sind. Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen an sich machen jedoch die ARF nicht zu einem leistungsorientierten Instrument. Wir sind der Auffassung, dass die ARF kein leistungsorientiertes Instrument ist, da sie auf Fortschritte bei der Umsetzung und nicht auf Leistung ausgerichtet ist:

- o Etappenziele und Zielwerte liefern Informationen über die Fortschritte bei der Durchführung von aus der ARF finanzierten Maßnahmen, im Mittelpunkt stehen jedoch Outputs und nicht Ergebnisse. Darüber hinaus sind sie unterschiedlich ambitioniert, zuweilen unklar und decken nicht immer die wichtigsten Phasen der Durchführung einer Maßnahme ab, einschließlich des Abschlusses (siehe Ziffern **24–30**);
- o die gemeinsamen Indikatoren beziehen sich hauptsächlich auf den Output, decken die sechs Säulen nur in begrenztem Umfang ab und sind nicht angemessen auf die Ziele der EU in den einschlägigen Politikbereichen (z. B. ökologischer und digitaler Wandel) abgestimmt. Für diese gemeinsamen Indikatoren wurden weder Ausgangswerte noch erwartete Zielwerte festgelegt (siehe Ziffern **31–34**);
- o die Wirtschaftlichkeit der Ressourcennutzung und mithin das Kosten-Nutzen-Verhältnis können nicht bewertet werden, da die Kommission keine Informationen über die tatsächlichen Kosten erhebt oder nutzt (siehe Ziffern **35–37**).

12 Wir stellten fest, dass die Bewertung der RRP, die die Grundlage für eine etwaige ARF-Finanzierung bilden, durch die Kommission angesichts des restriktiven Zeitrahmens insgesamt angemessen war. Der Ansatz für die Festlegung von Etappenzielen und Zielwerten, deren zufriedenstellende Erfüllung die Voraussetzung für Zahlungen ist, unterscheidet sich jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Das Fehlen eines harmonisierten Ansatzes beeinträchtigt die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten und birgt die Gefahr einer Ungleichbehandlung (siehe Ziffer **30**).

¹ Erwägungsgrund 53 der [ARF-Verordnung](#) und Erwägungsgrund 56 sowie Artikel 125 Absatz 1 Buchstabe a der [Haushaltsordnung](#).

13 Die ARF deckt Ziele in einer Vielzahl von Politikbereichen ab, was das Risiko von Überschneidungen mit anderen EU-Instrumenten sowie einer unzureichenden Ausrichtung erhöht. Darüber hinaus tragen die Zuweisungsschlüssel für die Verteilung der Mittel an die Mitgliedstaaten den Zielen der ARF oder den spezifischen Herausforderungen und dem Investitionsbedarf der Mitgliedstaaten nicht unbedingt Rechnung (siehe Ziffer **31**).

14 Die Berichterstattung über die Fortschritte bei der Umsetzung, die im Rahmen des Aufbau- und Resilienzscoreboards der ARF erfolgt, ist benutzerorientiert, es gibt jedoch Probleme hinsichtlich der Datenqualität und unter gewissen Gesichtspunkten einen unzureichenden Schwerpunkt auf Leistung und Transparenz. Insbesondere basiert die Berichterstattung auf geschätzten Kosten oder Einheitswerten und nicht auf den tatsächlichen Kosten, und die Kommission führt lediglich grundlegende Plausibilitätsprüfungen durch (siehe Ziffern **38–42**).

Lehren für künftige leistungsorientierte Instrumente

Bei künftigen leistungsorientierten Instrumenten ist es wichtig, dass

- die Finanzierung eindeutig an Ergebnisse geknüpft ist. Ist dies nicht möglich, sollte ein solches System nicht angewandt werden;
- die Leistungsorientierung über die Festlegung von Zahlungsbedingungen, darunter Etappenziele oder Zielwerte, hinausgeht und sämtliche Elemente umfasst, die für die Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erforderlich sind, einschließlich Informationen über die tatsächlichen Kosten;
- die Zahlungsbedingungen einheitlich festgelegt sind und in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden, um die Gleichbehandlung sicherzustellen;
- der Anwendungsbereich und die Ziele der Instrumente klar definiert sind, um die Wirkung der EU-Finanzmittel zu maximieren und Überschneidungen zwischen verschiedenen Programmen zu vermeiden. Darüber hinaus muss diesen Zielen in der Mittelzuweisung Rechnung getragen werden;
- zeitnahe und transparente Informationen darüber bereitgestellt werden, wie und in welcher Form die Finanzierung zur Erreichung der Ziele des Instruments beigetragen hat.

Der Compliance-Rahmen für die ARF und die Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sind nicht solide genug

15 Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den Schutz der finanziellen Interessen der EU bei der Durchführung der ARF sicherzustellen, wobei die Kommission die letzte Verantwortung trägt. Trotz der raschen Einrichtung umfassender Ex-ante-Überprüfungen und Verbesserungen bei der Prüfungstätigkeit der Kommission vertreten wir die Auffassung, dass die ARF nicht über einen hinreichend soliden Compliance-Rahmen verfügt und es einige Herausforderungen bei der Sicherstellung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU gibt (siehe Ziffern [43–73](#)).

16 Darüber hinaus ist die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften keine Voraussetzung für Zahlungen im Rahmen der ARF. Unsere Bewertung der Ordnungsmäßigkeit beschränkt sich daher auf die Überprüfung der Erfüllung vorab festgelegter Bedingungen und erstreckt sich nicht auf die tatsächliche Verwendung von EU-Mitteln durch die Endempfänger (siehe Ziffern [43–46](#)).

17 Unsere Prüfungstätigkeit im Zusammenhang mit unserer Zuverlässigkeitserklärung führte zu einem uneingeschränkten Prüfungsurteil zu den ARF-Ausgaben für das Haushaltsjahr 2021, jedoch zu einem eingeschränkten Prüfungsurteil für die Jahre 2022 und 2023. Die meisten der von uns ermittelten Fehler mit finanziellen Auswirkungen betrafen

- Etappenziele und Zielwerte, die nicht zufriedenstellend erreicht wurden;
- die Nichteinhaltung des Förderzeitraums;
- das Ersetzen wiederkehrender nationaler Haushaltsausgaben.

Unklarheiten im Rechtsrahmen der ARF und vage definierte Etappenziele und Zielwerte führten zu unterschiedlichen Auslegungen der rechtlichen Anforderungen und trugen somit zur Häufigkeit des Auftretens der oben genannten Fehlerarten bei (siehe Ziffern [50–51](#)).

18 Die Kommission stützt sich hauptsächlich auf die Systeme der Mitgliedstaaten, um schwerwiegende Unregelmäßigkeiten und Verstöße gegen EU- und nationale Vorschriften zu verhindern, aufzudecken und zu korrigieren, wenngleich diese Systeme einige Schwachstellen aufweisen. Wir stellten fest, dass zum Zeitpunkt des Beginns der Durchführung der ARF nicht in allen Mitgliedstaaten Kontrollsysteme vorhanden waren, was zur Einführung von Etappenzielen für die Kontrolle führte. Zudem reichen die von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichteten und umgesetzten Systeme noch nicht aus, um das erhöhte Risiko einer Doppelfinanzierung zwischen der ARF und anderen EU-Mitteln angemessen zu mindern (siehe Ziffern [52–54](#) und [58–68](#)).

19 Die Kommission hat eine Methode zur Verringerung der Finanzbeiträge der ARF an einen Mitgliedstaat bei Nichterfüllung von Etappenzielen und Zielwerten festgelegt. Diese Methode stützt sich auf eine Reihe von Urteilen, die zu unterschiedlichen Auslegungen führen können. Darüber hinaus muss die Kommission bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten und Systemmängeln Korrekturmaßnahmen ergreifen, kann jedoch bei einzelnen Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge keine Korrekturen vornehmen, es sei denn, es handelt sich um schwerwiegende Unregelmäßigkeiten. Dies bedeutet, dass Zahlungen im Rahmen der ARF auch bei Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in voller Höhe geleistet werden können. Darüber hinaus ist in den derzeitigen Vorschriften nicht vorgesehen, dass die Kommission nach 2026 gegen Rückgängigmachungen von zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten vorgehen kann (siehe Ziffern [69–73](#) und Ziffern [55–57](#)).

Lehren für künftige leistungsorientierte Instrumente

Künftige leistungsorientierte Instrumente dürfen nicht so konzipiert und umgesetzt werden, dass die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt wird. Daher ist es wichtig, dass

- die Überwachungs- und Kontrollzuständigkeiten sowohl der Kommission als auch der Mitgliedstaaten eindeutig definiert sind, um eine angemessene Rechenschaftspflicht, Transparenz und die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften sicherzustellen;
- in den Mitgliedstaaten geeignete Kontrollsysteme eingerichtet sind, die von der Kommission vor Beginn der Umsetzung kontrolliert werden. Dazu gehört die Festlegung von Mindestanforderungen an die Kontrollen der Mitgliedstaaten und die Überprüfungen seitens der Kommission. Wenn bei den Kontrollen auf bestehende Systeme der Mitgliedstaaten zurückgegriffen wird, muss die von der Kommission zu bietende Gewähr auch die Wirksamkeit dieser Systeme abdecken;
- im Rechtsrahmen alle Zahlungs- und Fördervoraussetzungen klar und umfassend auf der Grundlage objektiv überprüfbarer Kriterien definiert sind. Es ist wichtig, dass die Bewertung der Einhaltung dieser Kriterien keine Abweichungen zulässt, um das Risiko unterschiedlicher Auslegungen und Ermessensbeurteilungen rechtlicher Anforderungen zu verringern;
- die Verfahrensweise bei der Zahlungsaussetzung auf objektiven Kriterien und nicht auf subjektiven Erwägungen beruht;
- zu den Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten Zahlungen erhalten, die Einhaltung EU- und nationaler Vorschriften gehört;
- von der Kommission Korrekturmaßnahmen bei Verstößen gegen EU- und nationale Vorschriften festgelegt und einheitlich auf alle Mitgliedstaaten angewandt werden;
- die Definition von Doppelfinanzierung und die entsprechenden Kontrollanforderungen an die Besonderheiten des Modells der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung" angepasst werden.

Die Umsetzung schreitet mit Verzögerungen voran, und es bestehen nach wie vor Risiken in Bezug auf den Abschluss der Maßnahmen, die Ergebnisse und die Finanzierung

20 Vorfinanzierungen erleichterten anfangs die Auszahlung der Mittel, dennoch kommt es bei der Umsetzung trotz Änderungen der RRP zu Verzögerungen (siehe Ziffern [74–83](#)). Der Großteil der ARF-Maßnahmen muss bis August 2026, dem Ende des Durchführungszeitraums der ARF, abgeschlossen sein. Dies kann dadurch erschwert werden, dass spätere Phasen der Umsetzung und insbesondere der Abschluss einer Maßnahme sich oft schwieriger gestalten als frühere (siehe Ziffern [84–86](#)).

21 Wir stellten fest, dass die ARF so konzipiert wurde, dass die Auszahlungen nicht unbedingt den Fortschritten bei der Umsetzung Rechnung trugen. Die Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten werden auf der Grundlage der ARF-Verordnung berechnet. Zahlungsprofile (eine Tabelle, in der festgelegt ist, wie viel die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte und dem indikativen Zeitplan erhalten und wann) sind hingegen das Ergebnis von Verhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedstaat. Bei einigen Mitgliedstaaten führt dies dazu, dass ein erheblicher Teil der Mittel ausgezahlt wird, bevor die Maßnahmen abgeschlossen sind. Dies stellt ein Risiko für die finanziellen Interessen der EU dar, da die ARF-Verordnung keine Möglichkeit vorsieht, Mittel wiedereinzuziehen, wenn EU-Mittel nicht im Einklang mit den Vorschriften der EU oder den nationalen Vorschriften ausgegeben wurden oder die Maßnahmen nicht abgeschlossen wurden (siehe Ziffern [84–88](#)). Darüber hinaus wird der Begriff "Endempfänger" nicht immer einheitlich verwendet, und die Auszahlung der Mittel an die Mitgliedstaaten bedeutet nicht, dass sie die Endempfänger und die Realwirtschaft erreicht haben (siehe Ziffern [89–90](#)).

22 Unsere Prüfungen ergaben, dass die in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen im Allgemeinen die erwarteten Outputs erreicht haben, doch nur etwa die Hälfte bisher zu Ergebnissen geführt hat (siehe Ziffern [91–93](#)). Da die Kommission die tatsächlichen Kosten nicht überwacht, kann sie zudem den Anteil der Ausgaben in den RRP, die zu diesen Zielen – einschließlich des ökologischen und des digitalen Wandels – beitragen, nicht bewerten (siehe Ziffern [94–97](#)). Schließlich war der Beitrag der ARF zu den übergeordneten EU-Zielen oder zur Bewältigung struktureller Herausforderungen, die in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelt wurden, bislang begrenzt (siehe Ziffern [98–102](#)).

23 Die ARF wird fast vollständig durch Mittelaufnahme auf dem Markt finanziert. Die Kommission hat zügig und erfolgreich einen Mechanismus zur Beschaffung von Mitteln für die ARF eingerichtet, doch die steigenden Finanzierungskosten werden die künftigen EU-Haushalte unter Druck setzen, und die Mittelaufnahme birgt zusätzliche Risiken. Das Volumen der Mittelaufnahme im Rahmen von NGEU kann sich bis 2026 mehr als verdoppeln, während die Rückzahlung dieser Mittel auf künftige mehrjährige Finanzrahmen verschoben wurde (siehe Ziffern [103–107](#)).

Lehren für künftige leistungsorientierte Instrumente

Bei künftigen leistungsorientierten Instrumenten ist es wichtig, dass

- mit den finanzierten Maßnahmen die Herausforderungen angegangen werden, die etwa im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden, und dass die wichtigsten Ziele des Instruments ausreichend abgedeckt werden;
- der Zeitrahmen des Instruments seinen Zielen und dem voraussichtlichen Durchführungszeitraum der finanzierten Maßnahmen entspricht. Darüber hinaus müssen Mechanismen vorhanden sein, um deren Abschluss sicherzustellen;
- die Auszahlungen den Fortschritten bei der Verwirklichung der Ziele des Instruments Rechnung tragen, um das Risiko zu verringern, dass die Mittel nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen stehen;
- der Rechtsrahmen die Möglichkeit vorsieht, Mittel wiedereinzuziehen, wenn sie in keinem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen stehen oder nicht im Einklang mit den EU- oder nationalen Vorschriften ausgegeben wurden;
- bei der Erwägung einer Mittelaufnahme insbesondere Zinsrisiken ausreichend gemindert werden und vorab ein Plan für die Rückzahlung von Darlehen aufgestellt wird, aus dem hervorgeht, woher diese Mittel stammen.

