

Sonderbericht

## 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



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - XI
<b>Einleitung</b>	01 - 09
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	10 - 16
<b>Bemerkungen</b>	17 - 90
<b>Zunächst wurde die Auszahlung der Mittel durch die Vorfinanzierung erleichtert, doch bei der Ausschöpfung der ARF-Mittel kommt es zu Verzögerungen, und die Ausschöpfung bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Mittel die Endempfänger erreicht haben</b>	17 - 56
Vorfinanzierung erleichterte zunächst die Auszahlung der Mittel	18 - 20
Ausschöpfung der ARF-Mittel schreitet voran, doch kommt es im Allgemeinen zu Verzögerungen	21 - 27
Mehrere Faktoren tragen zu den Verzögerungen bei	28 - 52
Ausgezahlte Mittel haben noch nicht zwangsläufig die Endempfänger erreicht, und der Begriff "Endempfänger" wird nicht immer einheitlich verwendet	53 - 56
<b>Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Mittelausschöpfung zu erleichtern, doch ist es noch zu früh, um beurteilen zu können, ob sie sich positiv auswirken</b>	57 - 75
Alle in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten beantragten Änderungen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne, doch die Auswirkungen auf die Mittelausschöpfung bleiben abzuwarten	59 - 63
Die Kommission hat Leitlinien zu den spezifischen Vorschriften für die Durchführung der ARF zur Verfügung gestellt, die jedoch einen Auslegungsspielraum lassen	64 - 68
Die in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Verwaltungskapazitäten zu erhöhen, sind jedoch nach wie vor mit Personalmangel konfrontiert	69 - 70
Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben Systeme zur Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung eingerichtet, doch erfolgt keine systematische Weiterverfolgung von Verzögerungen	71 - 75

**Die Gestaltung der ARF birgt Risiken für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen bis zum 31. August 2026** 76 - 90

Anzahl und Art der noch zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte bergen Risiken für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen 77 - 85

Die Auszahlungen spiegeln nicht unbedingt die Anzahl und Bedeutung der damit verbundenen Etappenziele und Zielwerte wider 86 - 90

**Schlussfolgerungen und Empfehlungen** 91 - 99

**Anhänge**

**Anhang I — Wichtigste Informationen zu den Umfragen des Hofes unter den Mitgliedstaaten**

**Anhang II — Verfahrensschritte und dafür erforderliche Zeit (in Tagen)**

**Anhang III — Funktionalitäten der nationalen IT-Überwachungssysteme zur Nachverfolgung der Ausschöpfung von ARF-Mitteln auf nationaler Ebene**

**Anhang IV — Prozentsatz der jährlich abzuschließenden Reformen und Investitionen, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaat**

**Abkürzungen**

**Glossar**

**Antworten der Kommission**

**Zeitschiene**

**Prüfungsteam**

# Zusammenfassung

I Im Februar 2021 richtete die EU die mit Mitteln in Höhe von 723,8 Milliarden Euro ausgestattete Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ein, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzumildern – wofür eine rasche Inanspruchnahme der Mittel entscheidend war – und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten widerstandsfähiger zu machen. Die ARF wird im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durch die Kommission durchgeführt, und die Mitgliedstaaten als Begünstigte und Darlehensnehmer müssen sicherstellen, dass die Maßnahmen im Rahmen der ARF im Einklang mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht durchgeführt werden.

II Aufgrund der Wesentlichkeit der betreffenden Beträge und der Neuartigkeit des Finanzierungsmodells der ARF hat der Hof diese Prüfung in sein jährliches Arbeitsprogramm aufgenommen. Der Hof untersuchte die Konzeption und Durchführung der ARF, um zu bewerten, ob

- o die Mittel aus der ARF wie geplant ausgezahlt wurden;
- o durch die von den Mitgliedstaaten und der Kommission ergriffenen Maßnahmen sichergestellt wurde, dass die Mittel wie geplant ausgeschöpft wurden;
- o in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF inhärente Risiken in Bezug auf die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen bestehen.

III Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Ausschöpfung der ARF-Mittel mit gewissen Verzögerungen voranschreitet und dass in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF Risiken für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen bestehen.

IV Die in den Rechtsvorschriften vorgesehene Vorfinanzierung von bis zu 13 % ermöglichte es, zu Beginn der ARF rasch mehr Mittel auszuzahlen; in der Folge kam es jedoch aus verschiedenen Gründen zu Verzögerungen bei der Mittelausschöpfung. Bis Ende 2023 hatte die Kommission insgesamt rund 213 Milliarden Euro ausgezahlt, darunter 56,5 Milliarden Euro in Form von Vorfinanzierungen. Ebenfalls bis Ende 2023 hatten die Mitgliedstaaten insgesamt 228 Milliarden Euro der 273 Milliarden Euro beantragt, die – ausgehend von ihren operativen Vereinbarungen – hätten beantragt worden sein sollen. Sieben Mitgliedstaaten hatten jedoch bis Ende 2023 keine Mittel aus der ARF für die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten erhalten.

**V** Die Gründe für Verzögerungen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich; zu den häufigsten Gründen zählen Änderungen der externen Umstände (z. B. Inflation oder Versorgungsengpässe), die Unterschätzung der für die Umsetzung der Maßnahmen erforderlichen Zeit, Unsicherheiten in Bezug auf die spezifischen Durchführungsvorschriften der ARF (z. B. der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen) und Herausforderungen im Zusammenhang mit den Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten.

**VI** Im Oktober 2023 war etwa die Hälfte der erhaltenen Mittel an die Endempfänger ausgezahlt. Allerdings legten nicht alle Mitgliedstaaten vollständige und kohärente Informationen darüber vor, wo sich die Mittel aus der ARF gerade befanden. Darüber hinaus lässt die Definition des Begriffs "Endempfänger" einen Auslegungsspielraum.

**VII** Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen, um den Verzögerungen entgegenzuwirken, doch ist es noch zu früh, um beurteilen zu können, ob sie sich positiv auswirken. So schlugen beispielsweise die Mitgliedstaaten Änderungen an ihren ursprünglichen Aufbau- und Resilienzplänen vor, und die Kommission stellte Leitlinien und Unterstützung bereit, um die Durchführung der ARF zu erleichtern. Es bleibt jedoch abzuwarten, welche Auswirkungen die Änderungen der Aufbau- und Resilienzpläne haben werden, und einige Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass die Leitlinien zum Teil einen Auslegungsspielraum lassen oder aufgrund ihrer Komplexität und Neuartigkeit schwer anzuwenden sind.

**VIII** Die Mitgliedstaaten ergriffen auch Maßnahmen, um ihre Verwaltungskapazitäten zu erhöhen, doch bestehen nach wie vor Herausforderungen, was die Einstellung des erforderlichen Personals betrifft. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten haben IT-Systeme eingerichtet, um die Fortschritte bei der Durchführung zu überwachen. Bei zwei der in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten lieferten die nationalen Systeme jedoch keine ausreichenden Informationen, um Verzögerungen rechtzeitig erkennen zu können. Außerdem überwachte die Kommission zwar die Fortschritte im Rahmen ihrer regelmäßigen Kontakte mit den Mitgliedstaaten, forderte diese aber nicht systematisch auf, Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, die ergriffen wurden, um den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Verzögerungen entgegenzuwirken, obwohl die Kommission die ARF im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durchführt und die letzte Verantwortung trägt.

**IX** Der Hof ist der Auffassung, dass in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF inhärente Risiken in Bezug auf die rechtzeitige Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen bestehen. Insbesondere muss noch eine erhebliche Anzahl von Etappenzielen und Zielwerten erreicht werden, die möglicherweise schwieriger zu erreichen sind. Auch dürfte der Übergang von Reformen zu Investitionen das Risiko von Verzögerungen weiter erhöhen.

**X** Der Hof stellte ferner fest, dass die Auszahlung der ARF-Mittel an die Mitgliedstaaten nicht unbedingt die Anzahl und Bedeutung der damit verbundenen Etappenziele und Zielwerte widerspiegelt. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen den im Rahmen der ARF erhaltenen Beträgen und dem Erreichen von Etappenzielen und Zielwerten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Außerdem ist in der ARF-Verordnung nicht die Möglichkeit vorgesehen, Mittel im Zusammenhang mit bereits erreichten Etappenzielen und Zielwerten wieder einzuziehen, wenn Maßnahmen nicht abgeschlossen werden; dies birgt Risiken, da es dazu führen kann, dass Mittel aus der ARF ausgezahlt werden, ohne dass die Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen abgeschlossen haben.

**XI** Auf der Grundlage dieser Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

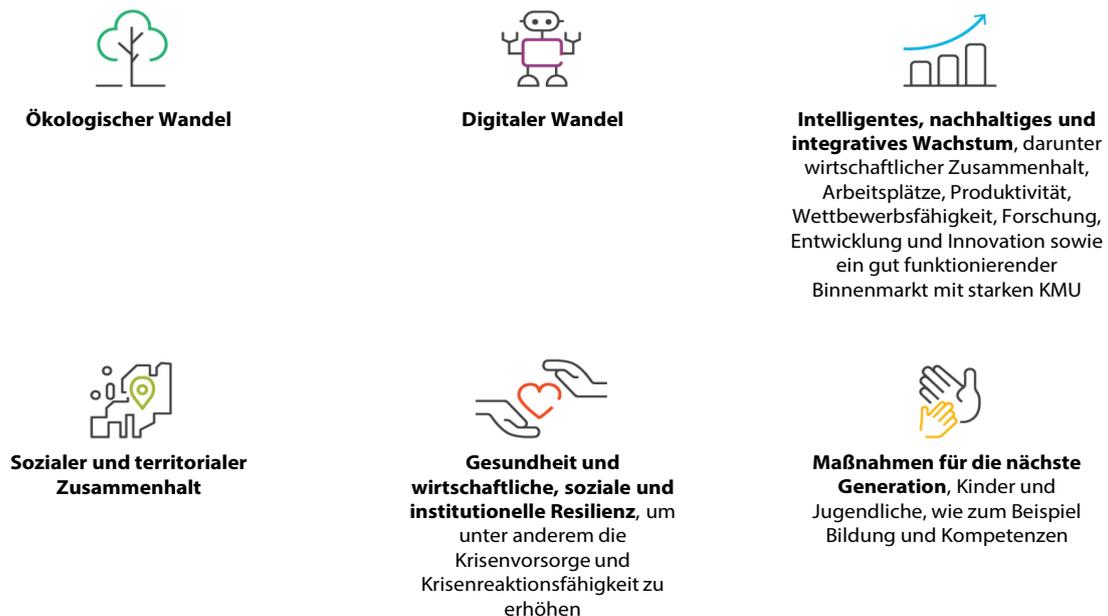
- eine einheitliche Anwendung der Definition des Begriffs "Endempfänger" sicherzustellen;
- zusätzliche Leitlinien und Unterstützung für die Mitgliedstaaten bereitzustellen;
- das Risiko des Nichtabschlusses von Maßnahmen und die damit verbundenen finanziellen Folgen zu überwachen und zu mindern;
- die Konzeption künftiger Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, im Hinblick auf die Mittelausschöpfung zu verbessern.

# Einleitung

**01** Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wurde ein mit mehr als 800 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) ausgestatteter Aufbaufonds – NextGenerationEU (NGEU) – eingerichtet. Kernstück dieses Fonds ist die im Februar 2021 geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)<sup>1</sup> mit einem Gesamtwert von maximal 723,8 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen).

**02** Gemäß der ARF-Verordnung<sup>2</sup> umfasst die Fazilität Maßnahmen (entweder Investitionen oder Reformen) im Rahmen von sechs vorrangigen Bereichen, den sogenannten Säulen (siehe [Abbildung 1](#)). Aus der ARF werden Reformen und Investitionen in den EU-Mitgliedstaaten finanziert, die zwischen dem Beginn der Pandemie im Februar 2020 und August 2026 durchgeführt wurden bzw. werden<sup>3</sup>.

## Abbildung 1 – Die sechs Säulen



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

<sup>1</sup> [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (im vorliegenden Bericht als "ARF-Verordnung" bezeichnet).

<sup>2</sup> Artikel 3 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>3</sup> Beispiele für im Rahmen der ARF finanzierte Reformen und Investitionen sind in Anhang IV des [Sonderberichts 21/2022](#) "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission" zu finden.

**03** Zweck der ARF ist es, zum einen die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern, wofür eine rasche Inanspruchnahme der Mittel entscheidend ist, und zum anderen dafür zu sorgen, dass die Volkswirtschaften und Gesellschaften der Mitgliedstaaten nachhaltiger und widerstandsfähiger werden und besser für die Herausforderungen und Chancen des ökologischen und des digitalen Wandels gewappnet sind. Mit der ARF wird also ein doppeltes Ziel verfolgt, nämlich die Erholung von der Pandemie zu fördern und die Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen Krisen zu stärken.

**04** Die Kommission trägt die letzte Verantwortung für die Durchführung der ARF, da sie die Fazilität in direkter Mittelverwaltung durchführt<sup>4</sup>, und die Mitgliedstaaten als Begünstigte und Darlehensnehmer müssen sicherstellen, dass die Maßnahmen im Rahmen der ARF im Einklang mit dem EU-Recht und dem nationalen Recht durchgeführt werden.

**05** Im Rahmen der ARF kann die Kommission finanzielle Unterstützung in Höhe von **bis zu 338,0 Milliarden Euro an Finanzhilfen und bis zu 385,8 Milliarden Euro an Darlehen**<sup>5</sup> bereitstellen. Jeder Mitgliedstaat kann einen bestimmten Betrag an Unterstützung erhalten, und zwar auf der Grundlage einer Formel ("Zuweisungsschlüssel") für Finanzhilfen und einer Obergrenze für Darlehen<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Artikel 8 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>5</sup> In diesen Beträgen sind die zusätzlichen REPowerEU-Mittel nicht enthalten.

<sup>6</sup> Artikel 11 und Artikel 14 Absatz 5 der [ARF-Verordnung](#).

**06** Um diese Unterstützung zu erhalten, legten die Mitgliedstaaten ihre **Aufbau- und Resilienzpläne** vor, die von der Kommission bewertet und anschließend vom Rat im Wege von **Durchführungsbeschlüssen des Rates**<sup>7</sup> gebilligt werden mussten. Danach schloss die Kommission mit den einzelnen Mitgliedstaaten **operative Vereinbarungen**, welche die Einzelheiten und technischen Aspekte der Durchführung umfassten, wie einen vorläufigen Zeitplan für die Auszahlung der Tranchen, zusätzliche Zwischenschritte für die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte sowie Regelungen für den Zugang zu den zugrunde liegenden Daten. In der ARF-Verordnung sind ferner vier Umstände genannt, unter denen ein Mitgliedstaat seinen Aufbau- und Resilienzplan ändern kann<sup>8</sup>:

- 1) wenn der maximale finanzielle Beitrag aktualisiert wird<sup>9</sup>;
- 2) wenn aufgrund objektiver Umstände Etappenziele und Zielwerte nicht mehr erreichbar sind;
- 3) wenn der Mitgliedstaat Darlehen beantragt;
- 4) wenn der Mitgliedstaat im Einklang mit dem EU-Plan für die Energiewende sein REPowerEU-Kapitel<sup>10</sup> in seinen Aufbau- und Resilienzplan aufnimmt.