Unsere Bemerkungen näher betrachtet

Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen an sich machen die ARF nicht zu einem leistungsbasierten Instrument

Der Schwerpunkt der ARF liegt nicht auf der Leistung, sondern auf den Fortschritten bei der Umsetzung

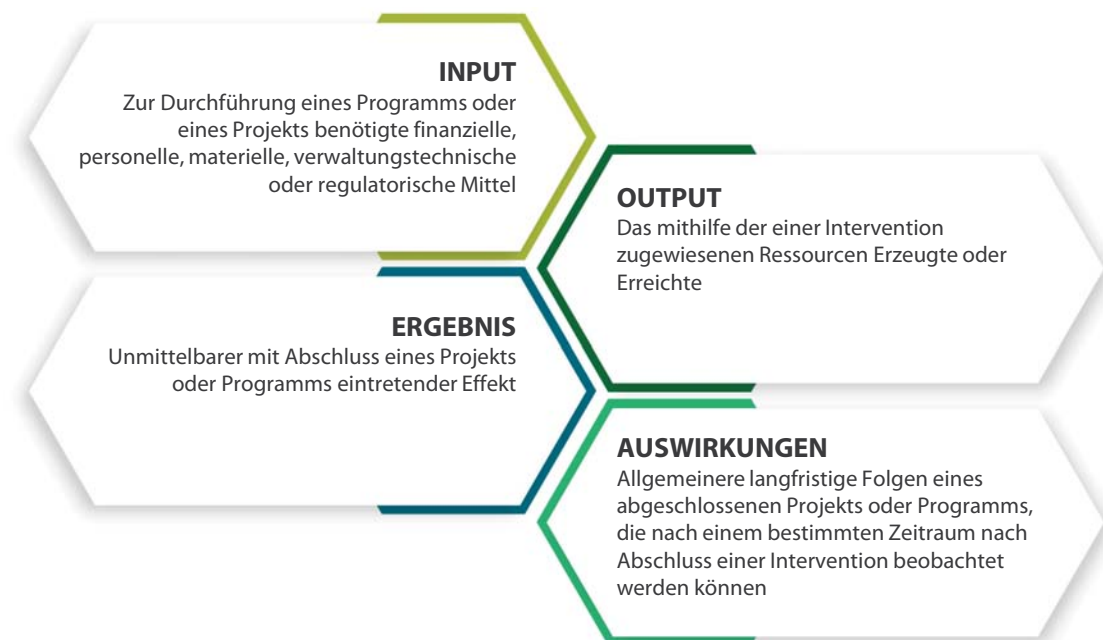
24 In der ARF-Verordnung wird auf die "Leistungsabhängigkeit"² der ARF Bezug genommen, da die Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten anders als bei den meisten anderen EU-Programmen auf der zufriedenstellenden Erfüllung vorab vereinbarter Etappenziele und Zielwerte beruhen und keine Erstattung förderfähiger Ausgaben darstellen. Es wird jedoch nicht definiert, was genau der Begriff "Leistung" bedeutet. Gemäß der Definition des Hofes und im Einklang mit der Haushaltsordnung ist Leistung das Ausmaß, in dem mit von der EU finanzierten Maßnahmen, Projekten oder Programmen die angestrebten Ziele bei einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden³.

25 Im Einklang mit der Haushaltsordnung definieren wir die Begriffe Input, Output, Ergebnis und Auswirkungen wie in [Abbildung 2](#) dargestellt.

² Erwägungsgrund 53 der [ARF-Verordnung](#).

³ [Sonderbericht 26/2023](#): "Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus", Ziffern 24–25.

Abbildung 2 – Einteilung von Input, Output, Ergebnis und Auswirkungen



Quelle: Sonderbericht 26/2023, Abbildung 3.

26 Die Struktur zur Überwachung der Durchführung und der Leistung der ARF und zur Berichterstattung darüber umfasst die folgenden wichtigsten Elemente⁴:

- Etappenziele und Zielwerte, die in den Durchführungsbeschlüssen des Rates für die einzelnen Reformen und Investitionen festgelegt sind und die Grundlage für die Auszahlung von Mitteln bilden;
- gemeinsame Indikatoren, die hauptsächlich zur Berichterstattung über die Fortschritte der ARF bei der Verwirklichung ihrer allgemeinen und spezifischen Ziele verwendet werden;
- verschiedene Berichte der Mitgliedstaaten und der Kommission, darunter das ARF-Scoreboard, über die Fortschritte bei der Durchführung der ARF.

⁴ Sonderbericht 26/2023, Ziffer 7.

Etappenziele und Zielwerte messen die Fortschritte bei der Durchführung und nicht die Leistung

27 Etappenziele und Zielwerte messen die Umsetzung der in den RRP vorgesehenen spezifischen Reformen und Investitionen und somit auch die Erreichung des spezifischen Ziels der ARF (siehe Ziffer **04**). In früheren Berichten kamen wir zu dem Schluss, dass die Bewertung der RRP durch die Kommission angesichts der Komplexität des Verfahrens und der zeitlichen Zwänge insgesamt angemessen war⁵ und dass die Etappenziele und Zielwerte im Allgemeinen zur Messung der Fortschritte bei der Durchführung geeignet waren⁶. Wir stellten jedoch fest, dass es ihnen mitunter an Klarheit mangelte. Das Fehlen klarer Etappenziele und Zielwerte birgt das Risiko, dass diese Etappenziele und Zielwerte schwer zu bewerten sind, wodurch wiederum die Gefahr entsteht, dass das ursprünglich angestrebte Ziel nicht erreicht wird⁷.

28 Wir stellten ferner fest, dass Etappenziele und Zielwerte hauptsächlich auf den Output (z. B. Anzahl der renovierten Gebäude, gebaute Schienenstreckenkilometer oder installierte Ladestationen) oder sogar auf den Input ausgerichtet waren (z. B. in Bezug auf den Abschluss eines bestimmten Verwaltungsschrittes, die Einstellung von Personal oder die Verausgabung eines bestimmten Mittelbetrags)⁸. Zudem wurde mit den Etappenzielen und Zielwerten ausschließlich die Erreichung einer bestimmten Maßnahme bewertet; sie geben in der Regel keinen ausreichenden Aufschluss über ihren Beitrag zum allgemeinen Ziel der ARF⁹.

⁵ Sonderbericht 21/2022, Ziffern IV und 112.

⁶ Sonderbericht 26/2023, Ziffern 27–29.

⁷ Sonderbericht 21/2022, Ziffer 82.

⁸ Sonderbericht 21/2022, Ziffer 88, Sonderbericht 26/2023, Ziffer 36, und Europäisches Parlament "First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework", Abschnitt 3.3.

⁹ Sonderbericht 26/2023, Ziffer 36.

29 Wir haben bereits in zwei früheren Berichten festgestellt, dass die Etappenziele und Zielwerte die wichtigsten Phasen der Durchführung oder alle Elemente einer Maßnahme und insbesondere deren Abschluss nicht immer vollständig abdecken. Daher wäre es nicht möglich, allein auf der Grundlage ihrer endgültigen Etappenziele oder Zielwerte zu bewerten, ob diese Maßnahmen erfolgreich abgeschlossen wurden und ob die erwarteten Outputs und Ergebnisse erreicht wurden¹⁰. Nach Auffassung der Kommission ist in der ARF-Verordnung nicht vorgeschrieben, dass Etappenziele und Zielwerte den Abschluss von Maßnahmen abdecken müssen.

30 Darüber hinaus können die endgültigen Etappenziele und Zielwerte für ähnliche Projekte in den einzelnen RRP unterschiedlich ambitioniert sein (siehe [Abbildung 3](#)). Konkret stellten wir fest, dass bei der Festlegung von Etappenzielen und Zielwerten ein einheitlicher Ansatz fehlt, was die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten einschränkt und ein Risiko in Bezug auf die Gleichbehandlung darstellt¹¹.

Abbildung 3 – Beispiele für unterschiedlich ambitionierte Zielwerte bei ähnlichen Maßnahmen

Beispiele für Maßnahmen	Endgültiger Zielwert	Endgültiger Zielwert	Endgültiger Zielwert
Maßnahmen im Zusammenhang mit Schulungen	"Entwicklung eines Fortbildungskurses"	"Anzahl der angemeldeten Teilnehmer"	"Anzahl der Teilnehmer, die ein Abschlusszertifikat erhalten haben"
Maßnahmen im Zusammenhang mit der Energieeffizienz privater Gebäude	"Finanzhilfen für Haushalte, die sich zur Durchführung von Renovierungsarbeiten verpflichten"	"Anzahl der renovierten Quadratmeter"	"Anzahl der abgeschlossenen zertifizierten Renovierungen"
Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit des Verkehrs	"gekaufte Fahrzeuge"	"gekaufte und in Betrieb befindliche Fahrzeuge"	"Verringerung der Luftschadstoffemissionen"

Quelle: Sonderbericht 26/2023, Kasten 1.

¹⁰ Ebd., Ziffern 30–32.

¹¹ Sonderbericht 21/2022, Ziffer 90.

Mit den gemeinsamen Indikatoren wird die Erreichung der Ziele der ARF nur teilweise gemessen

31 Die Kommission hat gemeinsame Indikatoren für die Berichterstattung über die Fortschritte sowie für die Überwachung und Bewertung der ARF im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer allgemeinen und spezifischen Ziele¹² und somit zur Bereitstellung von Informationen über die Fortschritte der ARF insgesamt angenommen. Wir haben bereits in der Vergangenheit festgestellt, dass die Ziele der ARF recht breit angelegt waren und eine Vielzahl von Politikbereichen abdeckten, sich teilweise mit anderen Finanzierungsinstrumenten überschneiden und ihnen bei der Zuweisung der Finanzbeiträge nicht vollständig Rechnung getragen wurde¹³.

32 In einem früheren Bericht stellten wir fest, dass die gemeinsamen Indikatoren die allgemeinen und spezifischen Ziele der ARF nur zum Teil abdeckten, da¹⁴

- o auch sie sich hauptsächlich auf den Output bezogen und nur vier der 14 gemeinsamen Indikatoren die Ergebnisse maßen und sich keiner explizit auf Auswirkungen bezog (siehe [Abbildung 4](#));
- o die gemeinsamen Indikatoren die sechs Säulen der ARF nicht in vollem Umfang abdeckten;
- o 36 % der in den RRP der Mitgliedstaaten enthaltenen Reformen und Investitionen mit keinem gemeinsamen Indikator im Zusammenhang standen.

¹² Artikel 29 Absatz 4 Buchstabe a der [ARF-Verordnung](#) und Artikel 1 Buchstabe f der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2021/2106](#) der Kommission.

¹³ [Stellungnahme 04/2022](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, der Verordnung (EU) 2021/2115, der Richtlinie [2003/87/EG](#) und des Beschlusses (EU) [2015/1814](#) [2022/0164 (COD)], Ziffern 7 und 32–33.

¹⁴ [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffern 41–48.

Abbildung 4 – Einstufung der gemeinsamen Indikatoren durch den Hof

MESSUNG VON ERGEBNISSEN	KEINE MESSUNG VON ERGEBNISSEN
1 Einsparungen beim jährlichen Primärenergieverbrauch	2 Zusätzliche Betriebskapazität für erneuerbare Energien
4 Bevölkerung, die von Schutzmaßnahmen gegen Hochwasser, Waldbrände und andere klimabedingte Katastrophen profitiert	3 Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (Tank-/Aufladestationen)
7 Nutzer von neuen/verbesserten öffentlichen digitalen Dienstleistungen, Produkten und Prozessen	5 Zusätzliche Wohnstätten mit Internet-Zugang über Netze mit sehr hoher Kapazität
11 Anzahl der Personen, die einen Arbeitsplatz haben oder auf Arbeitssuche sind	6 Bei der Entwicklung von digitalen Produkten, Dienstleistungen und Anwendungen unterstützte Unternehmen
	8 In unterstützten Forschungseinrichtungen tätige Forschende
	9 Unterstützte Unternehmen (davon: Kleinstunternehmen, kleine, mittlere und große Unternehmen)
	10 Zahl der Teilnehmenden, die nach ihrer Teilnahme eine schulische/berufliche Bildung absolvieren
	12 Kapazität neuer oder modernisierter Gesundheitseinrichtungen
	13 Klassenkapazität neuer oder modernisierter Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen
	14 Anzahl junger Menschen, die Unterstützung erhalten

Quelle: Sonderbericht 26/2023, Abbildung 8.

33 Darüber hinaus stellten wir fest, dass die gemeinsamen Indikatoren für die Säulen des ökologischen und des digitalen Wandels nicht angemessen auf die Ziele in den einschlägigen Politikbereichen abgestimmt waren. Im Einzelnen war Folgendes festzustellen:

- Ökologischer Wandel – mit den vier Indikatoren kann die Leistung einzelner Maßnahmen hinsichtlich der Auswirkungen auf Klima und Umwelt nicht verfolgt werden¹⁵.
- Digitaler Wandel – die vier gemeinsamen Indikatoren für die digitale Säule konzentrieren sich vorwiegend auf die Outputs und sind nicht angemessen auf die einschlägigen politischen Ziele abgestimmt, wie etwa jene des Politikprogramms 2030 für die digitale Dekade¹⁶.

34 Aufgrund dieser Einschränkungen sind die gemeinsamen Indikatoren für die Überwachung und Bewertung der Leistung der ARF nur bedingt geeignet¹⁷. Darüber hinaus können sie aufgrund ihrer mangelnden Abstimmung mit den einschlägigen politischen Zielen zu einer Bewertung des Ausmaßes, in dem die ARF zum ökologischen und digitalen Wandel in der EU beigetragen hat, nur in begrenztem Umfang genutzt werden.

Eine Messung der Wirtschaftlichkeit ist nicht möglich, da die Kommission keine Informationen über die tatsächlichen Kosten erhebt

35 In der Haushaltsordnung ist Wirtschaftlichkeit als "optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln, den durchgeführten Tätigkeiten und der Erreichung von Zielen" definiert¹⁸. Aufgrund des Fehlens von Informationen über die tatsächlichen Ausgaben sind die Möglichkeiten einer Bewertung der Wirtschaftlichkeit eingeschränkt¹⁹.

¹⁵ Sonderbericht 14/2024, Ziffern 24 und 52.

¹⁶ Sonderbericht 13/2025, Ziffern 64–68.

¹⁷ Sonderbericht 26/2023, Ziffer 96.

¹⁸ Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁹ Sonderbericht 26/2023, Ziffer 102 und Empfehlung 4 Buchstabe b.

36 Hinsichtlich der ARF erstattet die Kommission hauptsächlich im Aufbau- und Resilienzscoreboard²⁰ ("Scoreboard"), in den Jahresberichten²¹ und im Evaluierungsbericht²² (in dem die Wirtschaftlichkeit der Ressourcennutzung bewertet werden sollte) Bericht über die Kosten. In der Praxis basieren jedoch alle Kostenrechnungsinformationen auf geschätzten Kosten oder Einheitswerten (siehe Ziffer **39**), da die Kommission keine Informationen über die tatsächlichen Ausgaben erhebt oder nutzt²³.

37 Wir stellten fest, dass sich Kostenüberschreitungen vor dem Hintergrund der hohen Inflation und pandemiebedingter Versorgungsengpässe auf die Umsetzung vieler ARF-Maßnahmen auswirkten, wie die Kommission in ihrer Halbzeitevaluierung der ARF hervorgehoben hat²⁴. In unserem Sonderbericht über die Unterstützung aus der ARF für den digitalen Wandel ermittelten wir jedoch Fälle, in denen die geschätzten Kosten die tatsächlichen Kosten überstiegen (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1

Beispiel für geschätzte Kosten, die die tatsächlichen Kosten übersteigen

In **Frankreich** wurde der Zielwert für die Maßnahme "Digitale Modernisierung des Staates und der Gebiete" in zufriedenstellender Weise erreicht. Während sich die geschätzten Kosten jedoch auf 500 Millionen Euro beliefen, betrugen die tatsächlichen Kosten 368 Millionen Euro (26 % weniger). Dennoch erhielt Frankreich die vollständige Finanzierung auf der Grundlage der geschätzten Kosten der Maßnahme.

Quelle: Sonderbericht 13/2025, Ziffer 47.

²⁰ Artikel 30 der [ARF-Verordnung](#).

²¹ Ebd., Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe c.

²² Ebd., Artikel 32 Absatz 2.

²³ [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffer 87 und Empfehlung 4 Buchstabe b, und [Sonderbericht 14/2024](#): "Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfähigkeit ist unklar", Ziffer 57.

²⁴ Europäische Kommission, "Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility", Europäische Kommission, [SWD\(2024\) 70](#), Teil 4.1.5(B), S. 54.

Die Berichterstattung im Rahmen der ARF ist benutzerfreundlich, liefert jedoch nur begrenzte Informationen über die Leistung und ist hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten Risiken ausgesetzt

38 Gemäß ARF-Verordnung sind die Kommission und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Fortschritte bei der Umsetzung der RRP zu überwachen und den verschiedenen Interessenträgern über die Durchführung der ARF zu berichten²⁵. Das Aufbau- und Resilienzscoreboard ("Scoreboard") soll der Öffentlichkeit in transparenter Weise Informationen über die Durchführung der ARF zur Verfügung stellen²⁶. Im Scoreboard werden die Fortschritte bei der Umsetzung der RRP für die einzelnen sechs Säulen dargestellt²⁷. Die Plattform ist interaktiv und hat benutzerfreundliche Navigationsfunktionen²⁸.

39 Die Berichterstattung der Kommission über die Fortschritte im Rahmen der sechs Säulen ("Auszahlung pro Säule") beruht auf einem identischen Einheitswert, der für jedes Etappenziel und jeden Zielwert in einem bestimmten RRP berechnet wird, indem die Gesamtzuweisung des Plans durch die Anzahl der darin enthaltenen Etappenziele und Zielwerte geteilt wird (siehe [Abbildung 5](#)). Der "Beitrag der ARF-Mittel zu den einzelnen Säulen" beruht auf der relativ vereinfachten Annahme, dass die Maßnahmen gleichermaßen zu den primären und sekundären politischen Säulen beitragen, denen sie zugewiesen wurden²⁹.

²⁵ Artikel 16, 26–27 und 29–32 der [ARF-Verordnung](#).

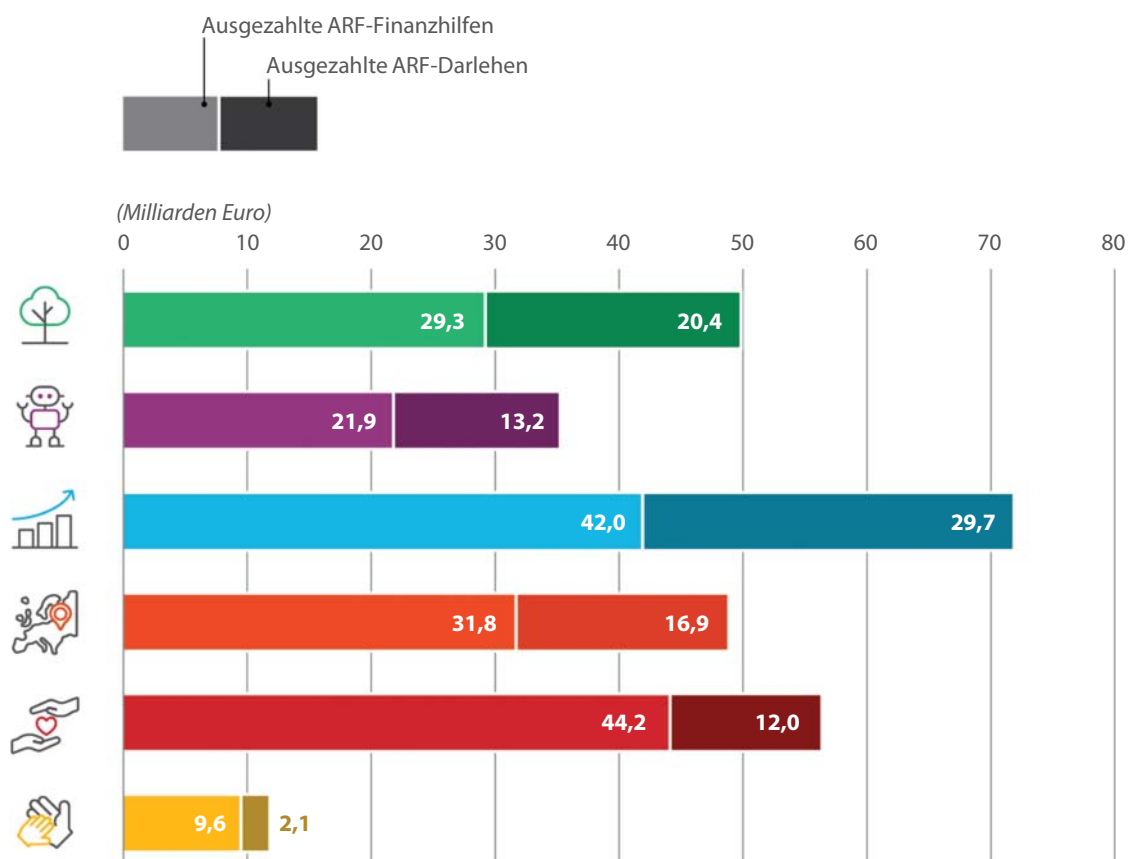
²⁶ "NextGenerationEU: Europäische Kommission – Auftakt für das Aufbau- und Resilienzscoreboard", Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 15. Dezember 2021.

²⁷ Artikel 1 der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2021/2106](#) zur Festlegung der gemeinsamen Indikatoren und detaillierten Elemente des Aufbau- und Resilienzscoreboards.

²⁸ [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffer 75.

²⁹ [Ebd.](#), Ziffer 101.

Abbildung 5 – Auszahlungen nach Säule



Quelle: Aufbau- und Resilienzscoreboard der Kommission, Stand: 9. Februar 2025.

40 Infolgedessen haben die einzelnen Etappenziele und Zielwerte innerhalb eines bestimmten RRP denselben Einheitswert, der weder den tatsächlichen noch den geschätzten Kosten der betreffenden Maßnahme noch der Art des Etappenziels oder Zielwerts Rechnung trägt. Diese Art der Darstellung der Fortschritte bei der Durchführung der ARF im Rahmen der sechs Säulen ist irreführend³⁰. Auf unsere Empfehlung hin³¹ legt die Kommission nun im Scoreboard die Methodik offen, die für die Berichterstattung über Auszahlungen nach Säulen verwendet wird.

³⁰ Ebd., Ziffern 79–80.

³¹ Ebd., Empfehlung 3.

41 Darüber hinaus ist das Scoreboard bei der Darstellung der Daten für die gemeinsamen Indikatoren nicht immer transparent³². Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, zusammen mit den Daten Belege (oder Erläuterungen zu Einschränkungen in den gemeldeten Daten) vorzulegen, und in früheren Berichten³³ stellten wir mehrere Fälle fest, in denen der Kommission unzuverlässige oder nicht vergleichbare Daten gemeldet wurden, wie z. B.

- Schätzungen auf der Grundlage von vorläufigen Daten oder Näherungswerten, wenn die tatsächlichen Daten nicht verfügbar sind und nicht verfügbar sein werden;
- Daten, die unter falschen Indikatoren gemeldet werden, oder verschiedene Arten von Daten für denselben gemeinsamen Indikator;
- Ergebnisse, die nicht auf die ARF zurückzuführen sind, bei denen die Maßnahmen zum Teil aus nationalen oder anderen EU-Quellen finanziert werden.

42 Nach Auffassung der Kommission sind allein die Mitgliedstaaten für die Qualität der Daten zu den gemeinsamen Indikatoren verantwortlich, auch wenn die ARF im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durchgeführt wird. Die Kommission führt nur grundlegende Plausibilitätsprüfungen durch. Sie beabsichtigt nicht, die den Meldungen zugrunde liegenden Daten zu prüfen, da dies in der ARF-Verordnung nicht vorgeschrieben ist³⁴. Dies mindert die Zuverlässigkeit der Daten.

³² Ebd., Ziffer 81.

³³ [Sonderbericht 13/2025](#), Ziffern 74–75; [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffern 67–72 und Ziffern 81–82; [Sonderbericht 14/2024](#), Ziffer 51.

³⁴ [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffer 68.

Der Compliance-Rahmen für die ARF und die Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU sind nicht solide genug

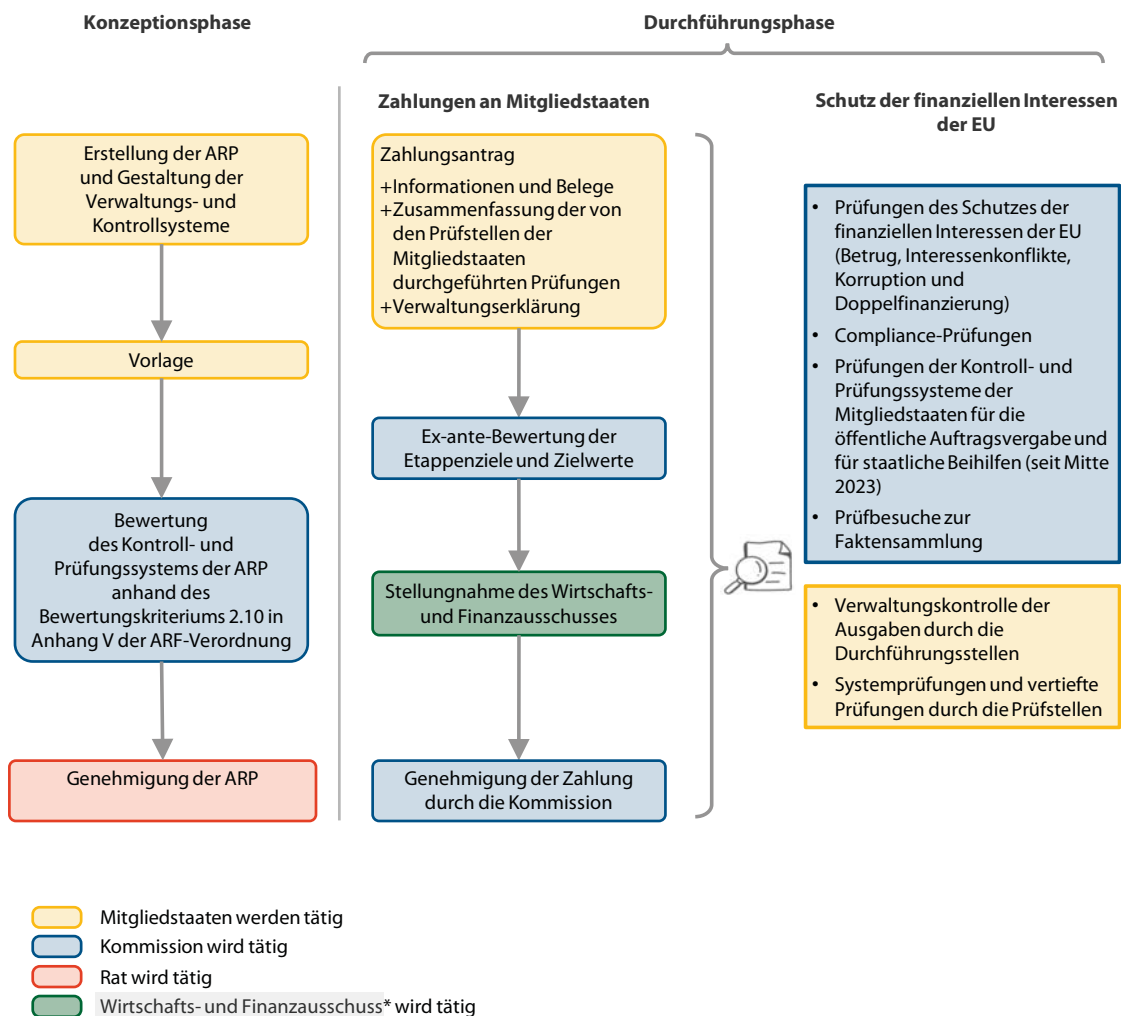
43 Wie in der ARF-Verordnung vorgeschrieben, überprüft die Kommission, ob die Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden, was die Hauptvoraussetzung für Zahlungen im Rahmen der ARF ist³⁵. Dies bedeutet, dass die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften bei den Ausgaben keine Voraussetzung für den Erhalt von Zahlungen im Rahmen der ARF ist. Die Kontrollsysteme der Kommission umfassen die folgenden wichtigsten Elemente (für eine vollständige Übersicht siehe [Abbildung 6](#))³⁶:

- eine vorläufige Bewertung der zufriedenstellenden Erreichung der in den Zahlungsanträgen der Mitgliedstaaten enthaltenen Etappenziele und Zielwerte;
- Ex-post-Prüfungen nach Zahlungen an Mitgliedstaaten;
- System- und Compliance-Prüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten; zum Schutz der finanziellen Interessen der EU muss die Kommission von den Mitgliedstaaten ausreichende Gewähr erhalten; im Einklang mit dem Rechtsrahmen der ARF stützt sie sich weitgehend auf deren Kontrollsysteme.

³⁵ Artikel 24 Absatz 3 der [ARF-Verordnung](#).

³⁶ [Jahresbericht 2023](#), Ziffern 11.5–11.6 und 11.30.

Abbildung 6 – Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten für die Einhaltung von Zahlungsbedingungen und den Schutz der finanziellen Interessen der EU



*Der Ausschuss fördert die politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und setzt sich aus hochrangigen Beamten der nationalen Verwaltungen und Zentralbanken zusammen.

Quelle: Sonderbericht 09/2025, Anhang I.

44 Auf der Grundlage dieser Arbeiten bietet die Kommission Gewähr für die folgenden drei Elemente³⁷:

- Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen im Rahmen der ARF;
- in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge und staatliche Beihilfen die Gewähr, dass die Mitgliedstaaten regelmäßig – und seit Mitte 2023 – wirksam überprüfen, dass die im Rahmen der ARF bereitgestellten Finanzmittel und die Maßnahmen zur Durchführung von Reformen und Investitionsvorhaben im Einklang mit allen anwendbaren Vorschriften standen, insbesondere hinsichtlich der Prävention, Aufdeckung und Behebung von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten;
- im Falle von Betrug, Korruption und Interessenkonflikten, die vom Mitgliedstaat nicht behoben wurden, oder bei gravierenden Verstößen gegen eine in einer Finanzierungsvereinbarung festgelegte Verpflichtung die Gewähr, dass die Unterstützung aus der ARF gekürzt und etwaige dem EU-Haushalt geschuldete Beträge wiedereingezogen wurden.

Die ARF-Verordnung ermöglicht unterschiedliche Auslegungen und bietet Ermessensspielraum bei Bewertungen der rechtlichen Anforderungen

45 Wir bewerteten die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der in den Haushaltsjahren 2021, 2022 und 2023 geleisteten Zahlungen aus der ARF, indem wir die Ex-ante-Überprüfungen der Kommission in Bezug auf 785 Etappenziele und Zielwerte, die 75 % der in den eingereichten Zahlungsanträgen enthaltenen Etappenziele und Zielwerte ausmachen, erneut durchführten. Ferner bewerteten wir die Ex-post-Prüfungen der Kommission und überprüften die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission sowie die jährliche Management- und Leistungsbilanz der Kommission. Diese Prüfungsverfahren bilden die Grundlage für unsere jährliche Zuverlässigkeitserklärung.

³⁷ [Sonderbericht 09/2025](#): "Systeme zur Sicherstellung der Übereinstimmung der ARF-Ausgaben mit den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen: Verbesserungen zu verzeichnen, Systeme aber noch immer unzureichend", Ziffern 34 und 88–89.

46 Unsere Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der ARF konzentriert sich hauptsächlich auf die Frage, ob die Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden. Dies stellt einen erheblichen Unterschied zu unserer Prüfungstätigkeit in anderen Haushaltsbereichen dar, in denen wir die Einhaltung aller einschlägigen EU- und nationalen Vorschriften bis hin zur Ebene der Endbegünstigten bewerten. Auf der Grundlage unserer Prüfungstätigkeit gaben wir für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 ein eingeschränktes Prüfungsurteil zu den Ausgaben im Rahmen der ARF ab³⁸. Im Haushaltsjahr 2021 wurde nur eine Zahlung geleistet. Diese bewerteten wir in allen wesentlichen Belangen als rechtmäßig und ordnungsgemäß³⁹.