Im Falle von Änderungen werden auch der Durchführungsbeschluss des Rates und die operativen Vereinbarungen entsprechend geändert.

---

<sup>7</sup> Artikel 20 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>8</sup> Artikel 21 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>9</sup> Vermerk der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 30. Juni 2022: [RRF: Update of the maximum financial contribution](#).

<sup>10</sup> [Verordnung \(EU\) 2023/435](#) zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG.

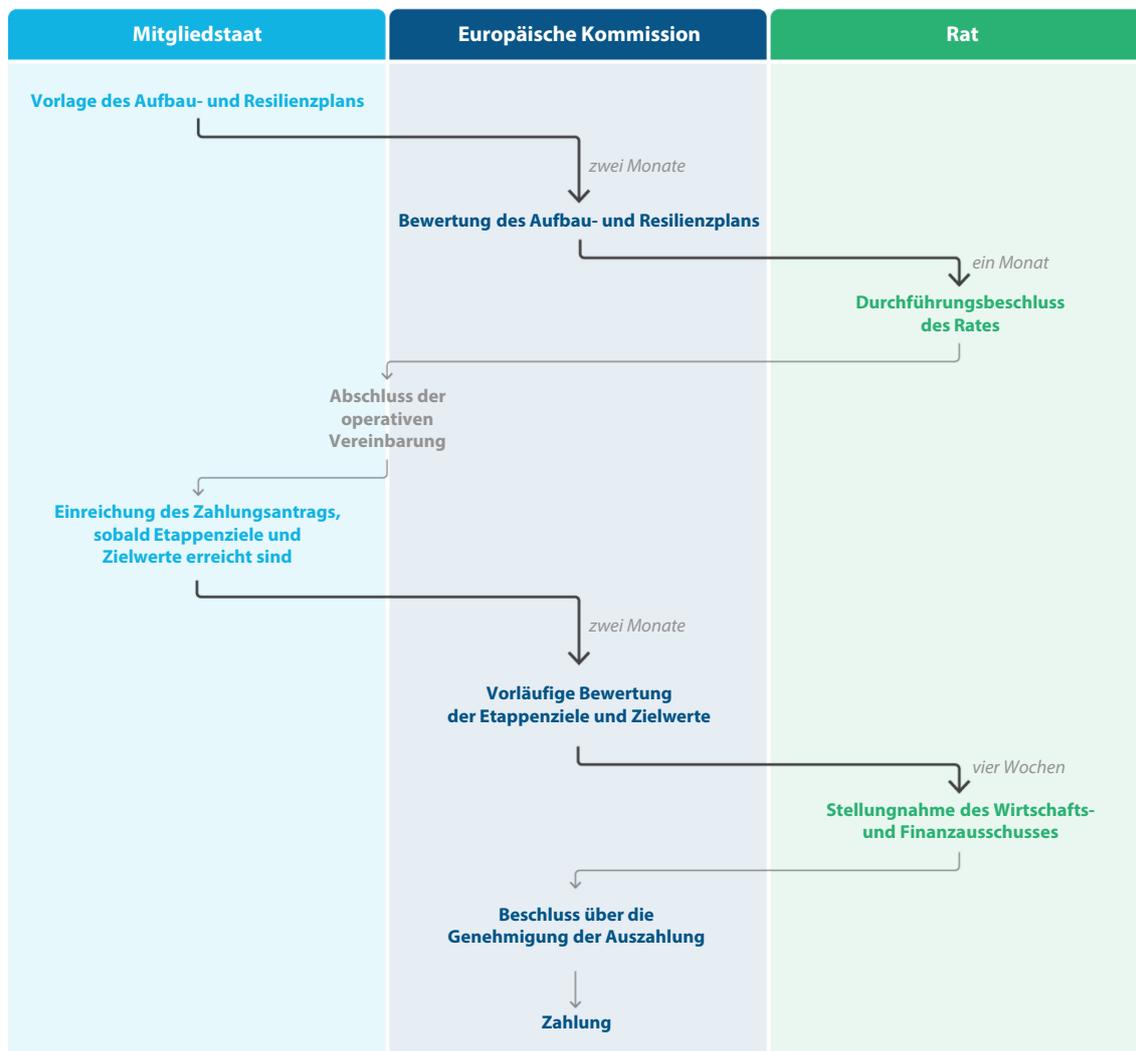
**07** Bei bis zum 31. Dezember 2021 angenommenen Durchführungsbeschlüssen des Rates können die Mitgliedstaaten einen Vorschuss in Form einer **Vorfinanzierung in Höhe von bis zu 13 %** ihrer gesamten Finanzhilfuzuweisungen und gegebenenfalls ihrer gesamten Darlehensbeträge beantragen<sup>11</sup>. Die Vorfinanzierung wird mit den einzelnen nachfolgenden Zahlungen proportional verrechnet. Im Rahmen von REPowerEU konnten die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Genehmigung ihrer REPowerEU-Kapitel eine Vorfinanzierung in Höhe von bis zu 20 % ihrer zusätzlichen Mittel erhalten.

**08** 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. Der Wert der einzelnen Zahlungsanträge basiert nicht auf den geschätzten Kosten für die Erreichung der darin enthaltenen Etappenziele und Zielwerte. In **Abbildung 2** sind die einzelnen Schritte der Beantragung von Mitteln im Rahmen der ARF dargestellt.

---

<sup>11</sup> Artikel 13 der **ARF-Verordnung**.

Abbildung 2 – Verfahren für die Durchführung der ARF



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**09** Die Mitgliedstaaten können nach Erreichen der entsprechenden Etappenziele und Zielwerte bis zu zwei **Zahlungsanträge** pro Jahr einreichen. Die Kommission hat dann zwei Monate Zeit, um den Zahlungsantrag zu bewerten und zu überprüfen, ob die zugrunde liegenden Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht wurden. Nach einer positiven Bewertung hat der Wirtschafts- und Finanzausschuss des Rates vier Wochen Zeit, eine Stellungnahme abzugeben, und die Kommission erlässt im Wege des Ausschussverfahrens (d. h. unter Beteiligung eines Ausschusses von Vertretern aller Mitgliedstaaten) einen Beschluss, mit dem sie die Auszahlung der Mittel genehmigt<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Artikel 24 Absätze 2–5 der ARF-Verordnung.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**10** Um im Rahmen der ARF das doppelte Ziel des Aufbaus und der Resilienz<sup>13</sup> zu erreichen, müssen die Mittel rechtzeitig ausgeschöpft werden. Dies trägt dazu bei, gegen Ende des Durchführungszeitraums Engpässe bei der Umsetzung der Maßnahmen zu vermeiden, wodurch das Risiko einer ineffizienten Mittelverwendung und von Unregelmäßigkeiten verringert wird.

**11** In Ermangelung einer klaren Definition in der ARF-Verordnung definiert der Hof **Ausschöpfung** als diejenigen EU-Mittel, die von der Kommission an die Mitgliedstaaten ausgezahlt wurden. Im Rahmen der ARF sind die Mitgliedstaaten die Begünstigten, und die Mittel werden von der Kommission an einen Mitgliedstaat ausgezahlt, nachdem dieser seine Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Um einen umfassenden Überblick zu erhalten, untersuchte der Hof im Zuge dieser Prüfung auch die Zahlungen an die Endempfänger sowie die Vorfinanzierungen.

**12** Darüber hinaus stützt der Hof seine Bewertung der **rechtzeitigen Mittelausschöpfung** darauf, ob die Mitgliedstaaten ihre Zahlungsanträge im Einklang mit dem in ihren operativen Vereinbarungen festgelegten vorläufigen Zeitplan eingereicht haben. Außerdem bewertete der Hof, ob erhebliche Risiken für den Abschluss der Maßnahmen innerhalb des Durchführungszeitraums der ARF (Februar 2020 bis August 2026) und somit für die langfristige Verwirklichung der Ziele der ARF bestehen.

**13** Aufgrund der Wesentlichkeit der ARF-Ausgaben und der Neuartigkeit der ARF als Finanzierungsinstrument hat der Hof diese Prüfung in sein jährliches Arbeitsprogramm aufgenommen. Für die Prüfung wurde der Zeitraum von der Einrichtung der ARF im Februar 2021 bis Ende 2023 berücksichtigt. So konnte der Hof den Stand und die Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen in der ersten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF bewerten und die Ursachen für Probleme und Risiken für die rechtzeitige Ausschöpfung der Mittel durch die Mitgliedstaaten und letztlich für den Abschluss der Maßnahmen ermitteln.

---

<sup>13</sup> Artikel 4 Absatz 1 der [ARF-Verordnung](#).

**14** Der Hof untersuchte die Konzeption und Durchführung der ARF, um zu bewerten, ob

- o die Mittel aus der ARF wie geplant ausgezahlt wurden;
- o durch die von den Mitgliedstaaten und der Kommission ergriffenen Maßnahmen sichergestellt wurde, dass die Mittel wie geplant ausgeschöpft wurden;
- o in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF inhärente Risiken in Bezug auf die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen bestehen.

**15** Die Prüfungsarbeiten des Hofes umfassten

- o Aktenprüfungen von Dokumenten und anderen Veröffentlichungen oder Informationen, die für die Ausschöpfung von ARF-Mitteln relevant sind;
- o eine Überprüfung und Analyse der von der Kommission vorgenommenen Bewertungen der Aufbau- und Resilienzpläne und der Zahlungsanträge der vier in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten (Spanien, Italien, Slowakei und Rumänien), die auf der Grundlage ihrer Fortschritte bei der Durchführung der ARF, der Wesentlichkeit der ihnen zugewiesenen ARF-Mittel und der Erhöhung ihrer Zuweisungen von EU-Mitteln im Vergleich zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 ausgewählt wurden;
- o Vor-Ort-Besuche in den in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten;
- o Befragungen von für die Durchführung und Koordinierung der Tätigkeiten im Rahmen der ARF zuständigen Behörden in den in die Stichprobe einbezogenen vier Mitgliedstaaten;
- o Befragungen von Kommissionsbediensteten, hauptsächlich der Taskforce "Aufbau und Resilienz " und der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen;
- o eine Analyse der Fortschritte von 42 Investitionsmaßnahmen in den vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage ihrer monetären Wesentlichkeit und eines fortgeschritteneren Umsetzungsstadiums ausgewählt wurden;
- o Umfragen, die sich an die Koordinierungs- und Durchführungsstellen für die ARF sowie an die Prüfbehörden richteten, um die Prüfungsarbeit des Hofes dahin gehend, wie sich die Konzeption und Durchführung der ARF auf die rechtzeitige Mittelausschöpfung auswirkt, zu untermauern (siehe [Anhang I](#));

- eine Durchsicht einschlägiger Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten;
- Befragungen der ARF-Koordinierungsstellen aller Mitgliedstaaten, um ein gemeinsames Verständnis und die Qualität der bereitgestellten Informationen über den Verbleib der Mittel und die Endempfänger zu gewährleisten.

**16** Während der Prüfung des Hofes übermittelten alle Mitgliedstaaten Anträge auf Änderung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne, die alle von der Kommission bewertet und anschließend vom Rat gebilligt wurden. Bei den Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes wurde gegebenenfalls berücksichtigt, wie sich das Verfahren zur Änderung der Aufbau- und Resilienzpläne auf die Ausschöpfung der ARF-Mittel auswirkt. Um jedoch die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, gehörten die Vorfinanzierungen im Rahmen von REPowerEU, die bis Ende 2023 an einige Mitgliedstaaten ausgezahlt wurden, nicht zum Prüfungsumfang. Auch bewertete der Hof bei dieser Prüfung nicht, ob mit den Reformen und Investitionen im Rahmen der ARF die angestrebten Ergebnisse erreicht wurden.

## Bemerkungen

**Zunächst wurde die Auszahlung der Mittel durch die Vorfinanzierung erleichtert, doch bei der Ausschöpfung der ARF-Mittel kommt es zu Verzögerungen, und die Ausschöpfung bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Mittel die Endempfänger erreicht haben**

**17** Der Hof bewertete die Auszahlung der Mittel durch die Kommission unter Berücksichtigung der bis Ende 2023 eingereichten Zahlungsanträge. Die Bewertung stützte sich auf Daten aus den ursprünglichen operativen Vereinbarungen, dem Aufbau- und Resilienzscoreboard der Kommission und anderen einschlägigen Dokumenten.

### Vorfinanzierung erleichterte zunächst die Auszahlung der Mittel

**18** Gemäß der ARF-Verordnung hatten Mitgliedstaaten, in Bezug auf die die Durchführungsbeschlüsse des Rates vor dem 31. Dezember 2021 erlassen wurden, Anspruch auf eine Vorfinanzierung in Höhe von bis zu 13 % des gesamten ihnen zuzuweisenden finanziellen Beitrags.

**19** Die Vorfinanzierung ermöglichte zunächst eine rasche Bereitstellung von mehr Mitteln und stand daher im Einklang mit dem Ziel der ARF, auf die Krise zu reagieren. Bis Ende 2023 – also nach knapp der Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF – hatte die Kommission insgesamt rund 213 Milliarden Euro an die Mitgliedstaaten ausgezahlt (139 Milliarden Euro an Finanzhilfen und 74 Milliarden Euro an Darlehen), darunter 56,5 Milliarden Euro in Form von Vorfinanzierungen<sup>14</sup>.

**20** Auch wenn die Vorfinanzierung nicht an die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zum Zeitpunkt der Zahlung geknüpft ist, steht sie insofern indirekt mit ihrer Erreichung im Zusammenhang, als sie proportional mit den nachfolgenden Zahlungen verrechnet wird. Bis Ende 2023 waren rund 25,6 Milliarden Euro bzw. 45 % der ausgezahlten Vorfinanzierung verrechnet.

---

<sup>14</sup> Europäische Kommission, [Aufbau- und Resilienzscoreboard – Auszahlungen](#), Stand 1. Februar 2024, ohne Auszahlungen im Zusammenhang mit REPowerEU.

## Ausschöpfung der ARF-Mittel schreitet voran, doch kommt es im Allgemeinen zu Verzögerungen

**21** Im Einklang mit der ARF-Verordnung<sup>15</sup> legen die Kommission und die Mitgliedstaaten in den jeweiligen operativen Vereinbarungen einen Zeitplan für die Einreichung der Zahlungsanträge fest. Diese Zeitpläne sind zwar nur vorläufig, doch enthalten sie auch die geplanten Fristen für die Durchführung in den einzelnen Mitgliedstaaten und tragen somit dazu bei, Verzögerungen und die zugrunde liegenden Probleme und Risiken bei der Durchführung der ARF zu ermitteln. Sie bilden daher die Grundlage für die Bewertung des Hofes, ob es bei der Durchführung der ARF zu Verzögerungen kommt.

**22** Die Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. *Abbildung 3* enthält eine Übersicht über den Stand der Durchführung Ende 2023.

---

<sup>15</sup> Artikel 20 Absatz 6 und Erwägungsgrund 70 der [ARF-Verordnung](#).

**Abbildung 3 – Fortschritte bei der Durchführung der ARF (Stand Ende 2023)**

	Ursprünglicher Aufbau- und Resilienzplan / Durchführungsbeschluss des Rates angenommen	Vorfinanzierung ausgezahlt	Operative Vereinbarung unterzeichnet	Anzahl der eingereichten Zahlungsanträge	Anzahl der erhaltenen Zahlungen
Österreich	☑	☑	☑	●	●
Belgien	☑	☑	☑	●	
Bulgarien	☑		☑	●●	●
Kroatien	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Zypern	☑	☑	☑	●●	●
Tschechien	☑	☑	☑	●●●	●
Dänemark	☑	☑	☑	●●	●
Estland	☑	☑	☑	●●	●●
Finnland	☑	☑	☑	●	
Frankreich	☑	☑	☑	●●	●●
Deutschland	☑	☑	☑	●	●
Griechenland	☑	☑	☑	●●● ○○○	●●● ○○○
Ungarn	☑				
Irland	☑		☑	●	
Italien	☑	☑	☑	●●●●● ○○○○○	●●●●● ○○○○○
Lettland	☑	☑	☑	●●	●
Litauen	☑	☑	☑	●●	●
Luxemburg	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Niederlande	☑				
Polen	☑		☑	● ○	
Portugal	☑	☑	☑	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Rumänien	☑	☑	☑	●●● ○○○	●● ○○
Slowakei	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Slowenien	☑	☑	☑	●●● ○	●●
Spanien	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Schweden	☑		☑		

*Hinweis:* Die Abbildung enthält nur Daten zu den ursprünglichen Aufbau- und Resilienzplänen; die bis Ende 2023 genehmigten Änderungen und ausgezahlten Vorfinanzierungen im Rahmen von REPowerEU sind nicht berücksichtigt, da sie nicht zum Prüfungsumfang gehörten.

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

**23** Der Hof stellt fest, dass bis Ende 2023 – fast drei Jahre nach Beginn der Durchführung der ARF und nach Ablauf von fast der Hälfte ihres Durchführungszeitraums – sieben Mitgliedstaaten keine Mittel für die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten erhalten hatten:

- zwei Mitgliedstaaten (Ungarn und die Niederlande) hatten keine operativen Vereinbarungen unterzeichnet und waren daher nicht in der Lage, Zahlungsanträge einzureichen oder Mittel aus der ARF zu erhalten;
- ein Mitgliedstaat (Schweden) hatte eine operative Vereinbarung unterzeichnet, aber keine Zahlungsanträge eingereicht;
- vier Mitgliedstaaten (Belgien, Finnland, Irland und Polen) hatten Zahlungsanträge eingereicht, aber nicht die entsprechenden Mittel erhalten, da ihre Anträge Ende 2023 noch geprüft wurden.

**24** Von den 104 Zahlungsanträgen für Finanzhilfen und Darlehen, die bis Ende 2023 eingereicht werden sollten, waren bis zu diesem Zeitpunkt 73 (70 %) eingereicht worden, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gab (*Abbildung 4*). Was die Mittel anbelangt, so hatten die Mitgliedstaaten Zahlungsanträge im Wert von 228 Milliarden Euro anstelle der ursprünglich geplanten 273 Milliarden Euro (d. h. in einem rund 16 % geringeren Wert) eingereicht. Von diesem Betrag wurden den Mitgliedstaaten bis Ende 2023 rund 182 Milliarden Euro für die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten ausgezahlt, einschließlich der bereits verrechneten Vorfinanzierungsbeträge.

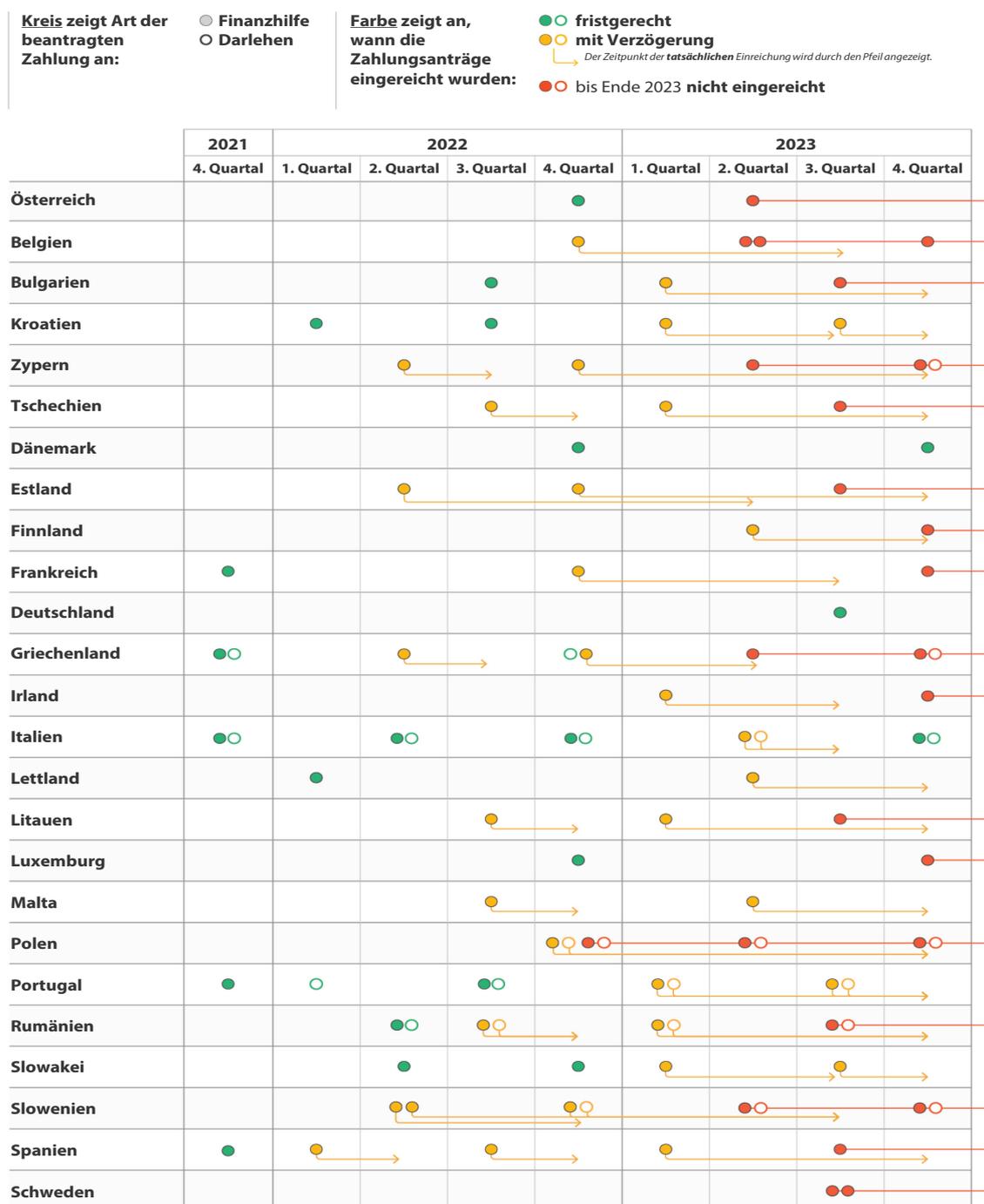
**Abbildung 4 – Anteil der bis Ende 2023 eingereichten Zahlungsanträge gemessen an den vorläufigen Zeitplänen in den operativen Vereinbarungen**

Kroatien	100 %
Tschechien	100 %
Dänemark	100 %
Deutschland	100 %
Italien	100 %
Lettland	100 %
Malta	100 %
Portugal	100 %
Slowakei	100 %
Spanien	80 %
Rumänien	75 %
Griechenland	75 %
<b>EU-27</b>	<b>70 %</b>
Estland	67 %
Frankreich	67 %
Litauen	67 %
Bulgarien	67 %
Luxemburg	50 %
Slowenien	50 %
Irland	50 %
Österreich	50 %
Finnland	50 %
Zypern	40 %
Polen	25 %
Belgien	25 %
Schweden	0 %
Ungarn	0 %
Niederlande	0 %

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

**25** Der Hof stellt fest, dass es bei fast allen Mitgliedstaaten zu Verzögerungen bei der Einreichung der Zahlungsanträge gegenüber den vorläufigen Zeitplänen in ihren jeweiligen operativen Vereinbarungen kam (*Abbildung 5*). Die Verzögerungen unterscheiden sich erheblich, und zwar nicht nur in Bezug auf die Anzahl der verspäteten Zahlungsanträge, die von einem (Finnland und Irland) bis zu sechs (Polen, Rumänien, Slowenien) reicht, sondern auch hinsichtlich der Dauer der Verzögerung, die zwischen einem Monat (Zypern, erste Zahlung) bis zu 12 Monaten (Estland, erste Zahlung) beträgt.

**Abbildung 5 – Verzögerungen bei der Einreichung der Zahlungsanträge gegenüber dem vorläufigen Zeitplan**



*Hinweis:* Ungarn und die Niederlande sind in der Tabelle nicht aufgeführt, da sie im Prüfungszeitraum des Hofes keine operativen Vereinbarungen unterzeichnet haben und daher bis Ende 2023 keinen Zahlungsantrag einreichen konnten. Aktuellere Informationen über die Fortschritte bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne sind dem Aufbau- und Resilienzscoreboard der Kommission zu entnehmen. Die Abbildung enthält nur Daten zu den ursprünglichen Aufbau- und Resilienzplänen; die bis Ende 2023 genehmigten Änderungen sind nicht berücksichtigt, da sie nicht zum Prüfungsumfang gehörten.

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

**26** *Abbildung 5* zeigt auch einen Trend hinsichtlich des Zeitpunkts der Einreichung der Zahlungsanträge: Je weiter die Durchführung der ARF fortschreitet, desto häufiger kommt es zu Verzögerungen. Während für die erste Zahlung 56 % (18 von 32) der Anträge fristgerecht eingereicht wurden, sank dieser Anteil beim zweiten Zahlungsantrag auf 27 % (8 von 30 Anträgen) und beim dritten auf 9,5 % (2 von 21 Anträgen). Der Hof stellt jedoch fest, dass erst dann bewertet werden kann, ob ein Mitgliedstaat seine Zahlungsanträge fristgerecht eingereicht hat, wenn dessen operative Vereinbarungen angenommen wurden, da diese den vorläufigen Zeitplan für Zahlungsanträge enthalten. Daher können Länder in der Abbildung ohne Verzögerungen erscheinen (z. B. Deutschland), weil sie ihre operativen Vereinbarungen später unterzeichnet haben – nicht notwendigerweise, weil sie bei der Durchführung der ARF weiter fortgeschritten sind. *Anhang II* enthält einen Überblick über die für die entsprechenden Bewertungen benötigte Zeit.

**27** Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten zweimal jährlich über die Fortschritte bei der Durchführung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne Bericht erstatten<sup>16</sup>. Diese halbjährliche Berichterstattung erfolgt im Rahmen des Europäischen Semesters und enthält Selbstauskünfte über die Fortschritte bei der Erreichung der vergangenen und der in den darauffolgenden 12 Monaten zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte. Die Analyse der letzten beiden von den Mitgliedstaaten vorgelegten Halbjahresberichte zeigt, dass der Anteil der Etappenziele und Zielwerte, die nicht fristgerecht erreicht wurden, gestiegen ist, während der Anteil der künftigen Etappenziele, deren Erreichung sich verzögert, unverändert geblieben ist:

- In den Berichten von April 2023 waren etwa 18 % der geplanten Etappenziele und Zielwerte als nicht erreicht angegeben. Dieser Anteil stieg in den im Oktober 2023 vorgelegten Berichten auf 24 %.
- Hinsichtlich der künftigen Etappenziele und Zielwerte (die in den 12 Monaten nach Vorlage der Berichte erreicht werden sollen) lag der Anteil der Etappenziele und Zielwerte, für die Verzögerungen gemeldet wurden, sowohl in den Berichten von April 2023 als auch in denjenigen von Oktober 2023 unverändert bei 16 %.

---

<sup>16</sup> Artikel 27 der [ARF-Verordnung](#).

## Mehrere Faktoren tragen zu den Verzögerungen bei

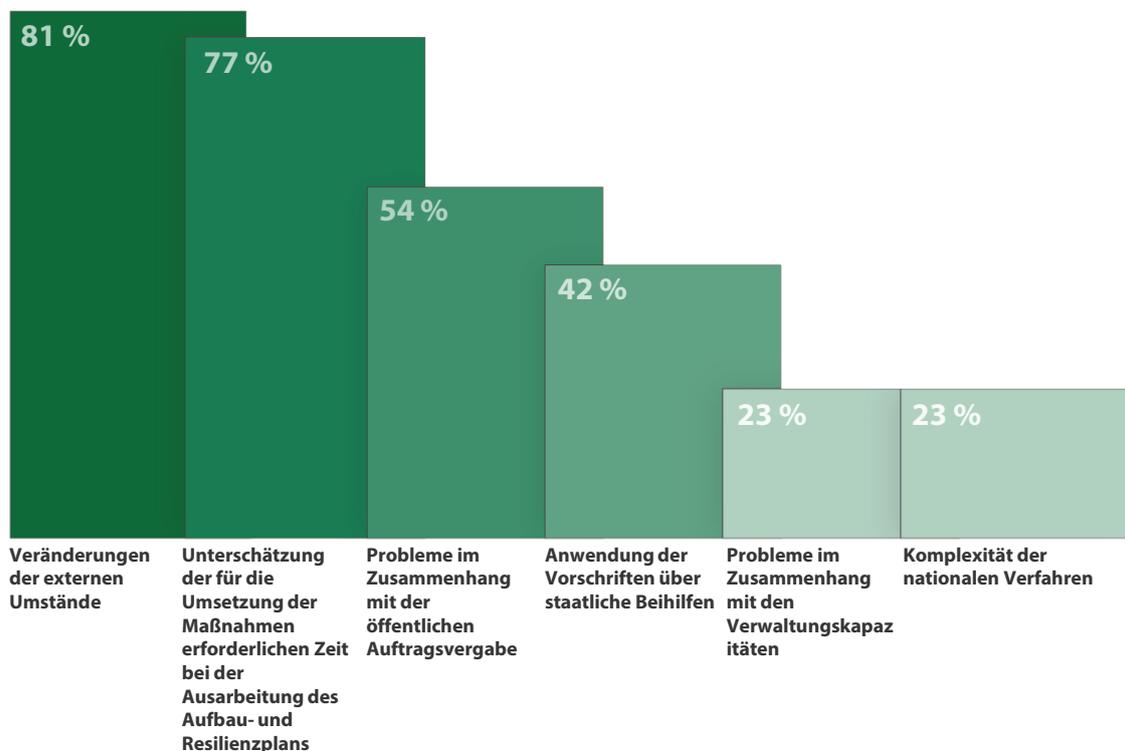
**28** Eines der Ziele dieser Prüfung bestand darin, die Gründe für Verzögerungen bei der Ausschöpfung der ARF-Mittel zu ermitteln. Daher erörterte der Hof bei seinen Vor-Ort-Prüfungen die Gründe für Verzögerungen mit den nationalen Behörden und analysierte eine Stichprobe von 42 Investitionen in den vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten, um zu bewerten, welche Gründe gegebenenfalls zu Verzögerungen beitragen. Außerdem nahm der Hof in seine an die ARF-Koordinierungsstellen gerichtete Umfrage eine Frage zu den Faktoren auf, die zu Verzögerungen bei der Mittelausschöpfung beitragen.