47 Wir stellten fest, dass die Kommission in relativ kurzer Zeit einen Kontrollansatz für ARF-Auszahlungen konzipiert hatte, der ein umfassendes Ex-ante-Überprüfungsverfahren anhand von Unterlagen vorsieht, um zu überprüfen, ob die Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden⁴⁰. Allerdings wies dieser Kontrollansatz Mängel bei der Dokumentation der Bewertungen und bei der Spezifizierung des Umfangs der Beiträge der verschiedenen Dienststellen zum Bewertungsprozess auf⁴¹.

48 Diese Ex-ante-Überprüfungen erstrecken sich jedoch nicht systematisch auf horizontale Fördervoraussetzungen wie die Einhaltung des Förderzeitraums und der Grundsätze, wiederkehrende nationale Haushaltsausgaben nicht zu ersetzen, Doppelfinanzierungen zu vermeiden und bereits abgeschlossene Maßnahmen nicht rückgängig zu machen⁴².

³⁸ Jahresberichte 2022 und 2023, Kapitel 1.

³⁹ Jahresbericht 2021, Kapitel 1.

⁴⁰ Sonderbericht 07/2023, Ziffern 38 und 44.

⁴¹ Sonderbericht 07/2023, Ziffer 48, und Jahresbericht 2022, Ziffer 11.39.

⁴² Jahresbericht 2022, Ziffern 11.39–40.

49 Die Kommission erhält durch ihre Ex-post-Prüfungen zusätzliche Gewähr, auch in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU. Wir stellten fest, dass diese Prüfungen Mängel im Zusammenhang mit den Kontrollen der Rückgängigmachung von Maßnahmen, für die bereits Zahlungen geleistet wurden, der Einhaltung des Förderzeitraums und dem Ersetzen wiederkehrender nationaler Haushaltsausgaben aufwiesen⁴³. Bislang wurde unsere Empfehlung, die Ex-post-Prüfungen zu verbessern, nur teilweise umgesetzt⁴⁴.

Unklarheiten im Rechtsrahmen trugen zu den von uns festgestellten Fehlern bei

50 Im Zuge unserer Arbeit zur Zuverlässigkeitserklärung stellten wir hauptsächlich drei Arten von Fehlern mit finanziellen Auswirkungen fest:

- Etappenziele und Zielwerte wurden nicht zufriedenstellend erreicht (16 Fälle);
- der Förderzeitraum wurde nicht eingehalten (acht Fälle);
- wiederkehrende nationale Haushaltsausgaben wurden ersetzt (sechs Fälle).

51 Darüber hinaus stellten wir je einen Fehler in Bezug auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Vermeidung von Doppelfinanzierung und in Bezug auf die Rückgängigmachung einer Reformmaßnahme fest. **Tabelle 1** zeigt, wie Unklarheiten im Rechtsrahmen zu unterschiedlichen Auslegungen der rechtlichen Anforderungen geführt und somit zum Auftreten der drei häufigsten von uns festgestellten Fehlerarten beigetragen haben.

⁴³ Jahresbericht 2022, Ziffer 11.46 und Empfehlung 11.1.

⁴⁴ Jahresbericht 2023, Ziffer 11.31 und Anhang 11.3.

Tabelle 1 – Faktoren, die zu den häufigsten von uns ermittelten Fehlerarten beitragen

	Fehlerart		
	Zufriedenstellende Erreichung von Etappenziel/Zielwert	Nichteinhaltung des Förderzeitraums	Wiederkehrende nationale Haushaltsausgaben
Unklarheiten im Rechtsrahmen ...	Keine rechtliche Definition dessen, was unter "zufriedenstellender Erreichung" zu verstehen ist	In Artikel 17 Absatz 2 der ARF-Verordnung ist festgelegt, dass nur Maßnahmen förderfähig sind, die ab dem 1. Februar 2020 begonnen haben, ohne dass Kriterien dafür festgelegt werden, was unter dem "Beginn" einer Maßnahme zu verstehen ist.	In Artikel 5 der ARF-Verordnung ist festgelegt, dass die Mittel aus der ARF keine wiederkehrenden nationalen Haushaltsausgaben ersetzen dürfen, es sei denn, dies wird hinreichend begründet.
... führen zu unterschiedlichen Auslegungen zwischen der Kommission und dem Hof.	Der Bewertungsrahmen der Kommission ⁴⁵ lässt Raum für eine gewisse subjektive Auslegung. Vage definierte Etappenziele/Zielwerte führen zu unterschiedlichen Auslegungen zwischen der Kommission und dem Hof ⁴⁶ .	In den Leitlinien der Kommission ⁴⁷ ist festgelegt, dass eine Investition beginnt, wenn die ersten zugrunde liegenden Kosten angefallen sind. Nach Ansicht des Hofes beginnt eine Maßnahme mit der ersten rechtlichen Verpflichtung, wie z. B. einem Vertrag oder einem Finanzierungsbeschluss ⁴⁸ .	In den Leitlinien der Kommission ⁴⁹ werden Verwaltungsausgaben wie Personal- und Betriebskosten ausdrücklich als wiederkehrende Ausgaben bezeichnet. Nach Ansicht des Hofes sollte dies sich nicht auf Verwaltungsausgaben beschränken, sondern sich auf alle wiederkehrenden Tätigkeiten mit Auswirkungen auf die nationalen Haushaltsausgaben beziehen ⁵⁰ .

Quelle: Europäischer Rechnungshof und Kommission.

⁴⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Ein einzigartiges Instrument im Zentrum des ökologischen und digitalen Wandels in Europa, [COM\(2023\) 99](#), Anhang I.

⁴⁷ "Guidance to member states – Recovery and resilience plans", Europäische Kommission, [SWD\(2021\) 12](#), Teil 1/2, S. 35.

⁴⁹ "Guidance to member states – Recovery and resilience plans", Europäische Kommission, [SWD\(2021\) 12](#), Teil 1/2, S. 16.

Risiko einer Doppelfinanzierung steigt bei Verwendung von nicht mit Kosten verknüpften Finanzierungsinstrumenten

52 In unserem jüngsten Sonderbericht über Doppelfinanzierung kamen wir zu dem Schluss, dass die Einführung von Finanzierungsinstrumenten, die auf einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung beruhen, zu einem höheren Risiko einer Doppelfinanzierung führen kann, insbesondere bei Verwendung in Verbindung mit verschiedenen EU-Finanzierungsprogrammen, die ähnliche Maßnahmen und Tätigkeiten im selben Zeitraum finanzieren⁵¹. Darüber hinaus hat die Kommission es versäumt, die Definition von Doppelfinanzierung zu präzisieren, um der besonderen Art des Modells der "nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung" und dessen Auswirkungen auf die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen⁵². Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verwendung solcher Finanzierungen nicht zu einem höheren Risiko einer Doppelfinanzierung führt und dass die ARF über ein solides Kontrollsystem zur Abwendung dieses Risikos verfügt.

53 Des Weiteren gelangten wir zu dem Schluss, dass die von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichteten und umgesetzten Systeme noch nicht ausreichen, um das erhöhte Risiko einer Doppelfinanzierung zwischen der ARF und anderen EU-Mitteln angemessen zu mindern⁵³. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die nationalen und regionalen Verwaltungen, die die ARF und die Kohäsionsprogramme umsetzen, eigene IT-Systeme nutzen, die nicht miteinander vernetzt sind. In einigen Mitgliedstaaten ist ein elektronischer Abgleich von Zahlungsempfängern und Projekten zur Erkennung von Doppelfinanzierungen nicht möglich⁵⁴. Das von der Kommission bereitgestellte Instrument zur Aufdeckung von Betrug, Arachne, wird von den Mitgliedstaaten nicht umfassend genutzt⁵⁵.

⁴⁸ [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 11.22.

⁴⁹ "Guidance to member states – Recovery and resilience plans", Europäische Kommission, [SWD\(2021\) 12](#), Teil 1/2, S. 16.

⁵⁰ [Jahresbericht 2022](#), Illustration 11.2; [Jahresbericht 2023](#), Illustration 11.3.

⁵¹ [Sonderbericht 22/2024](#), Ziffer 100.

⁵² Ebd., Ziffer 103 und Empfehlung 1.

⁵³ Ebd., Ziffern 100–101.

⁵⁴ Ebd., Ziffern 69–71.

⁵⁵ Ebd., Ziffern 72–77.

54 Die RRP umfassen Maßnahmen, für die die Mitgliedstaaten die Kosten auf null geschätzt hatten. Hinsichtlich dieser Maßnahmen vertritt die Kommission die Auffassung, dass es per definitionem keine Doppelfinanzierung geben kann⁵⁶. Aus unserer Sicht schließt dies jedoch nicht automatisch die Möglichkeit einer Doppelfinanzierung aus. Kurz gesagt darf dieselbe Leistung nicht zweimal aus dem EU-Haushalt finanziert werden, sei es durch ein kostenbasiertes oder ein nicht kostenbasiertes Finanzierungsinstrument. In unserer Zuverlässigkeitserklärung 2022 stellten wir einen Fall von Doppelfinanzierung im Zusammenhang mit einer Maßnahme mit geschätzten Kosten von null fest⁵⁷. Ferner stellten wir fest, dass Null-Kosten-Maßnahmen keiner Überprüfung unterzogen wurden, was das Risiko einer Doppelfinanzierung erhöht⁵⁸.

Gegen die Rückgängigmachung von Etappenzielen und Zielwerten kann nach 2026 nicht mehr vorgegangen werden

55 Nach Maßgabe der ARF-Verordnung dürfen Maßnahmen und Tätigkeiten im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht rückgängig gemacht werden⁵⁹. Die Mitgliedstaaten müssen in der jedem Zahlungsantrag beigefügten Verwaltungserklärung bestätigen, dass diese Bedingung der "Nicht-Rückgängigmachung" weiterhin erfüllt ist⁶⁰.

56 In der ARF-Verordnung ist vorgesehen, dass Korrekturmaßnahmen im Zusammenhang mit Rückgängigmachungen nur bis zum 31. Dezember 2026 erfolgen können, d. h. bis zu dem Datum, an dem die Kommission die Auszahlungen für die letzten Zahlungsanträge vornimmt⁶¹. In der Verordnung ist nicht festgelegt, welche Folgen eine etwaige Rückgängigmachung nach der Bewertung des Abschlusszahlungsantrags hätte.

⁵⁶ Ebd., Ziffer 34.

⁵⁷ [Jahresbericht 2022](#), Ziffer 11.30, und [Analyse 01/2023](#): "EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung", Ziffer 35.

⁵⁸ [Sonderbericht 22/2024](#), Ziffer 103.

⁵⁹ Artikel 24 Absatz 3 der [ARF-Verordnung](#).

⁶⁰ [Jahresbericht 2022](#), Ziffer 11.31.

⁶¹ Artikel 24 Absatz 1 und 3 der [ARF-Verordnung](#).

57 In unserem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit in der EU stellten wir fest, dass der Kommission mit den einschlägigen Bestimmungen der ARF ein nützliches zusätzliches Instrumentarium zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Haushaltsführung in Bezug auf die EU-Mittel bereitgestellt wird⁶². Jedoch stellten wir auch fest, dass die formelle Befolgung der Abhilfemaßnahmen durch einen Mitgliedstaat nicht zwangsläufig zu wirksamen und nachhaltigen Verbesserungen führt. Daneben besteht die Gefahr, dass Abhilfemaßnahmen später rückgängig gemacht werden oder dass sich darüber hinaus andere Aspekte der Rechtsstaatlichkeit verschlechtern.

Die Kommission hat ihre Prüfungstätigkeit zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zu staatlichen Beihilfen verbessert; dies war jedoch nach wie vor nicht ausreichend, um Gewähr zu bieten

Die Prüfstrategie der Kommission für 2023 umfasst Kontrollen der Systeme der Mitgliedstaaten, allerdings stellten wir einige Probleme in Bezug auf den Umfang ihrer Prüfungen fest

58 Um den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten schwerwiegende Unregelmäßigkeiten verhindern, aufdecken und beheben und sicherstellen, dass die ARF-Projekte allen geltenden EU- und nationalen Vorschriften entsprechen. Da die Einhaltung dieser Vorschriften indes keine Voraussetzung für Zahlungen ist – es sei denn, sie werden in den Anforderungen für ein spezifisches Etappenziel oder einen spezifischen Zielwert ausdrücklich genannt – wird dieser Aspekt in den Ex-ante-Überprüfungen der Kommission nicht berücksichtigt⁶³.

⁶² Sonderbericht 03/2024: "Rechtsstaatlichkeit in der EU: Ein verbesserter Rahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU, doch bestehen nach wie vor Risiken", Ziffern 98 und 105.

⁶³ Sonderbericht 07/2023, Ziffer 28 und Ziffern 34–35.

59 In der Anfangsphase der ARF erklärte die Kommission, dass die Mitgliedstaaten allein dafür verantwortlich seien, zu überprüfen, dass die ARF-Finanzierung im Einklang mit allen geltenden nationalen und EU-Vorschriften ordnungsgemäß verwendet wurde, und dass die Kommission lediglich eine Restverantwortung für den Schutz der finanziellen Interessen der EU trage⁶⁴. Zwar liegt es in der ausschließlichen Verantwortung der Mitgliedstaaten, die Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften sicherzustellen, doch stellten wir fest, dass die Prüfung der von den Mitgliedstaaten in ihren RRP dargelegten ARF-Prüfungs- und Kontrollmodalitäten durch die Kommission keine ausreichenden Kontrollen der öffentlichen Auftragsvergabe und staatlicher Beihilfen umfasste⁶⁵. Darüber hinaus sah die ursprüngliche Prüfstrategie der Kommission für die ARF keine Prüfungen zur Überprüfung der Einhaltung der EU- und nationalen Vorschriften vor⁶⁶.

60 Wir stellten fest, dass dies eine Lücke im Hinblick auf Gewähr und Rechenschaftspflicht darstellt, da wir im Zuge unserer Prüfungen anderer EU-Ausgabenprogramme Verstöße gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe oder für staatliche Beihilfen als eine Hauptquelle für Fehler erkennen⁶⁷. Wir empfahlen der Kommission, die erforderlichen Maßnahmen zu ermitteln, um die Lücke im Hinblick auf Gewähr bei der Einhaltung von EU- und nationalen Vorschriften bei den aus der ARF finanzierten Investitionsvorhaben anzugehen⁶⁸.

⁶⁴ Annual activity report 2021 – Economic and Financial Affairs, S. 52.

⁶⁵ Sonderbericht 09/2025, Ziffer 7.

⁶⁶ Sonderbericht 07/2023, Ziffer 33.

⁶⁷ Jahresbericht 2021, Kapitel 1: "Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen", Abbildung 1.8.

⁶⁸ Sonderbericht 07/2023, Empfehlung 3.

61 Seit Mitte 2023 hat die Kommission ihre Prüfungstätigkeit im Einklang mit unserer Empfehlung intensiviert und begonnen, die Wirksamkeit der Kontroll- und Prüfsysteme der Mitgliedstaaten zu kontrollieren, unter anderem durch verstärkte Prüfungen dieser Systeme⁶⁹. Der Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2023 war jedoch lediglich zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten regelmäßige Kontrollen durchführen, während deren Wirksamkeit noch immer nicht berücksichtigt wurde. Im Dezember 2023 aktualisierte die Kommission ihre Prüfstrategie, die nun von der Kommission vorgenommene Kontrollen der Prüfungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen vorsieht. Die Kommission hat solche Kontrollen in alle ihre Prüfungen aufgenommen und im September 2023 spezielle Prüfungschecklisten angenommen. Wir stellten jedoch fest, dass nach wie vor einige Mängel in diesen Checklisten in Bezug auf staatliche Beihilfen bestehen, da die Kontrollen der Mitgliedstaaten für Zuschüsse an Unternehmen im Rahmen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung oder für Regelungen nach dem Rahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation nicht davon abgedeckt sind⁷⁰.