**29** In seiner Analyse ermittelte der Hof mehrere Gründe, die zu Verzögerungen bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne führten:

- Veränderungen der externen Umstände wie gestiegene Inflation und Versorgungsengpässe sowie Veränderungen im politischen Kontext in den Mitgliedstaaten bei den Reformen;
- Maßnahmen, die nicht auf den Zeitrahmen der ARF abgestimmt sind, und Unterschätzung der für die Umsetzung der Maßnahmen erforderlichen Zeit (aufgrund der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Vorschriften über staatliche Beihilfen);
- Durchführungsbestimmungen und Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Anwendung (Leitlinien zum Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen und zur zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte);
- Probleme im Zusammenhang mit den Verwaltungskapazitäten und komplexen Vorschriften auf nationaler Ebene.

**30** Der Hof stellte fest, dass die Gründe für die Verzögerungen bei der Durchführung der Aufbau- und Resilienzpläne von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind und sich auch hinsichtlich der Reformen einerseits und der Investitionen andererseits unterscheiden. Die Antworten auf die Umfrage des Hofes weisen auf die häufigsten Faktoren hin, die zu Verzögerungen bei der Mittelausschöpfung beitragen (siehe [Abbildung 6](#)).

**Abbildung 6 – Häufigkeit der Gründe für Verzögerungen bei der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte**



*Hinweis:* Die Umfrageteilnehmer konnten mehrere Antworten auf die Frage geben; dazu konnten sie die in der Umfrage angegebenen Optionen auswählen und/oder zusätzliche Gründe anführen.

*Quelle:* Umfrage des Hofes unter den ARF-Koordinierungsstellen.

### **Veränderungen der externen Umstände**

**31** In den Leitlinien der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, dass die Etappenziele und Zielwerte unter der Kontrolle des Mitgliedstaats verbleiben und nicht von externen Faktoren wie den makroökonomischen Aussichten oder der Entwicklung des Arbeitsmarktes abhängig sind<sup>17</sup>.

**32** Seit der Einrichtung der ARF Anfang 2021 hat sich die geopolitische Landschaft erheblich verändert, insbesondere mit dem seit Februar 2022 stattfindenden Angriffskrieg gegen die Ukraine, der zu Inflation und auf Rekordhöhe gestiegenen Energiepreisen in der EU geführt hat.

<sup>17</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Guidance to member states – Recovery and resilience plans" (SWD(2021) 12 final), Teil 1/2, S. 34.

**33** Solche Entwicklungen und ihre Auswirkungen (z. B. ein geringeres Interesse der Antragsteller an bestimmten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen) konnten zum Zeitpunkt der Vorlage der Aufbau- und Resilienzpläne nicht berücksichtigt werden. Dennoch stellen sie ein Risiko für das rechtzeitige Erreichen bestimmter Etappenziele und Zielwerte und somit für die Umsetzung von Maßnahmen dar oder hatten bereits negative Auswirkungen darauf (Beispiele aus der vom Hof gezogenen Stichprobe von Maßnahmen finden sich in **Kasten 1**).

### **Kasten 1**

#### **Beispiele für Maßnahmen, bei denen aufgrund externer Umstände Herausforderungen bestanden**

In Spanien verzögerte sich das Erreichen des Zwischenzielwerts, bis Ende 2023 231 000 Wohngebäude zu renovieren, da die Nachfrage nach Renovierungsarbeiten aufgrund der Inflation und insbesondere des starken Anstiegs der Rohstoffpreise geringer war als erwartet. Während des Verfahrens zur Änderung seines Aufbau- und Resilienzplans schlug Spanien daher vor, die Frist für das Erreichen des Zwischenzielwerts um ein Jahr zu verlängern, aber auch die Gesamtzahl der im Rahmen der Maßnahme durchzuführenden Renovierungen von 510 000 auf 410 000 zu verringern. Nach ihrer Bewertung akzeptierte die Kommission beide Vorschläge.

In Italien verzögerte sich das Erreichen des bis zum zweiten Quartal 2023 anvisierten Etappenziels der Mitteilung über die Vergabe aller öffentlichen Aufträge für den Bau von 2500 Schnellladestationen für Elektrofahrzeuge, da für einen Teil der Maßnahme keine Anträge gestellt wurden. Dies war in erster Linie auf Rohstoffengpässe zurückzuführen. Italien schlug in der Folge vor, diesen Teil der Maßnahme zu verschieben, was von der Kommission akzeptiert wurde.

## **Zeitraumen der ARF und Unterschätzung der für die Umsetzung der Maßnahmen erforderlichen Zeit**

**34** In den Leitlinien der Kommission<sup>18</sup> wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in ihren Aufbau- und Resilienzplänen zu beschreiben, ob es eine ausgereifte Projektpipeline gibt oder welche Schritte erforderlich wären, um eine solche Pipeline zu schaffen. Dies sollte sowohl für den Aufbau- und Resilienzplan insgesamt als auch für jede einzelne Komponente erfolgen, um einen klaren Umsetzungspfad festzulegen, leichter zu ermitteln, wo technische Unterstützung vorteilhaft sein könnte, und die Ausschöpfung der Mittel sicherzustellen.

**35** Der Hof untersuchte, ob die Aufbau- und Resilienzpläne der vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten Informationen über das Vorhandensein einer ausgereiften Projektpipeline enthielten. Darüber hinaus bewertete der Hof, ob es Probleme bei der Mittelausschöpfung gab, die darauf zurückzuführen waren, dass Projekte zu Beginn der ARF nicht ausgereift genug oder im Allgemeinen für den Zeitrahmen der ARF nicht geeignet waren.

**36** Bei den Befragungen des Hofes gaben die nationalen Behörden an, dass nicht klar gewesen sei, welche Informationen bzw. welcher Detailgrad hinsichtlich der Ausgereiftheit der Projektpipelines in den Aufbau- und Resilienzplänen erforderlich waren, da dies in den Leitlinien der Kommission nicht spezifiziert worden sei. In den Aufbau- und Resilienzplänen der in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten beschränkten sich die entsprechenden Beschreibungen beispielsweise auf Folgendes:

- Spanien: drei der 10 ausgewählten Maßnahmen, wobei nur angegeben wurde, dass die Ausgereiftheit ein Kriterium für die Auswahl der Projekte sei;
- Italien: fünf der 10 ausgewählten Maßnahmen, wobei nur angegeben wurde, dass sie aufgrund der Leitlinien der Kommission, in denen die Priorisierung ausgereifter Projekte empfohlen wird, ausgewählt worden seien.

---

<sup>18</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Guidance to member states – Recovery and resilience plans" (SWD(2021) 12 final), Teil 1/2, S. 43 und 45.

**37** In den Gesprächen mit dem Hof wiesen die nationalen Behörden darauf hin, dass sich einige der in den Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Maßnahmen als für den Zeitrahmen der ARF nicht geeignet erwiesen hätten. Dies gilt insbesondere für innovative Projekte, die per definitionem schwieriger zu planen sind und bei deren Durchführung eher Hindernisse auftreten (*Kasten 2* enthält ein Beispiel aus der vom Hof gezogenen Stichprobe von Maßnahmen). In seiner Stellungnahme zum Vorschlag zur Änderung der ARF-Verordnung in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen stellte der Hof fest, dass einige REPowerEU-Maßnahmen, insbesondere solche, die auf langfristige Ziele ausgerichtet sind, möglicherweise nicht innerhalb des Zeitrahmens der ARF umgesetzt werden können<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> [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)], Ziffer 7 und Ziffern 12–14.

## Kasten 2

### Beispiele für Maßnahmen, bei denen aufgrund ihrer mangelnden Eignung für den Zeitrahmen der ARF Herausforderungen bestanden

Der Aufbau- und Resilienzplan Rumäniens umfasste eine Investition in den Bau eines wasserstofffähigen Verteilernetzes. Während des Besuchs des Hofes äußerten die rumänischen Behörden jedoch Bedenken dahin gehend, dass die Investition für den Zeitrahmen der ARF nicht gut geeignet sei. Die genannten Hauptgründe hierfür waren ihr innovativer Charakter und die Unsicherheiten in Bezug auf den rechtlichen und operativen Rahmen sowie verschiedene Durchführungsrisiken im Zusammenhang mit technischen Fragen. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes waren bei dieser Investition keine Fortschritte zu verzeichnen, und die rumänischen Behörden schlugen vor, die Teilmaßnahme des Baus des Verteilernetzes für erneuerbare Gase aus dem Aufbau- und Resilienzplan zu streichen, was die Kommission akzeptierte.

Der Aufbau- und Resilienzplan Italiens umfasste eine Investition in die Entwicklung der Offshore-Stromerzeugungsinfrastruktur, einschließlich experimenteller Technologien, die Strömungen und Wellenbewegungen zur Erzeugung sauberer Energie nutzen. Nach öffentlichen Konsultationen und weiteren Untersuchungen der italienischen Behörden stellte sich heraus, dass das Genehmigungsverfahren für Projekte, die von der Maßnahme profitieren, nicht mit dem Durchführungszeitraum der ARF vereinbar war. Die italienischen Behörden schlugen daher vor, die Maßnahme aus dem Aufbau- und Resilienzplan zu streichen, was die Kommission nach ihrer Bewertung akzeptierte.

### Probleme im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen

**38** Die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfen wurden von den nationalen Behörden häufig als Gründe dafür genannt, dass die Projektdurchführung länger dauert als zunächst angenommen. Keiner dieser Faktoren ist neu oder spezifisch für die ARF. Dies deutet darauf hin, dass die Verzögerungen nicht auf die Vorschriften selbst zurückzuführen sind, sondern vielmehr darauf, dass die für ihre Anwendung benötigte Zeit bei der Auswahl der in die Aufbau- und Resilienzpläne aufzunehmenden Maßnahmen unterschätzt wird.

**39** Die Vergabe öffentlicher Aufträge war einer der Bereiche, die seit der Ausarbeitung der Aufbau- und Resilienzpläne von den Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds betroffen waren. Insbesondere der Anstieg der Preise und Lieferengpässe führten dazu, dass die Vergabeverfahren für einige der in der Stichprobe des Hofes enthaltenen Maßnahmen angepasst werden mussten oder erfolglos blieben.

**40** In Bezug auf staatliche Beihilfen wird in der ARF-Verordnung darauf hingewiesen, dass die allgemeinen Vorschriften über staatliche Beihilfen gelten und dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass alle in den Aufbau- und Resilienzplänen enthaltenen Reformen und Investitionen mit den EU-Beihilfavorschriften im Einklang stehen und alle Verfahren für staatliche Beihilfen eingehalten werden<sup>20</sup>. Die Kommission veröffentlichte Hilfsvorlagen, um die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Elemente staatlicher Beihilfen in ihren Aufbau- und Resilienzplänen zu unterstützen und Orientierungshilfe zu den damit zusammenhängenden Aspekten für die Arten von Investitionen bereitzustellen, die in den meisten Plänen enthalten sein dürften<sup>21</sup>.

**41** Dennoch erwiesen sich die Konzeption staatlicher Beihilferegulungen und die Einholung der entsprechenden Genehmigungen als zeitaufwendig, und die Behörden der Mitgliedstaaten unterschätzten oft die Dauer der Verfahren mit der Kommission, als sie die Maßnahmen in ihre Aufbau- und Resilienzpläne aufnahmen (*Kasten 3* enthält ein Beispiel aus der vom Hof gezogenen Stichprobe von Maßnahmen).

---

<sup>20</sup> Erwägungsgrund 8 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>21</sup> Europäische Kommission, [Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility](#).

### Kasten 3

#### Beispiel für eine Maßnahme, bei der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und mit staatlichen Beihilfen bestanden

Der Aufbau- und Resilienzplan Rumäniens umfasste eine Investition in die Errichtung von Anlagen für die Herstellung/die Montage/das Recycling von Batterien, Zellen und Fotovoltaikpaneelen. Das erste Etappenziel, das im dritten Quartal 2022 erreicht werden sollte, bestand in der Unterzeichnung der entsprechenden Verträge. Es wurde jedoch erst mit einer Verzögerung von mehr als acht Monaten erreicht.

Die rumänischen Behörden leiteten im Mai 2022 das Voranmeldeverfahren für die staatliche Beihilferegulierung ein. Das Verfahren dauerte sieben Monate. Folglich wurde die Beihilferegulierung erst im Dezember 2022 offiziell bei der Kommission angemeldet. Die Behörden veröffentlichten im Januar 2023 die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die Investition, die eine Aussetzungsklausel enthielt, da die Beihilferegulierung noch nicht in Kraft war, und verlängerten die Frist für die Einreichung von Vorschlägen einmal. Die Beihilferegulierung wurde erst im Februar 2023 genehmigt. Die Gespräche des Hofes mit den rumänischen Behörden ergaben, dass die Unsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit der Beihilferegulierung zu einer geringeren Teilnahmequote geführt hatte.

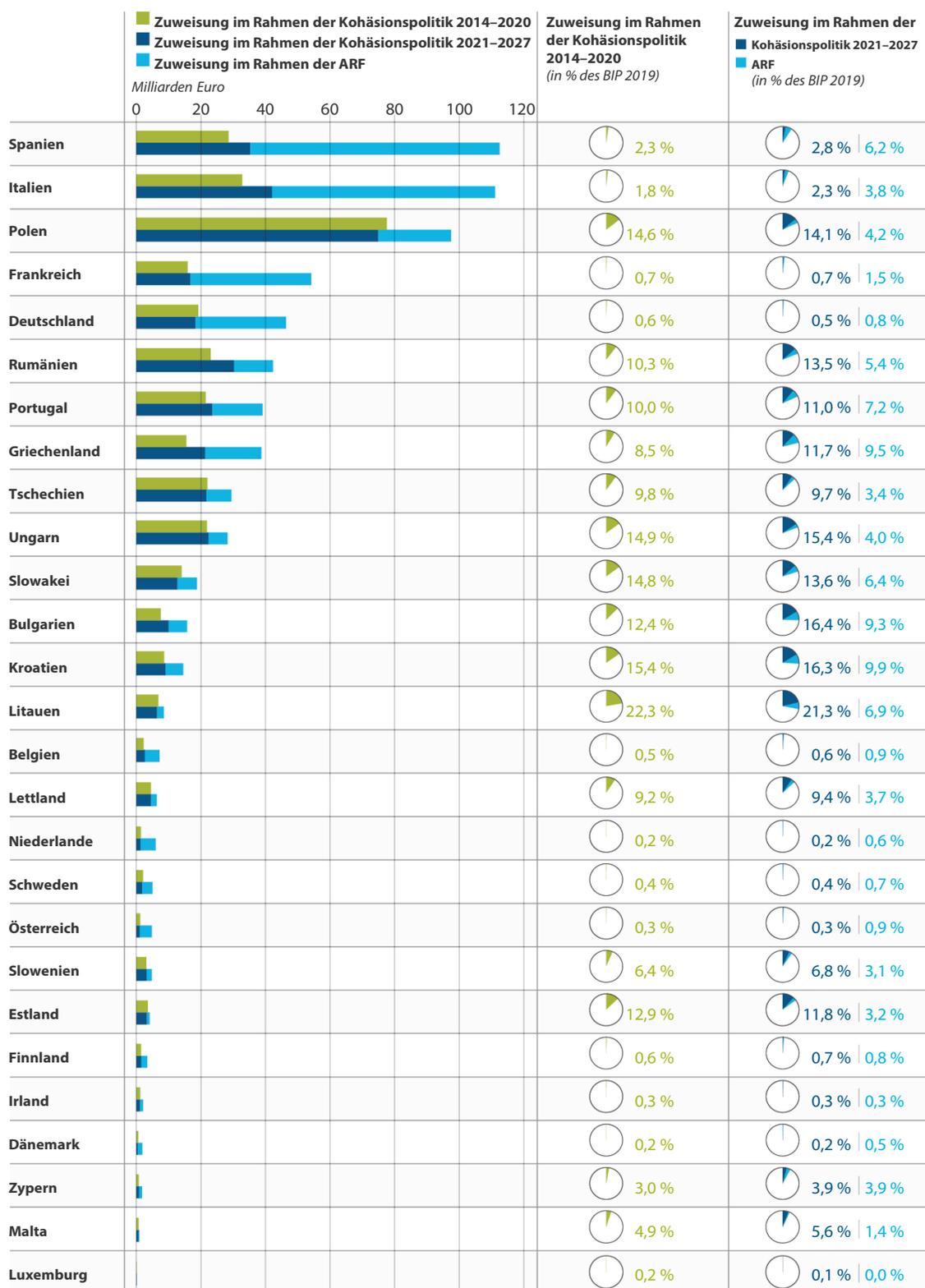
#### Probleme im Zusammenhang mit den Verwaltungskapazitäten

**42** Die Kommission wies darauf hin<sup>22</sup>, dass es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungskapazitäten verbessern, damit sie die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der ARF und anderer EU-Fonds nutzen und zu einer besseren Ausschöpfung der Mittel beitragen können. Daher untersuchte der Hof, ob bei den Beträgen, die im laufenden Finanzierungszeitraum für die Verausgabung durch die nationalen Verwaltungen zur Verfügung stehen, ein Risiko hinsichtlich der Mittelausschöpfung bestehen könnte.

**43** Der Hof stellt fest, dass die Durchführung der ARF in einigen Mitgliedstaaten zu einem erheblichen Anstieg der zu verausgabenden Beträge geführt hat, wobei 14 Länder für den Zeitraum 2021–2027 mindestens doppelt so viele Mittel erhielten wie für den Zeitraum 2014–2020 (siehe [Abbildung 7](#)).

<sup>22</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Guidance to member states – Recovery and resilience plans" (SWD(2021) 12 final), Teil 1/2, S. 45.

**Abbildung 7 – Vergleich der den Mitgliedstaaten für die Zeiträume 2014–2020 und 2021–2027 zugewiesenen Mittel – Kohäsionsbereich und ARF**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission (The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU und RRF: Update of the maximum financial contribution), des Europäischen Parlaments und von Eurostat.

**44** Darüber hinaus kam der Hof in früheren Veröffentlichungen zu folgenden Schlüssen:

- Für diejenigen Mitgliedstaaten, in denen Kohäsionsmittel bereits einen erheblichen Teil der öffentlichen Investitionen ausmachten<sup>23</sup>, wird es im Zeitraum 2021–2027 mit der Einführung der ARF eine besondere Herausforderung darstellen, wesentlich mehr EU-Mittel auszuschöpfen<sup>24</sup>.
- Die parallele und verzögerte Umsetzung mehrerer Instrumente erhöht das Risiko, dass den Mitgliedstaaten Mittel entgehen<sup>25</sup>.
- Einige der Mitgliedstaaten mit der geringsten Mittelausschöpfung im laufenden Programmplanungszeitraum werden wahrscheinlich erhebliche Unterstützung aus der ARF erhalten<sup>26</sup>.
- Die Überwachungssysteme oder die ARF-Durchführungsstellen existierten zum Zeitpunkt der Genehmigung der Aufbau- und Resilienzpläne in einigen Fällen noch nicht; dies stellte eine Einschränkung für die Bewertung der Verwaltungskapazitäten durch die Kommission dar<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien und die Slowakei.

<sup>24</sup> [Analyse 01/2023](#): "EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung", Ziffer 53.

<sup>25</sup> [Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2022](#), Kapitel 2: Haushaltsführung und Finanzmanagement, Ziffer 2.65.

<sup>26</sup> [Stellungnahme 6/2020](#) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität (COM(2020) 408 final), Ziffer 32.

<sup>27</sup> [Sonderbericht 21/2022](#): "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission", Ziffern 98–105.

**45** Darüber hinaus hielten 57 % der vom Hof befragten ARF-Koordinierungsstellen es für wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich, dass die Ausschöpfung der Mittel aus der ARF zusätzlich zu anderen EU-Mitteln im Zeitraum 2021–2027 eine Herausforderung darstellen wird. Außerdem berichtete die Kommission in ihrer Halbzeitevaluierung, dass einige Mitgliedstaaten seit der Einrichtung der ARF Schwierigkeiten mit dem Anstieg der Arbeitsbelastung hatten und dass daher die Bemühungen zur Verbesserung der nationalen Verwaltungskapazitäten fortgesetzt werden müssen<sup>28</sup>.

**46** Probleme im Zusammenhang mit den Verwaltungskapazitäten betreffen jedoch nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen: Rund ein Drittel der befragten Koordinierungsstellen hatte diesbezüglich keine Bedenken. Dies galt insbesondere für Mitgliedstaaten, bei denen die Zuweisung von ARF-Mitteln im Verhältnis zu ihrem BIP und/oder den Mitteln, die sie im Rahmen anderer EU-Finanzierungsinstrumente erhalten, gering war. Ein weiterer in der Umfrage genannter Grund dafür, dass die Verwaltungskapazitäten nicht als Problem angesehen wurden, war die Tatsache, dass die betreffenden Mitgliedstaaten spezifische Strukturen (z. B. spezielle ARF-Stellen innerhalb der nationalen Behörden) geschaffen hatten, um die Durchführung der ARF zu erleichtern.

---

<sup>28</sup> Europäische Kommission, "Stärkung der EU durch ehrgeizige Reformen und Investitionen" (COM(2024) 82 final), S. 15.

## Unsicherheit hinsichtlich der Anwendung der spezifischen Vorschriften für die Durchführung der ARF

**47** Die ARF-Verordnung enthält eine Reihe spezifischer Vorschriften für die Durchführung der Fazilität:

- Mit der ARF dürfen nur Maßnahmen unterstützt werden, die mit dem **Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen** im Einklang stehen<sup>29</sup>. Die ARF ist das erste Instrument, bei dem der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen als Voraussetzung für die Finanzierung vorgesehen ist. In der ARF-Verordnung ist ferner festgelegt, dass die Kommission im Wege technischer Leitlinien darlegen sollte, wie der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen im Zusammenhang mit der ARF anzuwenden ist<sup>30</sup>.
- Die Kommission muss spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang eines Zahlungsantrags bewerten, ob die einschlägigen **Etappenziele und Zielwerte** gemäß dem Durchführungsbeschluss des Rates **in zufriedenstellender Weise** erreicht wurden. Bei dieser Bewertung sollten auch die weiteren Bestimmungen in den operativen Vereinbarungen berücksichtigt werden<sup>31</sup>.

**48** Im Rahmen der Gespräche mit dem Hof nannten die Behörden der Mitgliedstaaten die Anwendung der verschiedenen Durchführungsbestimmungen und die Unsicherheit hinsichtlich ihrer Anwendung als eine der Herausforderungen, die sich auf die rechtzeitige Erreichung der Etappenziele und Zielwerte und somit auf die Ausschöpfung der Mittel auswirken.

**49** Auch wenn die Kommission technische Leitlinien sowie in informellen Gesprächen zusätzliche Informationen bereitgestellt hat, war die Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen eine Neuerung, weshalb die nationalen Behörden die entsprechenden Bestimmungen für schwierig hielten.

---

<sup>29</sup> Artikel 5 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>30</sup> Europäische Kommission, "Technische Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der 'Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen' im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität" (2021/C 58/01).

<sup>31</sup> Artikel 24 Absatz 3 der [ARF-Verordnung](#).

**50** Die Kommission setzte erforderlichenfalls ihre Bewertung der Zahlungsanträge aus, um zusätzliche Informationen über die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte von den in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten anzufordern. Aus der vom Hof gezogenen Stichprobe von Maßnahmen geht hervor, dass die Kommission und die betreffenden Mitgliedstaaten in einigen Fällen unterschiedlicher Auffassung darüber waren, was unter "zufriedenstellender Erreichung der Etappenziele und Zielwerte" zu verstehen ist. Diese Differenzen erforderten zusätzliche Erörterungen sowie Zeit, um ausgeräumt zu werden.

**51** Die Kommission erläuterte zwar auf bilateraler Basis Einzelfälle betreffend die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte, doch gab sie erst im Februar 2023 schriftliche Leitlinien heraus<sup>32</sup>. Dennoch geht aus der Umfrage des Hofes hervor, dass 65 % der ARF-Koordinierungsstellen in den Mitgliedstaaten der Aussage zustimmen bzw. voll und ganz zustimmen, dass die Definition der "zufriedenstellenden Erreichung" ein Risiko für die rechtzeitige Ausschöpfung der Mittel darstellt (siehe [Anhang I](#)).

**52** [Kasten 4](#) enthält Beispiele für Maßnahmen in der Stichprobe des Hofes, bei denen Herausforderungen im Zusammenhang mit den spezifischen Vorschriften für die Durchführung der ARF bestanden und Unsicherheit hinsichtlich der Anwendung dieser Vorschriften herrschte.

---

<sup>32</sup> Europäische Kommission, "Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität: Ein einzigartiges Instrument im Zentrum des ökologischen und digitalen Wandels in Europa" ([COM\(2023\) 99 final](#)), Anhang I.

## Kasten 4

### **Beispiel für Maßnahmen, bei denen Herausforderungen im Zusammenhang mit den spezifischen Vorschriften für die Durchführung der ARF bestanden und Unsicherheit hinsichtlich der Anwendung dieser Vorschriften herrschte**

#### Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen

Der Aufbau- und Resilienzplan Italiens umfasste eine Investition in den Bau einer bestimmten Anzahl von Kilometern öffentlicher Verkehrsinfrastruktur in bestimmten Metropolregionen. Im Rahmen der Prüfung des Hofes äußerten die italienischen Behörden Bedenken hinsichtlich der fristgerechten Umsetzung der Maßnahme, unter anderem da eines der Projekte nicht mit dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen in Einklang gebracht werden konnte, weil es in einem Vulkangebiet angesiedelt war. Letztendlich beantragten sie, die Maßnahme so zu ändern, dass die spezifischen Verweise auf einen der Standorte, an denen die Infrastruktur gebaut werden sollte, gestrichen werden, und der ursprüngliche Zielwert durch ein Etappenziel in Bezug auf die Vergabe des Auftrags ersetzt wird. Die Kommission akzeptierte den Vorschlag.

#### Zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten

Der Aufbau- und Resilienzplan Rumäniens umfasste eine Investition in die Entwicklung einer Kraft-Wärme-Kopplung in Fernwärmesystemen mit einer installierten Stromerzeugungskapazität von mindestens 300 Megawatt (MW). Das ursprüngliche Etappenziel für diese Maßnahme war die Unterzeichnung von Verträgen, gefolgt von dem Zielwert, 300 MW an Kapazität in Betrieb zu nehmen.

Nach Vorlage einer ersten Reihe von Verträgen äußerte die Kommission Bedenken hinsichtlich ihrer Gültigkeit sowie dahin gehend, ob sie ausreichen, um das 300-MW-Ziel zu erreichen. Daraufhin legten die rumänischen Behörden weitere Verträge vor und gaben an, dass damit eine Kapazität von insgesamt 349 MW abgedeckt werde. Sie argumentierten ferner, dass ihr ursprüngliches Verständnis des Etappenziels durch gewisse Unstimmigkeiten zwischen den englischen und rumänischen Fassungen der Durchführungsbeschlüsse des Rates und der operativen Vereinbarungen beeinträchtigt worden sei.

Dies führte dazu, dass das Bewertungsverfahren sechs Monate dauerte. Am Ende des Verfahrens kam die Kommission zu dem Schluss, dass das Etappenziel noch nicht zufriedenstellend erreicht wurde, da die rumänischen Behörden keine hinreichende Gewähr dafür geboten hatten, dass die unterzeichneten Verträge dem Fernwärmebedarf des Landes entsprachen. Außerdem war die Kommission der Auffassung, dass die Behörden nicht sorgfältig geprüft hatten, ob die Anträge

die in der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen festgelegten Anforderungen erfüllten. Folglich setzte sie die betreffende Zahlung teilweise aus.

### **Ausgezahlte Mittel haben noch nicht zwangsläufig die Endempfänger erreicht, und der Begriff "Endempfänger" wird nicht immer einheitlich verwendet**

**53** Im Zusammenhang mit der ARF gelten Mittel als ausgeschöpft, sobald sie an die Mitgliedstaaten als Begünstigte der ARF-Mittel ausgezahlt wurden. Ausschöpfung bedeutet daher nicht, dass diese Mittel ihre Endempfänger erreicht haben (siehe Ziffer [11](#)). Um jedoch Informationen über die ARF-Mittel zu erhalten, die bereits die Realwirtschaft erreicht haben, befragte der Hof die Mitgliedstaaten i) zu dem Anteil der aus dem nationalen Haushalt an die Endempfänger ausgezahlten ARF-Mittel und ii) zu dem Verbleib der bislang von der Kommission erhaltenen ARF-Mittel.

**54** Im Oktober 2023 kontaktierte der Hof die 22 Mitgliedstaaten, die Mittel aus der ARF erhalten hatten, um Informationen darüber einzuholen, wo sich diese Mittel zu jenem Zeitpunkt befanden. Während einige Mitgliedstaaten diese Informationen entweder nicht vorlegten (drei) oder unvollständige bzw. inkohärente Informationen vorlegten (vier), stellten 15 die entsprechenden Informationen bereit; in diesen 15 Mitgliedstaaten hatte etwa die Hälfte der erhaltenen Mittel die Endempfänger erreicht.