62 Wir stellten Probleme hinsichtlich der Art und Weise, wie vorläufige Prüfungsfeststellungen berücksichtigt werden, sowie hinsichtlich der Methodik für Risikobewertungen fest⁷¹. Beispielsweise stuft die Kommission die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten als mit einem geringen Risiko verbunden ein, wenn sie noch keine Prüfungstätigkeiten durchgeführt hat, oder wenn der Mitgliedstaat im Falle der Feststellung wichtiger Probleme bestätigt, dass in Zukunft Abhilfemaßnahmen ergriffen werden.

⁶⁹ Sonderbericht 09/2025, Ziffer 6, und [Annual activity report 2023](#), Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission, S. 74.

⁷⁰ Sonderbericht 09/2025, Ziffern 15 und 81.

⁷¹ Ebd., Ziffern 85 und 87.

Einige Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten weisen Schwachstellen auf

63 Stellt die Kommission fest, dass die Überwachungs- und Kontrollmodalitäten eines Mitgliedstaats nicht voll funktionsfähig sind und ein Risiko für die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen im Rahmen der ARF oder für den Schutz der finanziellen Interessen der EU darstellen⁷², fügt sie dem RRP des betreffenden Landes "Etappenziele für die Prüfung und Kontrolle" hinzu. Die Mitgliedstaaten müssen diese Etappenziele erfüllen, bevor sie weitere Zahlungsanträge stellen. Wir betrachten das Vorhandensein von Etappenzielen als positiven Schritt zur Verbesserung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten. Jedoch ist es auch ein Hinweis darauf, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme nicht vollständig vorhanden waren⁷³. Bei sieben Mitgliedstaaten waren die zweiten oder dritten Zahlungen an die Bedingung geknüpft, dass die Etappenziele für die Kontrolle erreicht werden. Dies bedeutet, dass im Rahmen der ARF in einigen Fällen trotz Mängeln in den mitgliedstaatlichen Kontrollsystemen Zahlungen an diese geleistet wurden. Wir erachten dies als Risiko für den Schutz der finanziellen Interessen der EU und die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben⁷⁴.

64 Jedem Zahlungsantrag eines Mitgliedstaats muss auch eine Verwaltungserklärung beigefügt werden⁷⁵. Aus diesen Erklärungen muss hervorgehen, dass die Mittel entsprechend ihrer Zweckbestimmung verwendet wurden und dass die vorhandenen Kontrollsysteme die erforderliche Gewähr dafür bieten, dass die Mittel im Einklang mit allen einschlägigen Bestimmungen verwaltet wurden. Zudem muss jeder Zahlungsantrag eine Zusammenfassung der durchgeführten Prüfungen, der aufgedeckten Schwachstellen und der ergriffenen Abhilfemaßnahmen umfassen⁷⁶.

⁷² Jahresbericht 2022, Kapitel 11, Ziffer 11.49.

⁷³ Sonderbericht 07/2023, Ziffer 27.

⁷⁴ Sonderbericht 21/2022, Ziffer 103.

⁷⁵ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer i der [ARF-Verordnung](#).

⁷⁶ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer ii der [ARF-Verordnung](#).

65 Die Mitgliedstaaten stützen sich bei der in ihren Verwaltungserklärungen gelieferten Gewähr auf die Prüfungen, die von den für die Verwaltung der Durchführung der ARF zuständigen nationalen Stellen durchgeführt werden, sowie auf unabhängige Prüfungen, die von nationalen Prüfstellen durchgeführt werden. Gemäß der ARF-Verordnung dürfen die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck ihre bestehenden nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme nutzen. Wir stellten fest, dass aufgrund fehlender vorab festgelegter Systemanforderungen für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen ein Umfeld entstanden ist, das nicht förderlich dafür war, dass die Mitgliedstaaten für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen Kontrollsysteme einführen, die ein ausreichendes Maß an Sicherheit in der gesamten EU gewährleisten⁷⁷.

66 Wir stellten fest, dass die Verwaltungserklärungen einiger in die Stichprobe einbezogener Mitgliedstaaten Schwachstellen in Bezug auf Abdeckung, Qualität, Zeitpunkt und Dokumentation der Kontrollen aufwiesen. Zu den festgestellten Mängeln gehörten auch fehlende Nachweise für Kontrollen oder Prüfungen von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder Prüfungen, die nicht alle relevanten Risiken in diesem Bereich abdeckten. Was die Gewährung staatlicher Beihilfen betrifft, so waren die Kontrollen durch die Mitgliedstaaten größtenteils angemessen; die Prüfungen der Prüfstellen fanden jedoch häufig nicht statt oder wurden nach Unterzeichnung der Verwaltungserklärung durch den Mitgliedstaat und der entsprechenden Zahlung durch die Kommission durchgeführt⁷⁸.

67 Darüber hinaus ermittelten wir in unseren Jahresberichten mehrere Fälle von Etappenzielen und Zielwerten, bei denen die Angaben in den Verwaltungserklärungen nicht hinreichend zuverlässig, zu ungenau oder unvollständig waren. Die betreffenden Mitgliedstaaten hatten zu keinem dieser Fälle einen Vorbehalt in ihre Erklärungen aufgenommen.

⁷⁷ Sonderbericht 09/2025, Ziffern 9–10.

⁷⁸ Ebd., Ziffern 13–14.

68 Auf der Grundlage unserer Arbeit vertreten wir die Auffassung, dass die Kommission trotz Verbesserungen ihrer Prüfungstätigkeit nicht in der Lage war, ausreichende Gewähr dafür zu erlangen, dass die Mitgliedstaaten über wirksame interne Kontrollsysteme verfügen, um sicherzustellen, dass die ARF-Ausgaben mit den Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und staatliche Beihilfen im Einklang stehen. Dieser Befund stimmt nicht mit den jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen der Kommission überein, die bis Juni 2024 keine Vorbehalte im Zusammenhang mit den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen umfassten⁷⁹.

Mit Kürzungen von Finanzbeiträgen kann nicht gegen einzelne Verstöße gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe vorgegangen werden

69 Gelangt die Kommission auf der Grundlage ihrer Ex-ante-Überprüfungen zu dem Schluss, dass ein Etappenziel oder ein Zielwert nicht zufriedenstellend erfüllt wurde, kann der entsprechende Betrag (berechnet nach der Methode der Aussetzung von Zahlungen) für einen Zeitraum von sechs Monaten ausgesetzt werden, bis der Mitgliedstaat die zufriedenstellende Erfüllung nachgewiesen hat. Andernfalls muss die Kommission den Finanzbeitrag proportional kürzen. Die Kommission hat eine Methode zur Kürzung der Finanzbeiträge im Falle der (teilweisen) Nichteinhaltung von Etappenzielen und Zielwerten festgelegt⁸⁰. Diese Verfahrensweise stützt sich auf zahlreiche Ermessensentscheidungen, die zu unterschiedlichen Auslegungen seitens der Kommission und des Hofes führen können⁸¹. Seit 2023 wurde die Methode der Zahlungsaussetzung bereits in mehreren Fällen angewandt, darunter bei Zahlungen an Litauen, Rumänien, Portugal, Italien, Spanien und Belgien⁸².

⁷⁹ [Sonderbericht 09/2025](#), Ziffer 18.

⁸⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: "Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität: Ein einzigartiges Instrument im Zentrum des ökologischen und digitalen Wandels in Europa", [COM\(2023\) 99 final](#), Anhang II.

⁸¹ [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 11.19.

⁸² [Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.

70 Wie bereits in [Tabelle 1](#) erwähnt, ist in der ARF-Verordnung nicht festgelegt, wie das Wort "zufriedenstellend" auszulegen ist. Bei der Bewertung der zufriedenstellenden Erfüllung der Etappenziele und Zielwerte akzeptiert die Kommission geringfügige inhaltliche, formale, zeitliche und kontextbezogene Abweichungen (< 5 %). Wir stellen fest, dass sich der Teil einer Zahlung, der diesen Abweichungen entspricht, auf mehrere Millionen Euro belaufen kann⁸³.

71 Gemäß ARF-Verordnung können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Haushaltsverwaltungssysteme nutzen, um Verstöße gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen zu beheben. In Bezug auf staatliche Beihilfen sind in den EU-Rechtsvorschriften die Abhilfemaßnahmen festgelegt, die zu ergreifen sind, wenn staatliche Beihilfen rechtswidrig und mit dem EU-Binnenmarkt unvereinbar sind. In Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge stellten wir fest, dass die Abhilfemaßnahmen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich waren. In einigen Mitgliedstaaten werden Mittel aus der ARF bei Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht von den Endempfängern zurückgefordert oder im Falle einer Rückforderung nicht an den EU-Haushalt zurückerstattet, was im Einklang mit dem Rechtsrahmen der ARF steht. Wenn die Mitgliedstaaten bei einzelnen Verstößen gegen die Vorschriften keine Einziehungen vornehmen, könnte sich dadurch die abschreckende Wirkung verringern⁸⁴.

72 Gemäß ARF-Verordnung hat die Kommission das Recht, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, wenn sie schwerwiegende Systemmängel feststellt. Sie kann jedoch keine Abhilfemaßnahmen bei einzelnen Verstößen gegen die Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe ergreifen, außer bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten (Betrug, Korruption, Interessenkonflikte und Doppelfinanzierung), die vom Mitgliedstaat nicht behoben wurden. Dies bedeutet, dass Zahlungen aus der ARF auch bei Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in voller Höhe geleistet werden können. Bisher hat die Kommission keine Kürzungen der ARF-Zuweisungen an die Mitgliedstaaten aufgrund von Verstößen im Zusammenhang mit der Kontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe oder staatlicher Beihilfen vorgenommen⁸⁵.

⁸³ [Jahresbericht 2023](#), Ziffer 11.27.

⁸⁴ [Sonderbericht 09/2025](#), Ziffer 20.

⁸⁵ Ebd., Ziffer 21.

73 Wir stellten ferner fest, dass in den Verwaltungserklärungen der Mitgliedstaaten angegeben werden sollte, ob aus der ARF finanzierte Maßnahmen von Betrug betroffen waren⁸⁶. Allerdings liegen keine klaren Leitlinien dazu vor, wann genau ein Betrugsverdacht gemeldet werden sollte, ob es eine Meldeschwelle gibt und welche Standardangaben zu den einzelnen Fällen und zu den ergriffenen Abhilfemaßnahmen zu übermitteln sind⁸⁷. Bis Ende 2023 hatten die Mitgliedstaaten in ihren Verwaltungserklärungen keinen einzigen Betrugsverdacht gemeldet. Im Jahresbericht 2023 der Europäischen Staatsanwaltschaft wurde jedoch auf 206 laufende Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit der ARF-Finanzierung hingewiesen, deren potenzielle Auswirkungen auf über 1,8 Milliarden Euro geschätzt wurden⁸⁸; die meisten dieser Fälle wurden von den Behörden der Mitgliedstaaten gemeldet.

Die Umsetzung schreitet mit Verzögerungen voran, und es bestehen nach wie vor Risiken in Bezug auf den Abschluss der Maßnahmen, die Ergebnisse und die Finanzierung

Die Umsetzung schreitet voran, jedoch mit Verzögerungen, was Risiken für den Abschluss der Maßnahmen und die Verwirklichung der Ziele der ARF birgt

Vorfinanzierungen erleichterten anfangs die Auszahlung der Mittel, doch bei der Umsetzung kommt es trotz Änderungen der RRP zu Verzögerungen

74 Der Zweck der ARF besteht darin, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU durch die Verbesserung der Resilienz, der Krisenvorsorge, der Anpassungsfähigkeit und des Wachstumspotenzials der Mitgliedstaaten zu fördern, indem die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise abgemildert werden⁸⁹. Mit der ARF wird also ein doppeltes Ziel verfolgt, nämlich die Erholung von der Pandemie zu fördern und die Resilienz gegenüber künftigen Krisen zu stärken⁹⁰.

⁸⁶ Jahresbericht 2023, Ziffer 11.41.

⁸⁷ Sonderbericht 07/2023, Ziffern 80–81.

⁸⁸ Jahresbericht 2023 der Europäischen Staatsanwaltschaft, S. 68.

⁸⁹ Artikel 4 Absatz 1 der ARF-Verordnung.

⁹⁰ Sonderbericht 13/2024, Ziffer 03.

75 Die zeitnahe Ausschöpfung der Mittel aus der ARF ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass ihre Ziele, insbesondere die Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise, erreicht werden können⁹¹. In Ermangelung einer klaren Definition in der ARF-Verordnung definieren wir Ausschöpfung als diejenigen EU-Mittel, die von der Kommission an die Mitgliedstaaten ausgezahlt wurden⁹². Darüber hinaus stützen wir unsere Bewertung der rechtzeitigen Mittelausschöpfung darauf, ob die Mitgliedstaaten ihre Zahlungsanträge im Einklang mit dem in ihren zum Zeitpunkt der Einreichung der jeweiligen Zahlungsanträge geltenden operativen Vereinbarungen festgelegten vorläufigen Zeitplan eingereicht haben⁹³.

76 Bis Ende 2024 hatten alle Mitgliedstaaten außer Ungarn ihre operativen Vereinbarungen unterzeichnet. Ungarn hat keinen Zahlungsantrag eingereicht und nur Vorfinanzierungen erhalten, da sein RRP 27 "Super-Etappenziele" umfasste, die zu erreichen waren, bevor reguläre Zahlungen geleistet werden konnten⁹⁴.

77 Die Vorfinanzierungsquote der ARF – der Anteil der an die Mitgliedstaaten gezahlten Mittel, bevor formelle, an Zahlungsbedingungen geknüpfte Zahlungen erfolgen – ist deutlich höher als bei anderen EU-Finanzierungsinstrumenten⁹⁵. Konkret können die Mitgliedstaaten bis zu 13 % ihrer Mittelzuweisungen aus der ARF vorab als Vorfinanzierung beantragen. Die Vorfinanzierung ermöglichte zunächst eine rasche Bereitstellung von mehr Mitteln und stand daher im Einklang mit dem Ziel der ARF, auf die COVID-19-Krise zu reagieren. In den meisten Mitgliedstaaten half die erste Vorfinanzierung, die Lücke bis zu ihren ersten regulären Auszahlungen zu schließen⁹⁶.

78 Eine Kofinanzierung kann dafür sorgen, dass ein Mitgliedstaat oder Begünstigter mehr Engagement und Eigenverantwortung zeigt. Für die ARF ist jedoch keine Kofinanzierung erforderlich⁹⁷.

⁹¹ Ebd., Ziffer 10.

⁹² Ebd., Ziffern 11–12.

⁹³ Artikel 20 Absatz 6 und Erwägungsgrund 70 der [ARF-Verordnung](#).

⁹⁴ [Sonderbericht 03/2024](#), Ziffern 64–65.

⁹⁵ [Analyse 01/2023](#), Ziffer 67.

⁹⁶ [Sonderbericht 13/2024](#), Ziffern 18–20.

⁹⁷ [Analyse 01/2023](#), Ziffer 71.

79 Bis Ende 2024 waren 128 der 151 Zahlungsanträge (für Finanzhilfen und Darlehen), die bis zu diesem Zeitpunkt eingereicht werden sollten, eingereicht worden (85 %), wobei erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestanden. Diese Anträge betreffen rund 93 % der Mittel, die bis zu diesem Zeitpunkt beantragt werden sollten (siehe [Abbildung 7](#)).