**55** Seit März 2023 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jeweils eine Liste der 100 Endempfänger, die die höchsten Beträge an Mitteln zur Ausführung von Maßnahmen im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne erhalten<sup>33</sup>, offenzulegen und zweimal im Jahr zu aktualisieren, um die Transparenz bei der Verwendung der ARF-Mittel zu erhöhen<sup>34</sup>. In den Leitlinien der Kommission<sup>35</sup> wird Endempfänger (*final recipient*) definiert als die letzte Stelle, die Mittel erhält und kein Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer ist. Bei der Analyse dieser Listen stellte der Hof jedoch fest, dass der Begriff "Endempfänger" in den Mitgliedstaaten für ähnliche Maßnahmen unterschiedlich ausgelegt wird. Im Folgenden einige Beispiele:

- Bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Finanzmitteln für Unternehmen umfasst der Begriff nach Ansicht einiger Mitgliedstaaten Einrichtungen, die die Finanzierung auf nationaler oder sogar 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.

**56** Die nationalen Behörden bestätigten in den Sitzungen mit dem Hof, dass die derzeitige Definition des Begriffs "Endempfänger" einen Auslegungsspielraum offenlässt.

---

<sup>33</sup> Artikel 1 Nummer 10 (zur Einfügung von Artikel 25a) der [Verordnung \(EU\) 2023/435](#) zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG.

<sup>34</sup> Europäische Kommission, "Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU" ([2023/C 80/01](#)), S. 34.

<sup>35</sup> Europäische Kommission, "Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU" ([2023/C 80/01](#)), S. 34.

## Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Mittelausschöpfung zu erleichtern, doch ist es noch zu früh, um beurteilen zu können, ob sie sich positiv auswirken

**57** Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Mittelausschöpfung zu erleichtern. Dazu gehörten

- Änderungen der Aufbau- und Resilienzpläne, um den Veränderungen der externen Umstände Rechnung zu tragen;
- Unterstützung und Orientierungshilfe durch die Kommission, um unterschiedliche Auslegungen der Durchführungsbestimmungen möglichst zu vermeiden;
- Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten;
- die Einrichtung eines Systems zur Überwachung der Durchführung der ARF.

**58** Der Hof untersuchte, ob die ergriffenen Maßnahmen geeignet sind, die festgestellten Probleme zu beheben.

## Alle in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten beantragten Änderungen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne, doch die Auswirkungen auf die Mittelausschöpfung bleiben abzuwarten

**59** In der ARF-Verordnung sind die Bedingungen festgelegt, unter denen ein Mitgliedstaat seinen Aufbau- und Resilienzplan ändern kann (siehe Ziffer **06**). Die Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten enthalten weitere Einzelheiten dazu, wann und wie die Mitgliedstaaten solche Überarbeitungen beantragen können.

**60** Der Hof bewertete, wie viele der 42 Maßnahmen in seiner Stichprobe Gegenstand von Änderungen waren, sowie die Art dieser Änderungen (siehe Ziffer **06**). Der Hof stellte fest, dass 27 der in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen (64 %) von Änderungen betroffen waren, darunter 23 im Zusammenhang mit Etappenzielen und Zielwerten, die aufgrund "objektiver Umstände" nicht erreichbar waren (Artikel 21 Absatz 1 der ARF-Verordnung). Die Änderungen betrafen hauptsächlich die Absenkung der Zielwerte, den Aufschub des Abschlusses von Maßnahmen oder die Streichung von Maßnahmen aus dem Aufbau- und Resilienzplan (siehe **Tabelle 1**).

**Tabelle 1 – Beantragte Änderungen der in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen**

Mitgliedstaat	Anzahl der in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen	Anzahl der Maßnahmen, für die Änderungen beantragt wurden	Anzahl der positiven Bewertungen durch die Kommission	Anzahl der beantragten Änderungen auf Grundlage von Artikel 21	Beispiele für vorgeschlagene Änderungen
Italien	10	10	10	10	Änderung der Beschreibung der Maßnahme Niedrigere Zielwerte Aufschub des Abschlusses Streichung einer Maßnahme
Rumänien	11	4	4	2	Niedrigere Zielwerte Streichung eines Etappenziels
Slowakei	11	8	8	7	Niedrigere Zielwerte Aufschub des Abschlusses
Spanien	10	5	5	4	Niedrigere Zielwerte Aufschub des Abschlusses
<b>Insgesamt</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der geänderten Aufbau- und Resilienzpläne.

**61** In der ARF-Verordnung ist nicht klar festgelegt, was genau unter "objektiven Umständen", die Änderungen rechtfertigen, zu verstehen ist. Im Februar 2023 veröffentlichte die Kommission jedoch Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU<sup>36</sup>, die weitere Erläuterungen zu den objektiven Umständen sowie Beispiele enthielten.

**62** Im Allgemeinen schlugen die Mitgliedstaaten Änderungen der Aufbau- und Resilienzpläne vor, um Lösungen im Hinblick auf Maßnahmen anzubieten, die andernfalls nicht mehr durchführbar gewesen wären. Änderungen der Pläne können daher die Mittelausschöpfung erleichtern. In den Leitlinien der Kommission heißt es allerdings, dass die vorgeschlagenen Änderungen die Gesamtzielsetzungen der Aufbau- und Resilienzpläne nicht einschränken sollten<sup>37</sup>; dieser Aspekt war jedoch nicht Gegenstand der Prüfung des Hofes.

**63** Darüber hinaus stimmten 58 % der 26 ARF-Koordinierungsstellen, die auf die Umfrage des Hofes antworteten, der Aussage zu bzw. voll und ganz zu, dass weitere Leitlinien der Kommission zum Verfahren und zu den Bedingungen für die Änderung der Aufbau- und Resilienzpläne erforderlich sind, um eine rechtzeitige Mittelausschöpfung zu gewährleisten. Außerdem waren nur 46 % der Umfrageteilnehmer der Ansicht, dass die Leitlinien rechtzeitig bereitgestellt wurden.

---

<sup>36</sup> Europäische Kommission, "Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU" (2023/C 80/01), S. 11–12.

<sup>37</sup> Europäische Kommission, "Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne im Kontext von REPowerEU" (2023/C 80/01), S. 12.

## Die Kommission hat Leitlinien zu den spezifischen Vorschriften für die Durchführung der ARF zur Verfügung gestellt, die jedoch einen Auslegungsspielraum lassen

### Zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten und Teilzahlungen

**64** Um die Mittelausschöpfung zu erleichtern, stellte die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Verfügung und förderte den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Am 21. Februar 2023 veröffentlichte die Kommission ihren Rahmen für die Bewertung der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten sowie die Methode zur Bestimmung von Zahlungsaussetzungen<sup>38</sup>. Der Hof stellt fest, dass die Kommission die Methode für die Bewertung zwei Jahre nach Beginn des Durchführungszeitraums der ARF vorgelegt hat und dass sie Auslegungsspielraum lässt, insbesondere da die Etappenziele und Zielwerte oft nur vage definiert sind<sup>39</sup>. Darüber hinaus bleibt die Entscheidung, Zahlungen zu kürzen, wenn bestimmte Etappenziele oder Zielwerte nicht erreicht wurden, bis zu einem gewissen Grad eine Ermessensfrage<sup>40</sup>.

**65** Darüber hinaus ist im Rahmen der Methode festgelegt, dass Elemente der operativen Vereinbarungen (wie der Überprüfungsmechanismus und Überwachungsschritte) während der Bewertung nicht als Anforderungen betrachtet werden sollten, obwohl – wie bereits in früheren Prüfungsberichten des Hofes dargelegt – die im Überprüfungsmechanismus bereitgestellten Informationen die Klarheit und die Messbarkeit der Etappenziele im Vergleich zu den Beschreibungen in den Durchführungsbeschlüssen des Rates deutlich verbessern<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Europäische Kommission, "Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität: Ein einzigartiges Instrument im Zentrum des ökologischen und digitalen Wandels in Europa" (COM(2023) 99 final), Anhänge I und II.

<sup>39</sup> Sonderbericht 21/2022: "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen", Ziffer 82.

<sup>40</sup> Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2022, Kapitel 11: Aufbau- und Resilienzfazilität, Ziffern 11.19 und 11.37.

<sup>41</sup> 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 28–29.

**66** Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes unter den ARF-Koordinierungsstellen zeigen, dass jeweils etwa die Hälfte die Frage, ob die Leitlinien zeitnah und leicht zugänglich bereitgestellt wurden und ob sie die Mittelausschöpfung erleichtern, bejahte bzw. verneinte. 61 % der ARF-Koordinierungsstellen stimmten jedoch der Aussage zu bzw. voll und ganz zu, dass weitere Leitlinien und Informationen vonseiten der Kommission erforderlich sind.

### **Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen**

**67** Wie in Ziffer 47 erwähnt, war die ARF das erste Instrument, bei dem der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen als Voraussetzung für die Finanzierung eingeführt wurde. Die Kommission veröffentlichte ihre technischen Leitlinien für die Anwendung dieses Grundsatzes zeitnah. Bei den Prüfbesuchen des Hofes erklärten die Behörden der Mitgliedstaaten jedoch, dass der Grundsatz aufgrund seiner Komplexität trotz der von der Kommission geleisteten Unterstützung schwierig anzuwenden sei.

**68** Dies wurde auch in den Antworten auf die Umfrage des Hofes unter den ARF-Durchführungsstellen bestätigt: Etwa 60 % waren der Ansicht, dass weitere Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen erforderlich seien, um eine rechtzeitige Ausschöpfung der ARF-Mittel sicherzustellen. Im September 2023 veröffentlichte die Kommission zusätzliche Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen<sup>42</sup>. Es ist noch zu früh, um beurteilen zu können, ob damit die Herausforderungen bewältigt werden, mit denen die Mitgliedstaaten bisher konfrontiert waren.

---

<sup>42</sup> Bekanntmachung [C\(2023\) 6454 final](#) der Kommission: "Technische Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der 'Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen' im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität".

## Die in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Verwaltungskapazitäten zu erhöhen, sind jedoch nach wie vor mit Personalmangel konfrontiert

**69** In ihren Leitlinien für die Aufbau- und Resilienzpläne wies die Kommission darauf hin, dass die Mitgliedstaaten ihre Ressourcen effizient nutzen und sicherstellen sollten, dass die erforderlichen Verwaltungskapazitäten vorhanden sind, damit die Reformen und Investitionen wie geplant durchgeführt werden können und eine wirksame Umsetzung gewährleistet ist<sup>43</sup>.

**70** Die in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten planten eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten für die Durchführung der ARF. Dazu gehörten die Einstellung von zusätzlichem Personal, operative Unterstützung und die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Bestimmte Herausforderungen bestehen jedoch nach wie vor:

- Der Aufbau- und Resilienzplan Spaniens umfasste spezifische Reformen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung des Landes durch die Stärkung seines Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Verbesserung der Einstellungsverfahren und die Entwicklung eines Systems zur Verwaltung und Überwachung der Durchführung der ARF. Einige Maßnahmen wurden jedoch nicht so schnell wie erwartet abgeschlossen. Dazu gehörte eine Reform zur Stärkung der Fähigkeit der Verwaltung, Personal zu gewinnen und zu halten, die schließlich im Dezember 2023 vom spanischen Parlament gebilligt wurde. Darüber hinaus wurde in einem Bericht des spanischen Rechnungshofs vom April 2023 auf Herausforderungen bei der ordnungsgemäßen Planung der Humanressourcen und bei der Sicherstellung angemessener Ressourcen (insbesondere auf regionaler Ebene) zur Durchführung der ARF hingewiesen<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Guidance to member states – Recovery and resilience plans" (SWD(2021) 12 final), Teil 1/2, S. 45.

<sup>44</sup> Spanischer Rechnungshof, "Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", N.1.515.

- Der Aufbau- und Resilienzplan Rumäniens umfasste eine Reihe von Reformen zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Verwaltung. Rumänien hat das Etappenziel der Schaffung des institutionellen Rahmens für den Aufbau- und Resilienzplan und der Erteilung des rechtlichen Mandats für die einschlägigen Stellen erreicht. Es gab mehrere Vorschläge zur Neuorganisation der ARF-Koordinierungsstelle, unter anderem zur Erhöhung der Anzahl der an der Verwaltung der ARF-Mittel beteiligten Mitarbeiter. Im Mai 2023 entsprach die Aufstockung des Personals jedoch nicht dem, was die ARF-Koordinierungsstelle für die Durchführung der ARF als nötig erachtete.
- Italien hat eine Reihe von Reformen seiner öffentlichen Verwaltung abgeschlossen, unter anderem in Bezug auf Einstellungsverfahren, die Einrichtung des IT-Systems für die Überwachung und Verwaltung der Durchführung der ARF und die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Dazu gehörte auch ein Etappenziel betreffend die Stärkung der Verwaltungskapazitäten der lokalen Behörden<sup>45</sup>. Im März 2023 stellte der italienische Rechnungshof jedoch Probleme im Zusammenhang mit der hohen Fluktuation der eingestellten Mitarbeiter fest und betonte, dass die Verfahren für die Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans komplex seien und viele Behörden immer noch nicht über das erforderliche Personal verfügten<sup>46</sup>.
- Die Slowakei hat eine Reform zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene durchgeführt. Dies erforderte die Annahme der Rechtsgrundlage für die Einrichtung der einschlägigen Stellen, die Festlegung ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die Analyse des organisatorischen Aufbaus der für die Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans zuständigen Dienststellen. Die slowakische Prüfbehörde wies im Oktober 2022 auf Schwachstellen im Zusammenhang mit den Organisationsstrukturen und der Personalausstattung sowie auf einen Mangel an ausreichenden Leitlinien auf nationaler Ebene hin, insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung ordnungsgemäßer interner Kontrollen<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Siehe auch [Jahresberichte für das Haushaltsjahr 2022](#) über die Ausführung des EU-Haushaltsplans sowie über die Tätigkeiten im Rahmen des neunten, zehnten und elften Europäischen Entwicklungsfonds, Ziffer 11.33 und Kasten 11.3.

<sup>46</sup> Italienischer Rechnungshof, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

<sup>47</sup> Nationale Durchführungs- und Koordinierungsbehörde (NIKA), Zusammenfassung der Prüfungen gemäß Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2021/241 und Anhang III der Finanzierungsvereinbarung, Oktober 2022.

## Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben Systeme zur Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung eingerichtet, doch erfolgt keine systematische Weiterverfolgung von Verzögerungen

**71** Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Aufbau- und Resilienzplänen Regelungen im Hinblick auf die wirksame Überwachung und Durchführung dieser Pläne festlegen, einschließlich des vorgesehenen Zeitplans und der geplanten Etappenziele und Zielwerte sowie der entsprechenden Indikatoren<sup>48</sup>. Wie der Hof in seinem Sonderbericht über den Leistungsüberwachungsrahmen der ARF<sup>49</sup> festgestellt hat, haben die Kommission und die Mitgliedstaaten in kurzer Zeit IT-Systeme sowie Strukturen zur Verwaltung und Kontrolle der ARF eingerichtet.

**72** Die Umfrage des Hofes unter den ARF-Koordinierungsstellen zeigt, dass die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer IT-Systeme für die Überwachung der Durchführung unterschiedliche Ansätze verfolgten. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die IT-Systeme in den meisten Fällen in der Lage sind, die Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu jedem beliebigen Zeitpunkt sowohl für den Mitgliedstaat insgesamt als auch für die Endempfänger zu überwachen. Von den vier in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten war dies bei Rumänien und der Slowakei jedoch nicht der Fall, da ihre Überwachungssysteme keine solchen detaillierten Aufschlüsselungen liefern konnten. Außerdem wurde das rumänische IT-System nicht von allen durchführenden Ministerien genutzt und enthielt daher keine umfassenden Informationen über die Durchführung. Infolgedessen verfügte die ARF-Koordinierungsstelle nicht immer über zeitnahe Informationen über die Fortschritte bei den betreffenden Maßnahmen, was es ihr ermöglicht hätte, bei Verzögerungen Abhilfe zu schaffen und die Mittelausschöpfung zu erleichtern. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes waren beide Mitgliedstaaten dabei, neue Überwachungssysteme einzurichten.