80 Obwohl die meisten Mitgliedstaaten (18 von 26) die vorläufigen Zeitpläne in ihren operativen Vereinbarungen aktualisiert hatten, wurden mehr als die Hälfte der Zahlungsanträge nicht planmäßig eingereicht. Wir stellten ferner fest, dass es im weiteren Verlauf der Durchführung der ARF häufiger zu Verzögerungen gekommen war. Während für die erste Zahlung 63 % (24 von 38) der Anträge fristgerecht eingereicht wurden, sank dieser Anteil beim zweiten Zahlungsantrag auf 61 % (22 von 36 Anträgen) und beim dritten auf 23 % (8 von 31 Anträgen). Ähnlich wurden 27 % (6 von 22) der Anträge auf die vierte Zahlung fristgerecht eingereicht. In Bezug auf digitale Maßnahmen stellten wir in unserer Stichprobe häufigere Verzögerungen bei der Umsetzung fest als in der Berichterstattung der Kommission angegeben oder als es den überarbeiteten RRP entsprochen hätte⁹⁸.

81 Wir ermittelten eine Reihe üblicher Faktoren, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung der RRP beitragen⁹⁹. Dazu gehören äußere Umstände wie der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine seit Februar 2022, der in der EU zu Inflation und zu Energiepreisen in beispielloser Höhe geführt hat. Sie umfassen auch eine Unterschätzung der für die Umsetzung der Maßnahmen, insbesondere innovativer oder großer Infrastrukturprojekte, erforderlichen Frist (siehe [Abbildung 8](#)).

⁹⁸ [Sonderbericht 13/2025](#), Ziffer 44.

⁹⁹ [Sonderbericht 13/2024](#), Ziffern 28–52; Stellungnahme [04/2022](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) [2021/241](#) in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen, Ziffer 14.

Abbildung 8 – Übliche Faktoren, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung der RRP beitragen



Quelle: Sonderbericht 13/2024, Ziffern 28–52.

82 In der ARF-Verordnung sind vier Umstände festgelegt, unter denen ein Mitgliedstaat seinen RRP ändern kann, etwa wenn Etappenziele und Zielwerte aufgrund "objektiver Umstände"¹⁰⁰ (z. B. hohe Inflation und/oder Unterbrechungen der Lieferkette, Ermittlung besserer Alternativen zur Verwirklichung einer Maßnahme, rechtliche oder technische Schwierigkeiten) nicht mehr verwirklicht werden können. Im Allgemeinen schlugen die Mitgliedstaaten Änderungen der RRP vor, um Lösungen im Hinblick auf Maßnahmen anzubieten, die andernfalls nicht mehr durchführbar gewesen wären. Solche Änderungen der Pläne können daher die Mittelausschöpfung erleichtern¹⁰¹. In den Leitlinien der Kommission¹⁰² heißt es allerdings, dass die vorgeschlagenen Änderungen die Gesamtzielsetzungen der RRP nicht einschränken sollten.

83 Insgesamt waren bis Ende 2024 auf der Grundlage objektiver Umstände 1 092 Änderungen an den in den RRP enthaltenen Maßnahmen vorgenommen worden¹⁰³. Bei den in unserer Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten betrafen die Änderungen hauptsächlich die Absenkung der Zielwerte, den Aufschub des Abschlusses von Maßnahmen oder die Streichung von Maßnahmen aus dem RRP¹⁰⁴. Zwar bleibt abzuwarten, inwieweit diese Änderungen die Mittelausschöpfung beeinflussen und Verzögerungen verringern werden¹⁰⁵, doch haben sie dazu beigetragen, dass der Anteil der ARF-Maßnahmen, die in den letzten acht Monaten (Januar bis August 2026) des Durchführungszeitraums der ARF abgeschlossen werden sollen, von 29 % auf 37 % gesteigert wurde.

¹⁰⁰ Artikel 21 der [ARF-Verordnung](#); Europäische Kommission, Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne ([C/2024/4618](#)), S. 5–6.

¹⁰¹ [Sonderbericht 13/2024](#), Ziffer 62.

¹⁰² Europäische Kommission, "Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU" ([2023/C 80/01](#)), S. 12.

¹⁰³ Auf der Grundlage der FENIX-Datenbank der Kommission.

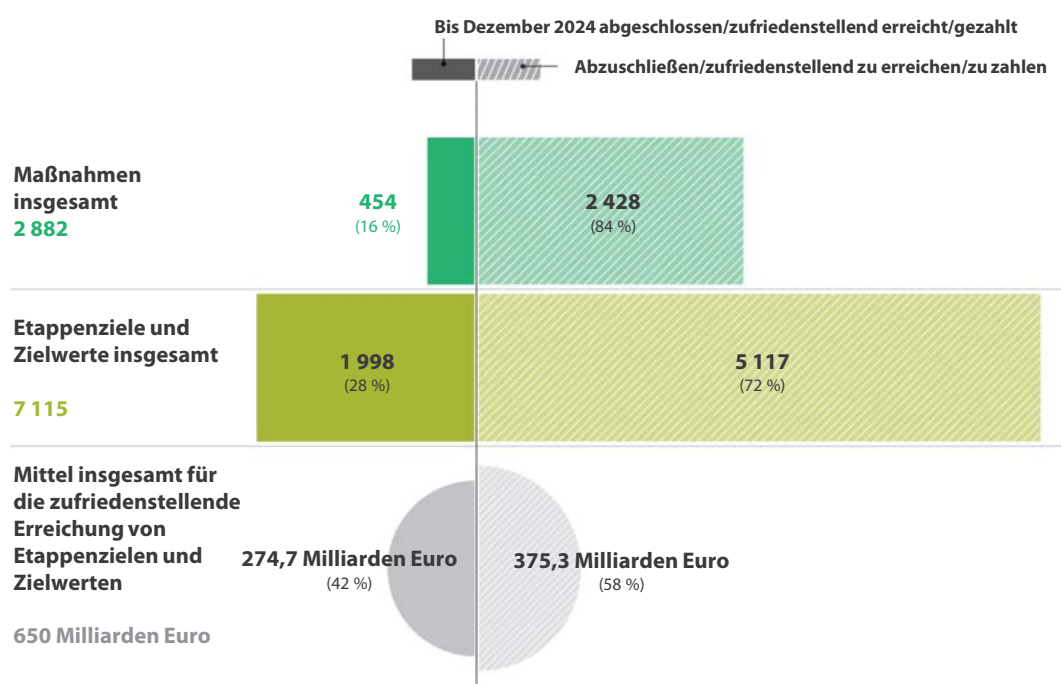
¹⁰⁴ [Sonderbericht 13/2024](#), Ziffer 60 und Tabelle 1.

¹⁰⁵ Ebd., Ziffer 95.

Mehr als ein Drittel aller Maßnahmen muss 2026 abgeschlossen werden, was Risiken für ihren Abschluss und die finanziellen Interessen der EU birgt

84 Alle in den RRP geplanten Maßnahmen müssen bis zum 31. August 2026 abgeschlossen werden¹⁰⁶. Bis Dezember 2024 musste der Großteil der Etappenziele und Zielwerte jedoch noch zufriedenstellend erreicht werden (siehe [Abbildung 9](#)). Darüber hinaus hatten zwei Mitgliedstaaten, Ungarn und Schweden, noch keine Mittel für die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte erhalten. Schweden reichte seinen ersten und seinen zweiten Zahlungsantrag am 20. Dezember 2024 ein; die Bewertung der beiden Anträge war zum Zeitpunkt unserer Arbeit an der vorliegenden Analyse noch nicht abgeschlossen.

Abbildung 9 – Fortschritte bei der Umsetzung der RRP (Stand Dezember 2024) und am Ende der ARF-Laufzeit verbleibende Verpflichtungen (Finanzhilfen und Darlehen)



Hinweis: Die Abbildung zeigt die Zahl der bis Ende 2024 abgeschlossenen Maßnahmen auf der Grundlage der Etappenziele und Zielwerte, die die Kommission Ende 2024 als zufriedenstellend erreicht bewertete. Die bis Dezember 2024 ausgezahlten Mittel umfassen Nettozahlungen (Finanzhilfen und Darlehen) an die Mitgliedstaaten und die verrechneten Vorfinanzierungsbeträge.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der FENIX-Datenbank und des [Aufbau- und Resilienzscoreboards](#) der Kommission.

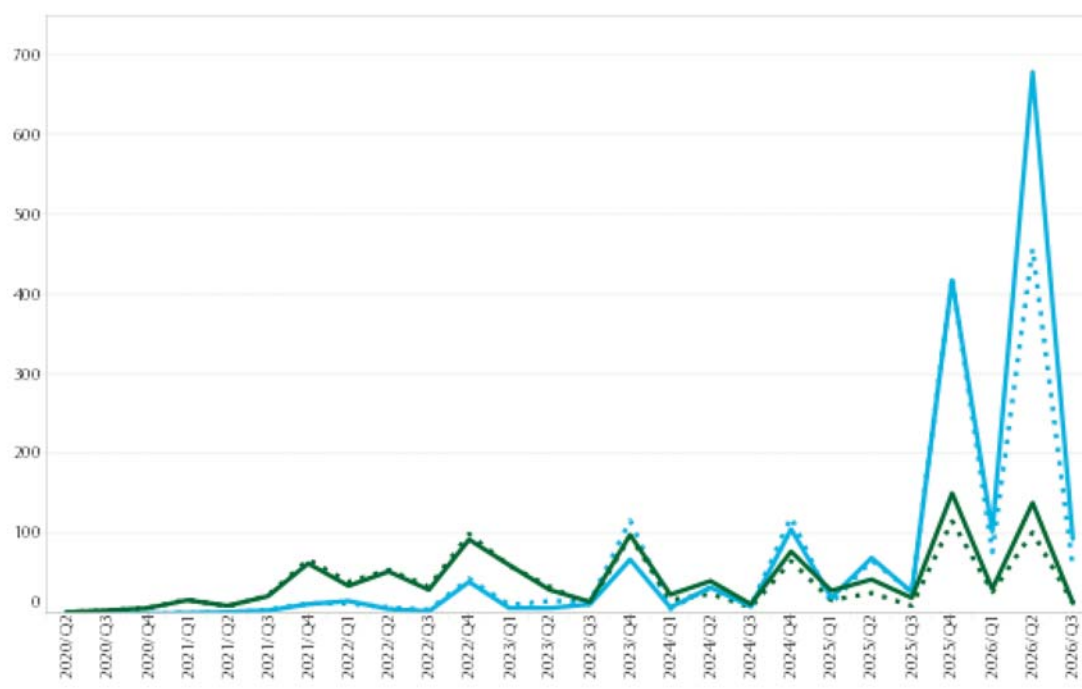
¹⁰⁶ Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe i der [ARF-Verordnung](#).

85 Darüber hinaus stellt die Umsetzung der ARF in der zweiten Hälfte ihres Durchführungszeitraums eine größere Herausforderung dar¹⁰⁷, was vor allem auf Folgendes zurückzuführen ist:

- o auf den Übergang von Reformen zu Investitionen (siehe [Abbildung 10](#)), der sich ziemlich komplex gestalten kann, insbesondere bei innovativen oder großen Infrastrukturprojekten;
- o auf die Änderung der Art der Etappenziele und Zielwerte, die sich auf fortgeschrittenere Umsetzungsstadien beziehen und daher oft schwieriger umzusetzen sind als frühere, die sich auf die frühen Phasen der Umsetzung beziehen.

¹⁰⁷ Sonderbericht 13/2024, Ziffern 37 und 81–84; Europäische Kommission, [Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#), 21. Februar 2024.

Abbildung 10 – Anzahl der Maßnahmen, die pro Quartal im Zeitraum 2020–2026 abgeschlossen werden sollen



Hinweis: Die Abbildung zeigt die am 10. Januar 2025 in der FENIX-Datenbank der Kommission verfügbaren Daten. Von insgesamt 2 882 in den RRP enthaltenen Maßnahmen gibt es für 14 keine entsprechenden Etappenziele und Zielwerte in der FENIX-Datenbank. Diese Maßnahmen wurden daher bei dieser Analyse nicht berücksichtigt. Der erste RRP wurde vom Rat im dritten Quartal 2021 gebilligt.

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

86 Insgesamt sollen 1 060 Maßnahmen (bzw. 37 %) im letzten Jahr des Förderzeitraums der ARF abgeschlossen werden. Im Jahr 2026 beabsichtigen die Mitgliedstaaten, mehr als 50 % aller Investitionen und mehr als 16 % aller Reformen in ihren RRP abzuschließen.

87 Die Mittelzuweisungen der Mitgliedstaaten werden auf der Grundlage der in der ARF-Verordnung¹⁰⁸ festgelegten Methode berechnet, und die maximale Darlehenszuweisung der einzelnen Mitgliedstaaten wird als Prozentsatz ihres Bruttonationaleinkommens berechnet. Das Zahlungsprofil der einzelnen Mitgliedstaaten – ein Zeitplan, in dem festgelegt ist, wie viel sie auf der Grundlage der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten erhalten und wann – wird jedoch im jeweiligen Durchführungsbeschluss des Rates festgelegt. Die Zahlungsprofile sind ein Ergebnis von Verhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedstaat. Sie berücksichtigen zwar die Anzahl und Bedeutung der Etappenziele und Zielwerte, tragen diesen aber nicht unbedingt Rechnung¹⁰⁹.

88 Bis Ende 2024 hatte die Kommission 42 % der gesamten ARF-Zuweisungen (Finanzhilfen und Darlehen) ausgezahlt, nachdem 28 % aller Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht worden waren (siehe [Abbildung 9](#)). Die ARF ist so konzipiert, dass die Auszahlungen nicht unbedingt der Anzahl und der Bedeutung der Etappenziele und Zielwerte entsprechen. Dies kann dazu führen, dass ein erheblicher Teil der ARF-Mittel ausgezahlt wird, ohne dass die Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen abgeschlossen haben. Da die ARF-Verordnung keine Möglichkeit vorsieht, Mittel wieder einzuziehen, wenn die Maßnahmen nicht abgeschlossen werden, stellt dies ein Risiko für die Erreichung der Ziele der ARF und somit für den Schutz der finanziellen Interessen der EU dar¹¹⁰.

¹⁰⁸ Anhänge I–III der [ARF-Verordnung](#).

¹⁰⁹ [Sonderbericht 13/2024](#), Ziffer 87.

¹¹⁰ [Sonderbericht 13/2024](#), Ziffer 90.

Die Auszahlung von Mitteln an die Mitgliedstaaten bedeutet nicht, dass sie die Endempfänger und die Realwirtschaft erreicht haben

89 Entsprechend unserer Definition gelten Mittel als ausgeschöpft, sobald sie an die Mitgliedstaaten als Begünstigte der ARF-Mittel ausgezahlt wurden (siehe Ziffer **75**). Ausschöpfung bedeutet daher nicht, dass diese Mittel ihre Endempfänger und die Realwirtschaft erreicht haben. In unserem vorigen Bericht stellten wir auf Grundlage der Daten, die wir von 15 Mitgliedstaaten bis Oktober 2023 erhielten, fest, dass nur etwa die Hälfte der an die Mitgliedstaaten ausgezahlten Mittel die Endempfänger erreicht hatten¹¹¹.