---

<sup>48</sup> Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe p und Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe h der [ARF-Verordnung](#).

<sup>49</sup> [Sonderbericht 26/2023](#): "Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus", Ziffern 54–57.

**73** Darüber hinaus gab etwa die Hälfte der Teilnehmer an der Umfrage des Hofes an, dass ihre Überwachungssysteme kein "Frühwarnsystem" umfassten, um sie über Verzögerungen bei der Erreichung von Etappenzielen oder Zielwerten vor dem Fälligkeitstermin zu informieren oder darauf hinzuweisen, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten rückgängig gemacht wurden. Die ausführlichen Ergebnisse der Umfrage des Hofes zu den Überwachungssystemen sind [Anhang III](#) zu entnehmen.

**74** Gemäß der ARF-Verordnung<sup>50</sup> müssen die Mitgliedstaaten zweimal jährlich Bericht über ihre Fortschritte bei der Durchführung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne erstatten. Zweck dieser Berichterstattung ist es, eine umfassende Bestandsaufnahme der Durchführung aller Pläne vorzunehmen und es der Kommission zu ermöglichen, potenzielle Risiken zu ermitteln, die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten angegangen werden müssen. Bei seiner Analyse der von den Mitgliedstaaten vorgelegten halbjährlichen Berichte stellte der Hof fest, dass nicht alle Mitgliedstaaten systematisch umfassende Informationen über die Gründe für Verzögerungen bei der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten bereitstellten. Stattdessen beschränken sich die Informationen in vielen Fällen auf allgemeine Beschreibungen der unternommenen Schritte. Außerdem stellte die Kommission fest, dass die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte mitunter fehlerhaft war.

**75** Unvollständige und ungenaue Informationen führen dazu, dass die Kommission nur in eingeschränktem Maße tätig werden kann, wenn es darum geht, die Ursachen von Verzögerungen rechtzeitig anzugehen und die sich daraus ergebenden Risiken für die Mittelausschöpfung zu mindern. Die Kommission steht zwar in regelmäßigem Kontakt mit den Mitgliedstaaten, fordert diese aber nicht systematisch auf, Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, die ergriffen wurden, um Verzögerungen entgegenzuwirken oder Herausforderungen bei der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zu bewältigen, obwohl die Kommission die ARF im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durchführt und die letzte Verantwortung trägt.

---

<sup>50</sup> Artikel 27 der [ARF-Verordnung](#).

## **Die Gestaltung der ARF birgt Risiken für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen bis zum 31. August 2026**

**76** Eines der Ziele dieser Prüfung bestand darin, in einem frühen Stadium etwaige Risiken für die Durchführung der ARF innerhalb der verordnungsrechtlichen Frist und somit für die Erreichung der Ziele der ARF auf lange Sicht aufzuzeigen. Daher analysierte der Hof, ob in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums Risiken für die Mittelausschöpfung bestehen. In seiner Analyse widmete der Hof den Risiken für den Abschluss von Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit, da die Maßnahmen ein entscheidendes Element für die Erreichung der Ziele der ARF sind. Außerdem bewertete er, ob die Auszahlungen von Mitteln die Fortschritte bei der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte widerspiegeln.

### **Anzahl und Art der noch zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte bergen Risiken für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen**

**77** Im Einklang mit der ARF-Verordnung enthalten die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne unter anderem Etappenziele, Zielwerte und einen Zeitplan für die Durchführung der Reformen und Investitionen, die bis zum 31. August 2026 abzuschließen sind<sup>51</sup>. Ferner ist in den Durchführungsbeschlüssen des Rates für jeden Mitgliedstaat ein vorläufiger Termin für die Erreichung der einzelnen Etappenziele und Zielwerte festgelegt.

### **Die erhebliche Anzahl der in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte birgt Risiken für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen**

**78** Der Hof analysierte die Verteilung der Etappenziele und Zielwerte im Zeitverlauf und insbesondere den Anteil der Etappenziele und Zielwerte, die in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF noch erreicht werden müssen.

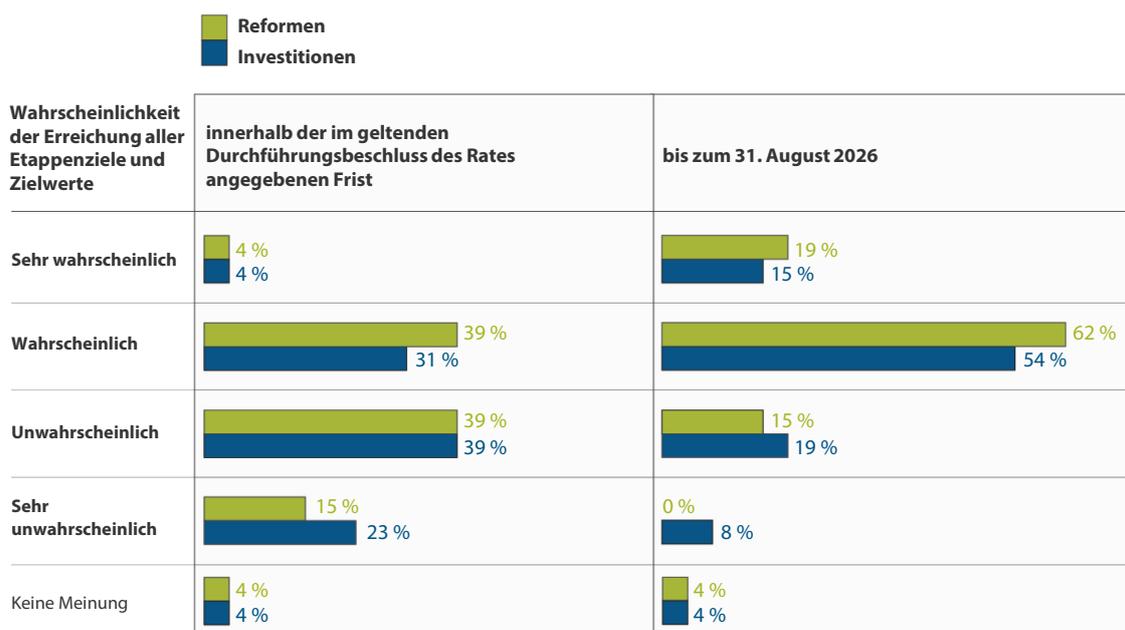
---

<sup>51</sup> Artikel 18 der [ARF-Verordnung](#).

**79** Die Anzahl der zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte ist nicht gleichmäßig über den Durchführungszeitraum der ARF verteilt. Die 73 bis Ende 2023 eingereichten Zahlungsanträge enthielten 1 750 Etappenziele und Zielwerte; dies entspricht nur etwa 28 % der 6 234 Etappenziele und Zielwerte, die in den ursprünglichen Durchführungsbeschlüssen des Rates vorgesehen waren. Die Herausforderungen und Verzögerungen, mit denen die Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer Etappenziele und Zielwerte innerhalb der in den Durchführungsbeschlüssen des Rates genannten Fristen konfrontiert sind – und das bereits seit Beginn der ARF (siehe Ziffer 27) –, bergen ein Risiko für die Mittelausschöpfung und dafür, dass Maßnahmen angesichts der erwarteten kumulativen Auswirkungen dieser Verzögerungen nicht wie geplant abgeschlossen werden.

**80** Zur Ergänzung seiner Analyse befragte der Hof die Teilnehmer seiner Umfrage auch dazu, wie hoch sie die Wahrscheinlichkeit einschätzen, dass die Etappenziele und Zielwerte bis zu dem im Durchführungsbeschluss des Rates angegebenen Datum erreicht werden und dass die Maßnahmen bis zum Ende des Durchführungszeitraums der ARF abgeschlossen werden (*Abbildung 8*). Der Hof stellt fest, dass nur zwei Mitgliedstaaten der Auffassung waren, dass wahrscheinlich alle Etappenziele und Zielwerte für Investitionen bis zu dem im Durchführungsbeschluss des Rates genannten Datum erreicht werden.

**Abbildung 8 – Wahrscheinlichkeit, dass Etappenziele und Zielwerte wie geplant erreicht werden**

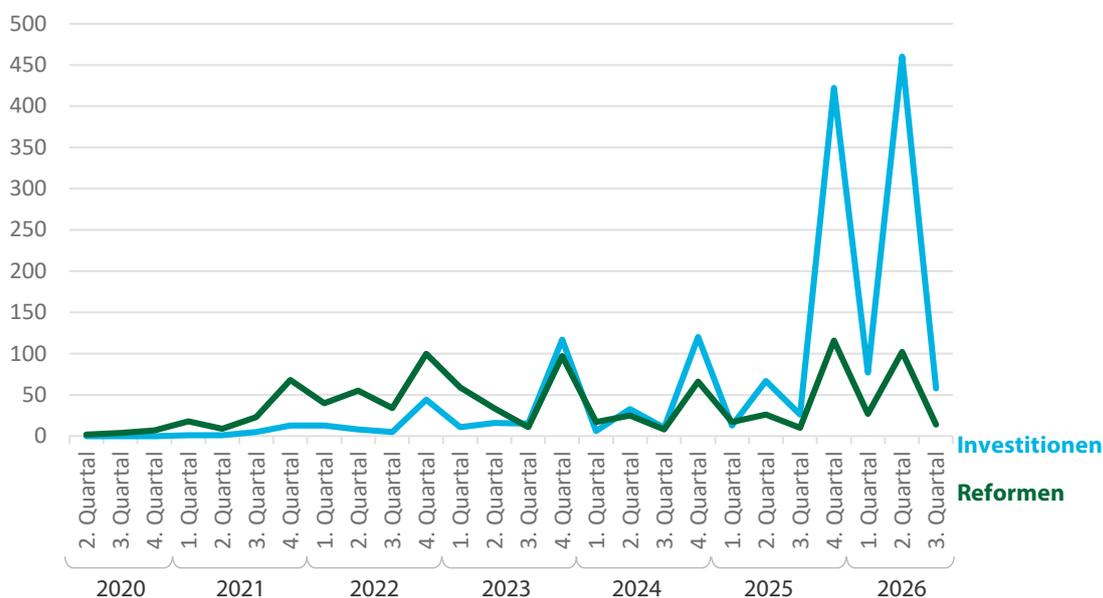


Quelle: Umfrage des Hofes unter den ARF-Koordinierungsstellen.

## Der Übergang von Reformen zu Investitionen und das Erreichen der Endphase der Durchführung bewirken ein erhöhtes Risiko von Verzögerungen

**81** Die ursprünglichen Aufbau- und Resilienzpläne enthielten 2 530 Maßnahmen, davon 1 541 Investitionen und 989 Reformen. Die meisten Mitgliedstaaten beschlossen, zunächst Reformen durchzuführen, da diese häufig wichtig waren, um die effiziente und wirksame Durchführung von Investitionen zu erleichtern<sup>52</sup>, die in den meisten Fällen erst danach erfolgen, wie die Kommission bestätigt hat<sup>53</sup> (siehe [Abbildung 9](#)).

### Abbildung 9 – Anzahl der Reformen und Investitionen, die im Zeitraum 2020–2026 pro Quartal abgeschlossen werden sollen



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

**82** Die Mitgliedstaaten planten, in den letzten acht Monaten des Durchführungszeitraums der ARF im Jahr 2026 die Etappenziele und Zielwerte für 39 % aller Investitionen und 14 % aller geplanten Reformen zu erreichen. Eine Analyse der einzelnen Mitgliedstaaten zeigt, dass 16 von ihnen planten, allein im Jahr 2026 Etappenziele und Zielwerte zu erreichen, die sich auf mindestens 30 % ihrer Investitionen bezogen, wobei die Spanne von 30 % im Falle Spaniens über 62 % im Falle Italiens bis hin zu 70 % im Falle Polens reichte (siehe [Anhang IV](#)).

<sup>52</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Guidance to member states – Recovery and resilience plans" (SWD(2021) 12 final), Teil 1/2, S. 15.

<sup>53</sup> Europäische Kommission, "Stärkung der EU durch ehrgeizige Reformen und Investitionen" (COM(2024) 82 final), S. 5.

**83** Investitionen – insbesondere in die Infrastruktur – können von ihrer Art her recht komplex sein und sind im Allgemeinen anfälliger für Verzögerungen infolge externer Umstände, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen. Infolgedessen dürfte das Risiko von Verzögerungen und einer Verlangsamung der Mittelausschöpfung durch das Aufschieben von Investitionen weiter steigen. Bei der Vorlage der Halbzeitevaluierung räumte die Kommission ein, dass die zweite Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF schwieriger sein wird als die erste, da die Investitionen eine kritische Phase ihrer Umsetzung erreichen<sup>54</sup>.

**84** Darüber hinaus stellt der Hof fest, dass die Etappenziele und Zielwerte sich zu Beginn der ARF auf frühe Durchführungsphasen (z. B. Annahme von Gesetzen, Veröffentlichung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder Ausschreibungen oder Auswahl von Projekten) bezogen, während sie in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF oft komplexer und schwieriger zu erreichen sind, da sie sich auf die letzten Durchführungsphasen (z. B. Abschluss von Infrastrukturinvestitionen oder Reformen oder manchmal sogar deren Ergebnisse) beziehen.

**85** Noch wichtiger ist, dass die Etappenziele und Zielwerte in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF häufig enger mit dem Abschluss der Maßnahmen und der Erreichung der Ziele verknüpft sind. Das Verfehlen dieser Etappenziele oder Zielwerte kann daher ein Risiko für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der betreffenden Maßnahmen darstellen. **Tabelle 2** zeigt Beispiele für den Unterschied zwischen den vorletzten und den letzten Etappenzielen/Zielwerten für einige Maßnahmen in den in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten.

---

<sup>54</sup> 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.