90 Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, jeweils eine Liste der 100 Endempfänger, die die höchsten Beträge an Mitteln zur Ausführung von Maßnahmen im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne erhalten, offenzulegen und zweimal im Jahr zu aktualisieren. Im Zusammenhang mit der ARF wird als "Endempfänger" die letzte Einrichtung definiert, die Mittel erhält und kein Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer ist¹¹². Die nationalen Behörden bestätigten jedoch, dass diese Definition noch Auslegungsspielraum lässt. Bei unserer Analyse dieser Listen stellten wir fest, dass der Begriff "Endempfänger" bei ähnlichen Maßnahmen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ausgelegt wurde (siehe **Kasten 2**), wodurch die Informationen über Mittel aus der ARF, die bereits die Realwirtschaft erreicht haben, begrenzt waren.

¹¹¹ Ebd., Ziffer 54.

¹¹² Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU, Europäische Kommission (2023/C 80/01), S. 34.

Kasten 2

Beispiele für unterschiedliche Auslegungen des Begriffs "Endempfänger"

Bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von **Finanzmitteln für Unternehmen** umfasst der Begriff "Endempfänger" in einigen Mitgliedstaaten Einrichtungen, die die Finanzierung auf nationaler oder sogar auf EU-Ebene gewähren (wie die Europäische Investitionsbank, der Europäische Investitionsfonds oder die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung), während er sich nach Auffassung anderer Mitgliedstaaten auf diejenigen Unternehmen bezieht, die die Finanzierung erhalten.

Bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der **energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude** waren die als Endempfänger erfassten Stellen in einigen Mitgliedstaaten entweder Ministerien oder Städte, in anderen Mitgliedstaaten hingegen öffentliche Energieunternehmen oder private Unternehmen.

Bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bereitstellung **digitaler Geräte im Bildungsbereich** waren die als Endempfänger erfassten Stellen in einigen Mitgliedstaaten Ministerien oder Städte, in anderen Mitgliedstaaten hingegen die Universitäten oder Schulen selbst.

Quelle: Sonderbericht 13/2024, Ziffern 55–56.

Die Maßnahmen im Rahmen der ARF haben im Allgemeinen die angestrebten Outputs, allerdings nur begrenzte Ergebnisse in Bezug auf die Bewältigung struktureller Herausforderungen und den Beitrag zu den EU-Zielen erreicht

Die meisten in die Stichprobe einbezogenen digitalen und arbeitsmarktrelevanten Maßnahmen haben die angestrebten Outputs erreicht, aber nur etwa die Hälfte davon hat bisher zu Ergebnissen geführt

91 Unsere Analyse der in der Stichprobe erfassten digitalen Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten für abgeschlossen erklärt wurden, ergab, dass bei 10 von 15 (67 %) die angestrebten Outputs zum Zeitpunkt der Prüfung¹¹³ (Juni 2024) erreicht worden waren. Darüber hinaus hatten neun von 15 Maßnahmen (60 %) zu Ergebnissen geführt, wobei es sich bei 47 % um signifikante Ergebnisse und bei 13 % um begrenzte Ergebnisse handelte¹¹⁴.

92 Ähnlich hatten 25 der 30 Arbeitsmarktreformen in unserer Stichprobe (83 %), die bis Ende 2023 abgeschlossen sein sollten, die Etappenziele und Zielwerte und damit die angestrebten Outputs weitgehend erreicht¹¹⁵. Bei 11 dieser 25 Maßnahmen (44 %) konnten die Mitgliedstaaten jedoch keine geeigneten Nachweise dafür vorlegen, dass die Ergebnisse erzielt wurden. Die Ergebnisse waren nur bei drei Reformen signifikant, während sie bei den übrigen 11 Reformen begrenzt waren¹¹⁶.

¹¹³ Sonderbericht 13/2025, Ziffer 50 und Tabelle 2.

¹¹⁴ Ebd., Tabelle 3.

¹¹⁵ Sonderbericht 10/2025, Ziffer 55.

¹¹⁶ Ebd., Ziffer 63.

93 Wir stellten fest, dass es Zeit braucht, um Ergebnisse zu erzielen, und Strukturreformen erfordern häufig die Annahme oder Änderung von Gesetzen. Es kann Jahre dauern, bevor die Auswirkungen solcher rechtlichen Änderungen vor Ort erkennbar sind. Gleichzeitig können Reformen Faktoren unterliegen, die außerhalb der Kontrolle der nationalen Behörden liegen (z. B. wirtschaftliche oder politische Veränderungen)¹¹⁷. Die Möglichkeit, das Ergebnis oder die Auswirkungen der arbeitsmarktrelevanten ARF-Reformen zu bewerten, ist erheblich eingeschränkt, da geeignete Indikatoren fehlen. Zwar sind die Mitgliedstaaten gemäß der ARF-Verordnung nicht ausdrücklich verpflichtet, spezifische Ergebnisindikatoren festzulegen, wir betrachten diese jedoch als entscheidend für die Leistungsbewertung¹¹⁸.

Der finanzielle Beitrag der ARF zu den Klimaschutzzielen der EU wird wahrscheinlich überschätzt, während die Schätzung für die digitalen Ziele korrekt ist

94 In der ARF-Verordnung wurden quantitative Ziele für klimabezogene und digitale Maßnahmen in den RRP festgelegt (mindestens 37 % bzw. 20 %)¹¹⁹. Bei der Bewertung der RRP prüfte die Kommission anhand der Koeffizienten (0 %, 40 % oder 100 %), die den einschlägigen Maßnahmen und Teilmaßnahmen¹²⁰ im Einklang mit den in der ARF-Verordnung festgelegten Methoden für die Verfolgung klimabezogener Ausgaben und für die digitale Markierung¹²¹ zugewiesen worden waren, ob sie diese Mindestschwellenwerte erreichten.

¹¹⁷ Ebd., Ziffer 64.

¹¹⁸ Ebd., Ziffer 65.

¹¹⁹ Artikel 18 Absatz 4 Buchstaben e und f der [ARF-Verordnung](#).

¹²⁰ [Sonderbericht 14/2024](#), Ziffer 20.

¹²¹ Artikel 19 Absatz 3 Buchstaben e bis f und Anhänge VI und VII der [ARF-Verordnung](#).

95 Im Zuge unserer Prüfungen wurde zwar eingeräumt, dass bei der Verfolgung von Klimaschutzausgaben in erheblichem Umfang auf Näherungswerte zurückgegriffen werden muss, doch wurde auch aufgezeigt, dass einige Klimakoeffizienten (diejenigen für Schienenstrecken, Stromnetze und neue Gebäude) zu Überschätzungen führen, da zum Beispiel die in der Bauphase der Investitionen verursachten Treibhausgasemissionen nicht berücksichtigt werden, was zu einem faktisch geringeren Klimabeitrag führen würde¹²² (siehe **Kasten 3**). Unsere Berechnungen, bei denen wir gemäßigte Klimakoeffizienten verwendeten, haben für drei Interventionsbereiche (energieeffiziente Gebäude, intelligente Energiesysteme und Schienenstrecken) eine Überschätzung von rund 34,5 Milliarden Euro ergeben¹²³.

Kasten 3

Beispiel für einen Koeffizienten, der zur Überschätzung des Beitrags der ARF zu den Klimaschutzzielen der EU führt

Die ARF-Verordnung sieht für den Bau neuer hocheffizienter Gebäude einen Klimakoeffizienten von 40 % vor, während unserer Ansicht nach durch den Bau neuer Gebäude keine tatsächlichen Energieeinsparungen erzielt werden. Wir sind der Auffassung, dass der Klimakoeffizient von 40 % in diesem Fall nicht gerechtfertigt werden kann und dass vielmehr ein Koeffizient von 0 % hätte zugewiesen werden müssen¹²⁴.

Quelle: Sonderbericht 14/2024, Ziffern 19–23.

96 Andererseits hat unsere Analyse aller als digital markierter Maßnahmen gezeigt, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission die von den gesetzgebenden Organen beschlossene Methodik für die digitale Markierung korrekt angewandt haben und alle Mitgliedstaaten den Schwellenwert von 20 % zu diesem Zeitpunkt erreicht oder sogar überschritten hatten¹²⁵.

¹²² Sonderbericht 14/2024, Ziffer 73.

¹²³ Ebd., Ziffer 23 und Kasten 4.

¹²⁴ Ebd., Ziffern 19–23.

¹²⁵ Sonderbericht 13/2025, Ziffer 21.

97 Auf der Grundlage der ARF-Verordnung handelte es sich sowohl bei der Verfolgung klimabezogener Ausgaben als auch bei der digitalen Markierung um Ex-ante-Verfahren auf der Grundlage geschätzter Kosten, die zum Zeitpunkt der Bewertung der RRP durchgeführt wurden. Was sonstige ARF-Maßnahmen betrifft (siehe Ziffer **36**), so werden die tatsächlichen Kosten der Umsetzung ökologischer und digitaler Maßnahmen von der Kommission nicht überprüft, um den endgültigen Anteil des Beitrags der RRP-Ausgaben zu diesen Zielen zu bewerten. Folglich wird es nicht möglich sein, den endgültigen Anteil auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten zu bestimmen¹²⁶.

Der Beitrag der ARF zu den übergeordneten Zielen der EU und zur Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelten strukturellen Herausforderungen ist begrenzt

98 Eine wichtige Neuerung der ARF bestand darin, dass die Mitgliedstaaten RRP mit Reformen und Investitionen vorschlagen mussten, die dazu beitragen, "alle oder einen wesentlichen Teil" der Herausforderungen zu bewältigen, die in den länderspezifischen Empfehlungen (LSE) im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden¹²⁷, und dass die Auszahlungen an ihre Fortschritte bei der Durchführung dieser Maßnahmen geknüpft wurden.

99 Die Bewertung der RRP durch die Kommission ergab, dass die einschlägigen LSE entweder teilweise oder vollständig umgesetzt worden waren¹²⁸. Wir stimmen dieser Bewertung im Allgemeinen zu, haben jedoch festgestellt, dass nach wie vor Lücken bestehen, was größtenteils mit den wiederkehrenden strukturellen Herausforderungen zusammenhängt, mit denen die Mitgliedstaaten seit Jahren konfrontiert sind¹²⁹. Darüber hinaus sind bestimmte LSE weit gefasst und nicht spezifisch genug, um den Mitgliedstaaten bei der Auswahl spezifischer Reformen oder Investitionen als Richtschnur zu dienen, die zur Bewältigung der betreffenden Herausforderung oder des betreffenden Bedarfs beitragen könnte¹³⁰.

¹²⁶ Sonderbericht 14/2024, Ziffer 63, und Sonderbericht 13/2025, Ziffer 21.

¹²⁷ Artikel 17 Absatz 3 der ARF-Verordnung; COM(2023) 99, S. 2; Europäische Kommission, SWD(2024) 70, Teil 2.1.2, S. 6.

¹²⁸ Sonderbericht 21/2022, Abbildung 2.

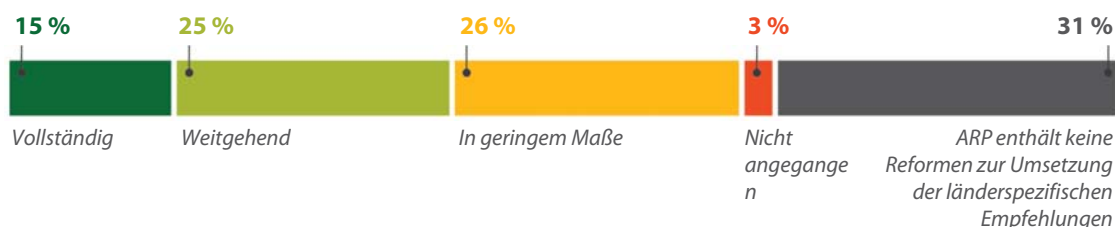
¹²⁹ Ebd., Ziffern 51–53.

¹³⁰ Sonderbericht 13/2025, Ziffer 25.

100 In unserem Bericht über Arbeitsmarktreformen stellten wir fest, dass die RRP Reformen mit unterschiedlichem Umfang und unterschiedlichem Ambitionsniveau umfassten¹³¹. Bei einigen von ihnen wird die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten jedoch möglicherweise nicht zwangsläufig zu strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarkts in dem betreffenden Mitgliedstaat führen¹³². In unserem Bericht über den digitalen Wandel stellten wir ferner fest, dass die Mitgliedstaaten ihre ARF-Mittel nicht immer entsprechend dem dringlichsten Digitalisierungsbedarf zugewiesen haben und dass mehrere von ihnen einen Großteil ihrer ARF-Mittel Bereichen zugewiesen haben, in denen sie bereits deutlich über dem EU-Durchschnitt lagen¹³³.

101 Unserer Analyse einer Stichprobe von Arbeitsmarktreformen zufolge wurden 31 % der LSE-Unterpunkte durch keine in den RRP enthaltenen Reformen und nur 15 % vollständig durch ARF-Reformen umgesetzt (siehe **Abbildung 11**)¹³⁴. Keiner der 26 Mitgliedstaaten, an die 2019/2020 arbeitsmarktrelevante LSE-Unterpunkte gerichtet wurden, ist diese mit einschlägigen ARF-Reformen vollständig angegangen, und nur vier sind sie weitgehend angegangen¹³⁵.

Abbildung 11 – Umfang, in dem einzelne arbeitsmarktrelevante LSE-Unterpunkte durch ARF-Reformen angegangen wurden



Quelle: Sonderbericht 10/2025, Abbildung 6.

¹³¹ Sonderbericht 10/2025, Ziffern 28–29.

¹³² Ebd., Ziffer 61.

¹³³ Sonderbericht 13/2025, Ziffer 29.

¹³⁴ Sonderbericht 10/2025, Ziffer 39.

¹³⁵ Ebd., Ziffer 42.

102 Der Abschluss von Arbeitsmarktreformen im Rahmen der ARF hatte bisher nur begrenzte Auswirkungen auf die Umsetzung der einschlägigen LSE¹³⁶, da nur etwa 30 % der von uns in die Stichprobe einbezogenen Reformen zu einer höheren Einstufung in der Bewertung der Fortschritte des Mitgliedstaats bei den entsprechenden LSE-Unterpunkten durch die Kommission beitrugen. Dies deutet darauf hin, dass der erfolgreiche Abschluss einer ARF-Arbeitsmarktreform für die Kommission bei der Bewertung der Fortschritte hinsichtlich der Umsetzung der LSE-Unterpunkte nicht der Schlüsselfaktor war. Wir räumen aber ein, dass die Durchführung der ARF noch im Gange ist und es noch zu früh sein könnte, um signifikante Ergebnisse dieser Reformen zu erkennen¹³⁷.

Die Kommission hat erfolgreich einen Mechanismus zur Aufstockung der Mittelaufnahme für die Finanzierung der ARF eingerichtet, doch die steigenden Finanzierungskosten werden künftige EU-Haushalte unter Druck setzen

103 Die ARF wird hauptsächlich durch Mittelaufnahme an den Märkten finanziert¹³⁸. Die Kommission verfügt bereits über eine Erfolgsbilanz, was die Mittelaufnahme auf den Finanzmärkten im Namen der Union angeht, sowie über die entsprechenden Kapazitäten¹³⁹. Die Emission von Schuldtiteln in diesem Ausmaß und die Finanzierung von Zuschüssen durch Mittelaufnahme stellen für die EU jedoch eine Neuerung dar¹⁴⁰.

¹³⁶ Ebd., Ziffer 69 und Tabelle 6.

¹³⁷ Ebd., Ziffern 71–72.

¹³⁸ Artikel 5 Absatz 1 des [Beschlusses \(EU, Euratom\) 2020/2053 des Rates](#) über das Eigenmittelsystem der EU.

¹³⁹ [Sonderbericht 18/2015](#): "Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten", Ziffern 115–136.

¹⁴⁰ [Analyse 01/2023](#), Ziffer 21; [Sonderbericht 16/2023](#): "NGEU-Schuldenmanagement bei der Kommission: Ermutigender Start, aber weitere Angleichung an bewährte Verfahren erforderlich", Ziffer 2.

104 Dennoch hat die Kommission ihre Tätigkeiten erfolgreich ausgeweitet und eine rechtzeitige Aufnahme von Mitteln im Einklang mit den verordnungsrechtlichen Grenzen und zu angemessenen Kosten auf der Grundlage ihrer Marktposition ermöglicht¹⁴¹. Die Kommission erfüllte zudem alle wesentlichen verordnungsrechtlichen Anforderungen an das NGEU-Schuldenportfolio und verwaltete die Liquidität des NGEU-Bankkontos effizient¹⁴².

105 Bis 30. Juni 2024 hatte die Kommission EU-Anleihen in Höhe von nahezu 360 Milliarden Euro begeben und den Mitgliedstaaten Finanzhilfen in Höhe von 150,7 Milliarden Euro sowie Darlehen in Höhe von 84,1 Milliarden Euro gewährt¹⁴³. Wir stellten fest, dass die Marktzinsen von NGEU-Anleihen in den ersten zwei Jahren der Emission mit den Marktzinsen von Anleihen der Mitgliedstaaten mit ähnlicher Bonitätseinstufung vergleichbar waren¹⁴⁴. Insgesamt vertreten wir die Auffassung, dass die Kommission rasch ein System für das Schuldenmanagement eingerichtet hat, durch das die für NGEU erforderlichen Mittel zeitnah aufgenommen werden konnten.

¹⁴¹ Sonderbericht 16/2023, Ziffer 89.

¹⁴² Ebd., Ziffern 57 und 70.

¹⁴³ "Halbjährlicher Bericht über die Durchführung von Mittelaufnahme- und Schuldenmanagementtransaktionen sowie von damit verbundenen Darlehenstransaktionen [...]": 1. Januar 2024 – 30. Juni 2024", Europäische Kommission, COM(2024) 369, S. 5–6.

¹⁴⁴ Sonderbericht 16/2023, Ziffer 63.

106 Die ersten Anleihen wurden zu einem Zeitpunkt begeben, als die Zinssätze historisch niedrig waren. Seitdem ist die Exposition des EU-Haushalts vor allem aufgrund der steigenden Finanzierungskosten für die NGEU-Mittelaufnahme gestiegen¹⁴⁵. Im Jahr 2020 ging die Kommission davon aus, dass zur Finanzierung der Zins- und Kuponzahlungen für die NGEU-Mittelaufnahme 14,9 Milliarden Euro erforderlich sein würden. Die Schätzungen beruhten auf angenommenen Zinssätzen für die Mittelaufnahme zwischen 0,55 % im Jahr 2021 und 1,15 % im Jahr 2027¹⁴⁶. Die Zinssätze sind jedoch im ersten Halbjahr 2024 deutlich auf 3,13 % gestiegen¹⁴⁷. In unserem Jahresbericht 2023 stellten wir fest, dass die Gefahr besteht, dass sich die Finanzierungskosten für NGEU-Mittelaufnahmen bis 2026 gegenüber der ursprünglichen Schätzung mehr als verdoppeln könnten¹⁴⁸.

107 Die zur Finanzierung von ARF-Finanzhilfen aufgenommenen Schulden werden aus dem EU-Haushalt zurückgezahlt. Zwar hatte die Kommission vorgeschlagen, bis Anfang 2023 neue Eigenmittel aufzunehmen¹⁴⁹, um die Rückzahlung von ARF-Schulden im Zusammenhang mit Finanzhilfen zu finanzieren, doch besteht diesbezüglich noch keine politische Einigung. Dies wird – zusammen mit dem erheblichen Anstieg der Finanzierungskosten für NGEU-Mittelaufnahmen im Vergleich zu den ursprünglichen Schätzungen – erheblichen Druck auf die künftigen EU-Haushalte ausüben, und die Mittelaufnahme birgt zusätzliche Risiken. Darüber hinaus ist der im Rahmen von NGEU aufgenommene Betrag nicht als Einnahmen in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Dies hat nachteilige Auswirkungen auf das wirtschaftliche Ergebnis der EU. Negative wirtschaftliche Ergebnisse führen zu einer Erhöhung des Defizits beim Nettovermögen, wie es in der Bilanz der EU ausgewiesen ist¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Jahresbericht 2023, Ziffern 2.50 und 2.53 sowie Abbildung 2.23.

¹⁴⁶ Ebd., Ziffern 2.48–2.50.

¹⁴⁷ Europäische Kommission, "Halbjährlicher Bericht über die Durchführung von Mittelaufnahme- und Schuldenmanagementtransaktionen sowie von damit verbundenen Darlehenstransaktionen [...]", Europäische Kommission, [COM\(2024\) 369](#).

¹⁴⁸ Jahresbericht 2023, Ziffern 2.40–2.45.

¹⁴⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: "Die nächste Generation von Eigenmitteln für den EU-Haushalt", [COM\(2021\) 566](#), Abschnitt 3.

¹⁵⁰ Jahresbericht 2023, Ziffer 2.47.

Diese Analyse wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 8. April 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhang

Anhang – Berichte, Analysen und Stellungnahmen des Hofes im Zusammenhang mit der ARF (bis April 2025)

Kurzbezeichnung	Titel
Stellungnahme 06/2020	Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität
Jahresbericht 2021	Kapitel 10 – Aufbau- und Resilienzfazilität
Stellungnahme 04/2022	Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, der Verordnung (EU) 2021/2115, der Richtlinie 2003/87/EG und des Beschlusses (EU) 2015/1814
Sonderbericht 21/2022	Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen
Jahresbericht 2022	Kapitel 2 – Haushaltsführung und Finanzmanagement Kapitel 11 – Aufbau- und Resilienzfazilität
Analyse 01/2023	EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung
Sonderbericht 07/2023	Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfazilität: Zwar sind umfassende Arbeiten geplant, doch besteht beim neuen Umsetzungsmodell auf EU-Ebene noch eine Lücke hinsichtlich Gewähr und Rechenschaftspflicht
Sonderbericht 16/2023	NGEU-Schuldenmanagement bei der Kommission: Ermutigender Start, aber weitere Angleichung an bewährte Verfahren erforderlich
Sonderbericht 26/2023	Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus
Sonderbericht 13/2024	Ausschöpfung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte mit Verzögerungen und weiterhin Risiken in Bezug auf den Abschluss der Maßnahmen und somit die Erreichung der Ziele der Fazilität
Sonderbericht 14/2024	Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar
Jahresbericht 2023	Kapitel 2 – Haushaltsführung und Finanzmanagement Kapitel 11 – Aufbau- und Resilienzfazilität
Sonderbericht 22/2024	Doppelfinanzierung aus dem EU-Haushalt: Den Kontrollsystemen fehlen entscheidende Elemente zur Minderung des erhöhten Risikos, das sich aus dem ARF-Modell einer nicht mit Kosten verknüpften Finanzierung ergibt
Sonderbericht 09/2025	Systeme zur Sicherstellung der Übereinstimmung der ARF-Ausgaben mit den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und für staatliche Beihilfen: Verbesserungen zu verzeichnen, Systeme aber noch immer unzureichend
Sonderbericht 10/2025	Arbeitsmarktreformen in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen: Einige Ergebnisse, die jedoch nicht ausreichen, um strukturelle Herausforderungen zu bewältigen

Kurzbezeichnung	Titel
Sonderbericht 13/2025	Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität für den digitalen Wandel in den EU-Mitgliedstaaten: Eine verpasste Chance, die Mittel strategisch auf die Deckung des Digitalisierungsbedarfs auszurichten

Abkürzungen

ARF: Aufbau- und Resilienzfazilität

LSE: Länderspezifische Empfehlung

NGEU: NextGenerationEU

RRP: *Recovery and resilience plan* (Aufbau- und Resilienzplan)

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität: Mechanismus der EU für finanzielle Unterstützung zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grüneren und digitaleren Zukunft.

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

Auswirkungen: allgemeinere langfristige Folgen eines abgeschlossenen Projekts oder Programms wie sozioökonomische Vorteile für die Bevölkerung als Ganzes.

Endempfänger: natürliche oder juristische Person, die Mittel aus der ARF erhält, um eine im Aufbau- und Resilienzplan eines Mitgliedstaats enthaltene Maßnahme durchzuführen.

Ergebnis: mit Abschluss eines Projekts oder Programms unmittelbar eintretender Effekt, etwa eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit von Kursteilnehmern oder eine verbesserte Zugänglichkeit nach dem Bau einer neuen Straße.

Etappenziel: bei der ARF ein quantitativer Maßstab der Fortschritte bei der Verwirklichung einer Reform oder Investition.

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

Gemeinsame Indikatoren: messbare Variablen, die Aufschluss über die Fortschritte bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele und die Gesamtleistung der ARF geben.

Haushaltsordnung: Vorschriften für die Aufstellung und Ausführung des EU-Haushalts und die damit verbundenen Prozesse wie interne Kontrolle, Berichterstattung, Prüfung und Entlastung.

Input: zur Durchführung eines Programms oder eines Projekts benötigte finanzielle, personelle, materielle, verwaltungstechnische oder regulatorische Mittel.

Investition: Ausgabe für eine Tätigkeit, ein Projekt oder eine sonstige Maßnahme im Anwendungsbereich der Verordnung, durch die/das voraussichtlich positive Ergebnisse für die Gesellschaft, die Wirtschaft und/oder die Umwelt erzielt werden.

Länderspezifische Empfehlungen: jährliche Orientierungshilfe, die den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zu deren makroökonomischen, haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen vorgelegt wird.

Leistung: Umfang, in dem Maßnahmen, Projekte oder Programme, die von der EU finanziert wurden, ihre Ziele erreicht haben und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bieten.

Maßnahme: im Zusammenhang mit der ARF eine Reform oder Investition.

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

Mittelausschöpfung: Umfang, in dem die Mitgliedstaaten von der Kommission Mittel aus der ARF für die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten erhalten haben.

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

Operative Vereinbarung: Vereinbarung zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat über technische Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans dieses Mitgliedstaats.

Output: etwas, das durch ein Projekt erzeugt oder erbracht wird, wie die Durchführung eines Schulungskurses oder der Bau einer Straße.

Reform: Maßnahme oder Prozess zur Vornahme von Änderungen und Verbesserungen mit erheblichen Folgen hinsichtlich der langfristigen Wirkungen auf das Funktionieren eines Marktes oder einer Politik, die Funktionsweise oder die Strukturen einer Institution oder Verwaltung oder die Fortschritte bei der Verwirklichung einschlägiger politischer Ziele wie Wachstum und Beschäftigung, Resilienz oder grüner und digitaler Wandel.

Wirksamkeit: Umfang, in dem die angestrebten Ziele durch die durchgeführten Tätigkeiten erreicht werden.

Wirtschaftlichkeit: optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln, den durchgeführten Tätigkeiten und der Erreichung von Zielen.

Zielwert: bei der ARF ein quantitativer Maßstab der Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Verwirklichung einer Reform oder Investition.

Team des Hofes

Dieser Bericht wurde von Kammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" und Kammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs und Jan Gregor, Mitglieder des Hofes, angenommen. Die Aufgabe stand unter der Leitung von Ivana Maletić und Jorg Kristijan Petrovič, Mitglieder des Hofes. Frau Maletić und Herr Petrovič wurden unterstützt von ihren Kabinettchefs Sandra Diering und Martin Puc und den Attachés Tea Vlainić und Mirko Iaconisi, dem Leitenden Manager Juan Ignacio González Bastero und dem Aufgabenleiter Viorel Cirje. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Myles Hourican, Jan Olšakovský, Maria Fernandez Iriarte und Aikaterini Vraila. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung. Dunja Weibel leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Ivana Maletić

Jorg Kristijan
Petrovič

Sandra Diering



Martin Puc



Tea Vlainić



Mirko Iaconisi

Juan Ignacio
González Bastero

Jan Olšakovský



Aikaterini Vraila



Myles Hourican

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

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. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf 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 Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende 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 6 und 8: 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 Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, 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 diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-849-5133-8	ISSN 2811-8162	doi:10.2865/3037189	QJ-01-25-029-DE-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Analyse 02/2025](#): "Leistungsorientierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz: Lehren aus den Schwachstellen der ARF", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Die mit 650 Milliarden Euro ausgestattete Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wurde im Februar 2021 als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingerichtet. Wir haben mehrere Stellungnahmen und Berichte zur Gestaltung, zum Kontrollrahmen und zur Durchführung der ARF veröffentlicht. Sie sind in dieser Analyse zusammengefasst. Wir gelangten zu dem Schluss, dass der Schwerpunkt der ARF eher auf den Fortschritten bei der Umsetzung als auf der Leistung liegt und nur begrenzte Informationen über ihre Ergebnisse und ihre Wirtschaftlichkeit verfügbar sind. Die Kontrollregelungen der ARF haben sich zwar mit der Zeit verbessert, sind aber nach wie vor nicht solide genug. Schließlich schreitet die Durchführung der ARF voran, doch sind Verzögerungen aufgetreten, was Risiken für den Abschluss der Maßnahmen und die Wahrung eines ausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses birgt. Auf der Grundlage dieser Bemerkungen ziehen wir Lehren für künftige leistungsorientierte Instrumente, die zu den Diskussionen über den mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2027 beitragen sollen.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Medien: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Aufbau- und Resilienzfazilität

Begünstigte Mitgliedstaaten

Finanzierung

Mittelaufnahme an den Märkten in großem Umfang;
keine nationale Kofinanzierung erforderlich

Zusätzlich zu Investitionen werden Reformen
finanziert, mit denen länderspezifische Probleme
angegangen werden sollen



Zahlungen

Sind nicht mit tatsächlichen Kosten verknüpft,
sondern erfolgen auf der Grundlage einer
zufriedenstellenden Erreichung von
Etappenzielen und Zielwerten

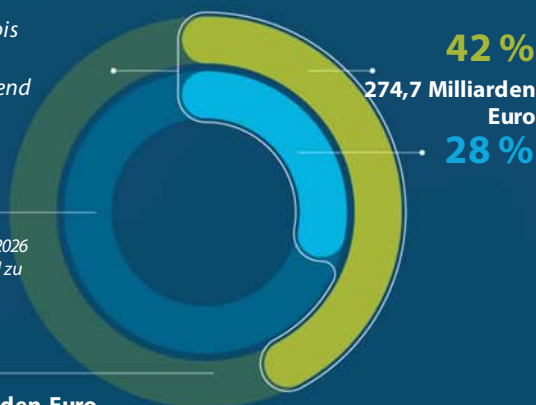
Finanzierung

Etappenziele und Zielwerte

Ausgezahlt / bis
Ende 2024
zufriedenstellend
erreicht

72 %
Bis Ende August 2026
zufriedenstellend zu
erreichen

58 %
375,3 Milliarden Euro
Bis Ende 2026 ausbezahlen



Finanzmittel insgesamt

**650 Milliarden
Euro**

Etappenziele und Zielwerte
insgesamt

7 115

Kernaussagen

- Kein leistungsorientiertes Instrument
- Begrenzte Ergebnisorientierung; keine Informationen über die tatsächlichen Kosten
- Unklar, was mit dem Geld erreicht wurde
- Unvollständiges Bild davon, wer die Endempfänger sind
- Zahlungsbedingungen nicht klar definiert
- Risiko von Überschneidungen mit anderen EU-Fonds
- Unzureichende Gewähr dafür, dass die Kontrollsysteme die finanziellen Interessen der EU angemessen schützen
- Wiedereinziehung von Mitteln nur in bestimmten Fällen möglich
- Mit den Maßnahmen werden nicht immer die wichtigsten Herausforderungen angegangen
- Finanzierung nicht immer proportional zum Fortschritt
- Mittelaufnahme birgt Risiken