**Tabelle 2 – Beispiele für den Unterschied zwischen den vorletzten und den letzten Etappenzielen/Zielwerten in den in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten**

Mitgliedstaat	Beschreibung der Maßnahme	Vorletztes Etappenziel / vorletzter Zielwert	Letztes Etappenziel / letzter Zielwert im letzten Zahlungsantrag
Italien	Wasserstoffherzeugung in Brachflächen	<b>Vergabe der Projekte zur Wasserstoffherzeugung</b> in aufgegebenen Industriegebieten 1. Quartal 2023	<b>Abschluss von mindestens 10 Projekten zur Wasserstoffherzeugung</b> in aufgegebenen Industriegebieten mit einer durchschnittlichen Kapazität von mindestens 1–5 MW 2. Quartal 2026
Rumänien	Integrierte Hochwasserrisikominde-rungssysteme in Waldein-zugsgebieten	Die <b>Projektkonzeption</b> für die Modernisierungsarbeiten für den Hochwasserschutz wird <b>angenommen</b> . 1. Quartal 2023	Das <b>Projekt</b> zur Modernisierung des Hochwasserschutzes wird <b>abgeschlossen</b> . 2. Quartal 2026
Slowakei	Leistungssteigerung slowakischer Hochschulen – Reform 5: Konzentration herausragender Bildungs- und Forschungskapazitäten	<b>Beginn der Zusammenführung von Hochschulen</b> in größere Einheiten 4. Quartal 2021	<b>Abschluss des Prozesses der Zusammenlegung von Forschungseinheiten</b> 2. Quartal 2026

Mitgliedstaat	Beschreibung der Maßnahme	Vorletztes Etappenziel / vorletzter Zielwert	Letztes Etappenziel / letzter Zielwert im letzten Zahlungsantrag
Spanien	Programm zur energetischen Sanierung von Gebäuden	<b>Gewährung von Renovierungen</b> für Wohn- und Nichtwohngebäude mit einer durchschnittlichen Verringerung des Primärenergieverbrauchs um mindestens 30 %  4. Quartal 2023	<b>Abschluss von Renovierungen</b> für Wohn- und Nichtwohngebäude mit einer durchschnittlichen Verringerung des Primärenergieverbrauchs um mindestens 30 %  2. Quartal 2026

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Durchführungsbeschlüsse des Rates.

### Die Auszahlungen spiegeln nicht unbedingt die Anzahl und Bedeutung der damit verbundenen Etappenziele und Zielwerte wider

**86** Im Allgemeinen sollten bei der Auszahlung der Mittel die Fortschritte bei der Erreichung der Etappenziele und Zielwerte berücksichtigt werden<sup>55</sup>. Alle Zahlungen nach der ersten Vorfinanzierungszahlung beruhen auf dem Erreichen der in dem entsprechenden Zahlungsantrag enthaltenen Etappenziele und Zielwerte. Der Betrag jeder Zahlung sowie die Etappenziele und Zielwerte, die erreicht werden müssen, um die Zahlung erhalten zu können, sind in den Durchführungsbeschlüssen des Rates festgelegt.

**87** Die Zahlungsprofile sind ein Ergebnis von Verhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedstaat. Sie berücksichtigen zwar die Anzahl und Bedeutung der Etappenziele und Zielwerte<sup>56</sup>, spiegeln diese aber nicht unbedingt wider. Bis Ende 2023 hatte die Kommission – unter Berücksichtigung der bereits verrechneten Vorfinanzierungsbeträge – 37 % der gesamten ARF-Zuweisungen (Finanzhilfen und Darlehen) ausgezahlt, nachdem 19 % aller Etappenziele und Zielwerte zufriedenstellend erreicht worden waren (siehe [Abbildung 10](#)).

<sup>55</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen "Guidance to member states – Recovery and resilience plans" (SWD(2021) 12 final), Teil 1/2, S. 35.

<sup>56</sup> Sonderbericht 21/2022: "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission", Ziffer 73.

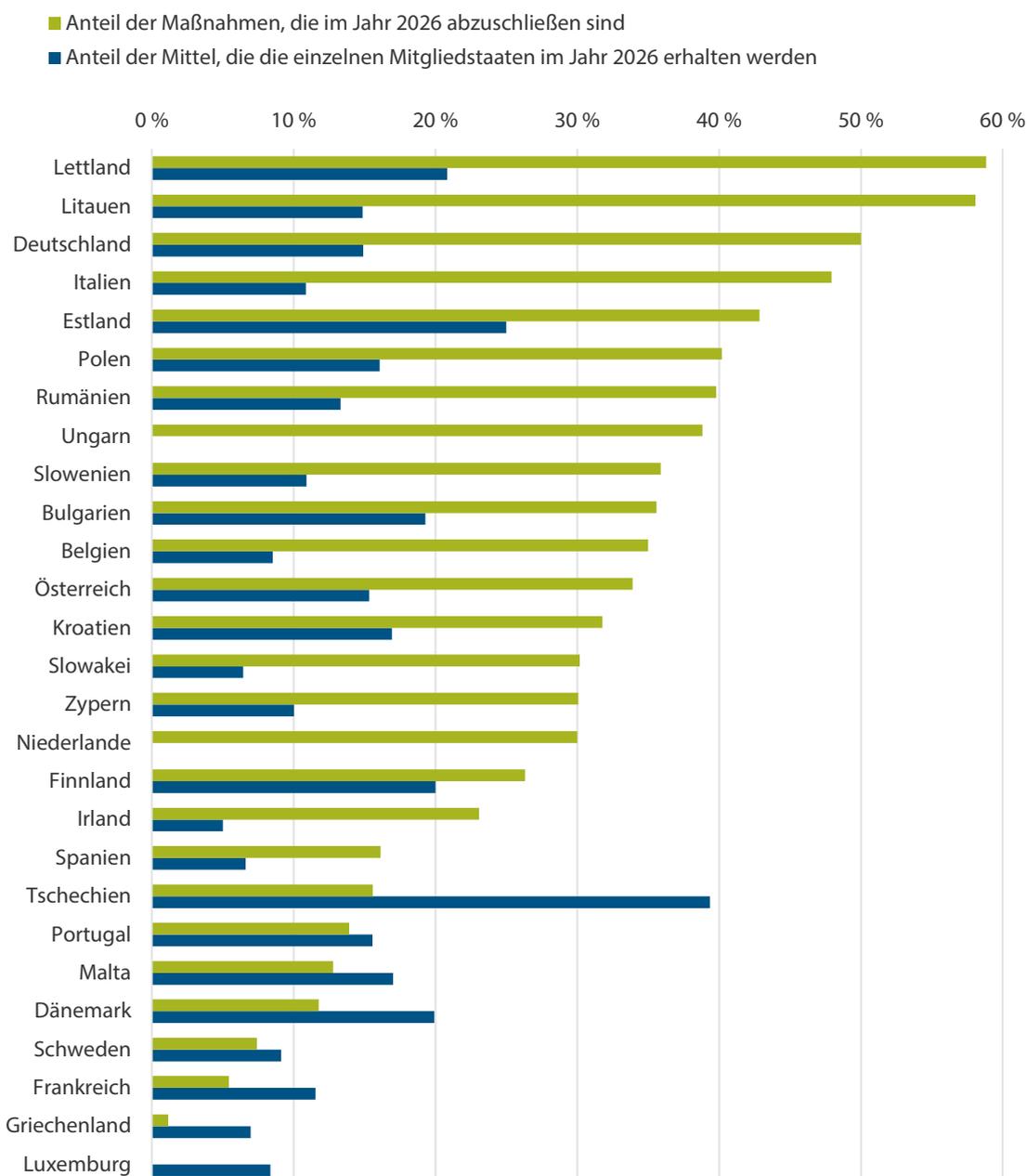
Abbildung 10 – Auszahlungen aus der ARF für die zufriedenstellende Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten bis Ende 2023

	Anteil der ausgezahlten Mittel	Anteil der zufriedenstellend erreichten Etappenziele und Zielwerte	Gesamtzahl der Etappenziele und Zielwerte	Bis zum 4. Quartal 2023 zufriedenstellend erreichte Etappenziele und Zielwerte
Frankreich	 59 %	 53 %	 175	 93
Portugal	 48 %	 28 %	 341	 96
Spanien	 46 %	 29 %	 416	 121
Italien	 46 %	 34 %	 525	 178
Griechenland	 40 %	 26 %	 331	 87
Kroatien	 38 %	 28 %	 371	 104
<b>EU-27</b>	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Slowakei	 33 %	 30 %	 196	 58
Luxemburg	 32 %	 41 %	 63	 26
Estland	 30 %	 23 %	 124	 29
Litauen	 29 %	 16 %	 191	 31
Slowenien	 24 %	 31 %	 209	 64
Österreich	 23 %	 26 %	 171	 44
Dänemark	 22 %	 32 %	 77	 25
Bulgarien	 22 %	 6 %	 346	 22
Rumänien	 21 %	 14 %	 507	 70
Malta	 19 %	 14 %	 138	 19
Deutschland	 17 %	 28 %	 129	 36
Tschechien	 15 %	 15 %	 244	 37
Lettland	 12 %	 4 %	 214	 9
Zypern	 8 %	 5 %	 271	 14
Belgien	 0 %	 0 %	 210	 0
Finnland	 0 %	 0 %	 140	 0
Ungarn	 0 %	 0 %	 270	 0
Irland	 0 %	 0 %	 109	 0
Niederlande	 0 %	 0 %	 127	 0
Polen	 0 %	 0 %	 283	 0
Schweden	 0 %	 0 %	 56	 0

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

**88** Darüber hinaus müssen mehrere Mitgliedstaaten über 50 % ihrer Maßnahmen im Jahr 2026 abschließen, während die meisten von ihnen dafür weniger als 20 % ihrer Gesamtmittel erhalten werden (siehe [Abbildung 11](#)).

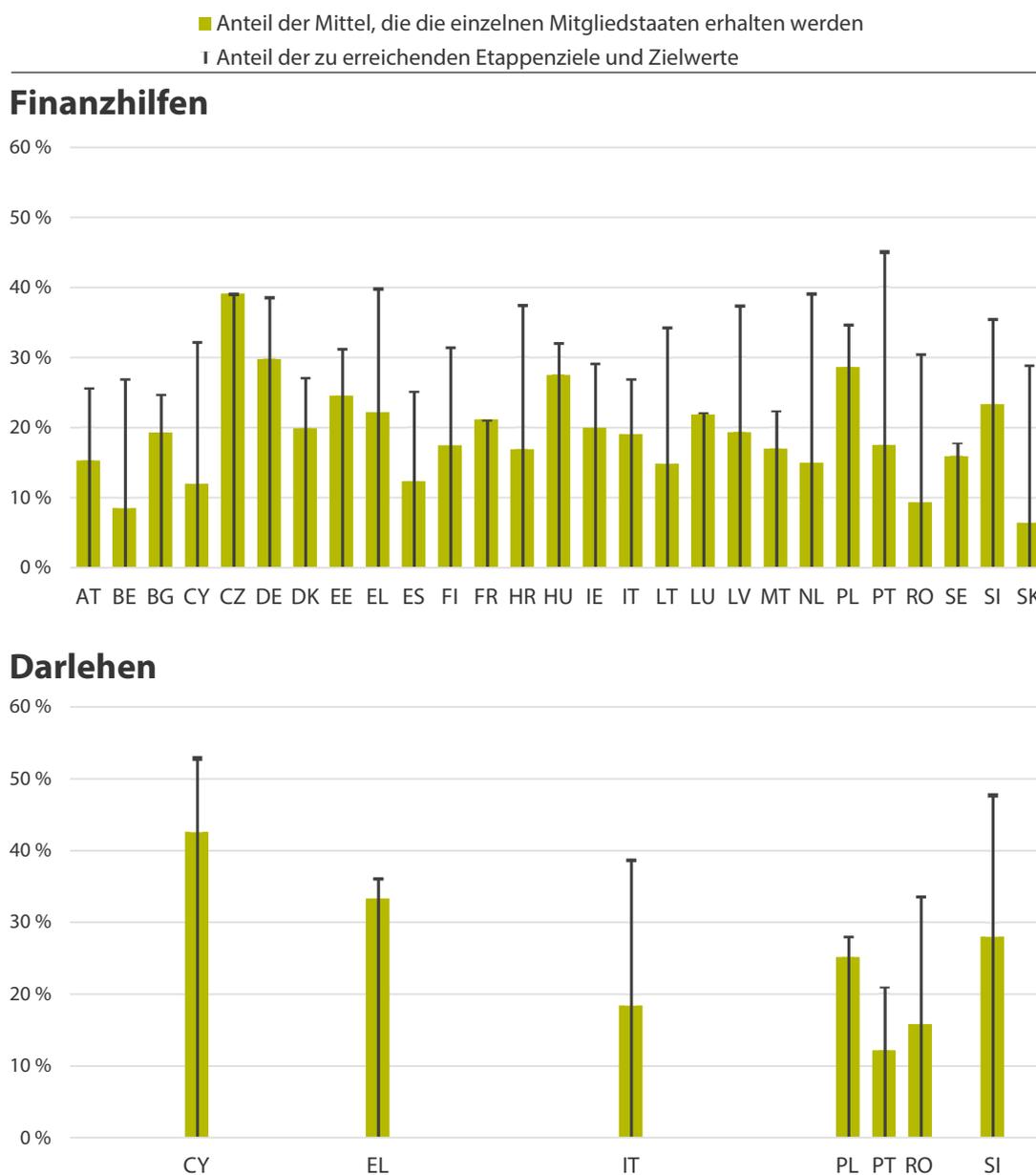
**Abbildung 11 – Anteil der Maßnahmen, die im Jahr 2026 abzuschließen sind (Anteil der zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte), im Vergleich zum Anteil der Mittel, die die einzelnen Mitgliedstaaten im Jahr 2026 erhalten werden**



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

**89** Darüber hinaus unterscheidet sich das Verhältnis zwischen den erhaltenen Auszahlungen und den erreichten Etappenzielen und Zielwerten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich (siehe Ziffer 86). Beispielsweise machen im Falle Portugals die beiden letzten Zahlungsanträge 18 % der gesamten ARF-Mittel des Landes aus, wobei jedoch die Erreichung von 45 % aller in seinem Aufbau- und Resilienzplan enthaltenen Etappenziele und Zielwerte erforderlich ist. Ein ähnliches Verhältnis ist beispielsweise im Falle der Niederlande (15 % der Mittel gegenüber 39 % der Etappenziele und Zielwerte), der Slowakei (6 % gegenüber 29 %), Rumäniens (9 % gegenüber 31 %) und Kroatiens (17 % gegenüber 38 %) festzustellen (siehe **Abbildung 12**).

**Abbildung 12 – Analyse des vorletzten und des letzten Zahlungsantrags**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Durchführungsbeschlüsse des Rates.

**90** Die Tatsache, dass die ARF so konzipiert ist, dass die Auszahlungen nicht unbedingt die Anzahl und Bedeutung der Etappenziele und Zielwerte widerspiegeln, birgt das Risiko, dass ein erheblicher Teil der ARF-Mittel ausgezahlt wird, ohne dass die Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen abgeschlossen haben. Gemäß der ARF-Verordnung müssen die Aufbau- und Resilienzpläne unter anderem einen Zeitplan für die Durchführung der Reformen und Investitionen enthalten, die bis zum 31. August 2026 abzuschließen sind<sup>57</sup>. Der Hof stellt jedoch fest, dass in der ARF-Verordnung keine Möglichkeit vorgesehen ist, Mittel im Zusammenhang mit bereits erreichten Etappenzielen und Zielwerten wieder einzuziehen, falls Maßnahmen nicht abgeschlossen werden. Dies birgt ein Risiko für die Erreichung der Ziele der ARF und damit für die finanziellen Interessen der EU, falls Mitgliedstaaten die vereinbarten Maßnahmen nicht abschließen.

---

<sup>57</sup> Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe i der [ARF-Verordnung](#).

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**91** Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Vorfinanzierungen in den frühen Phasen der Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) die Auszahlung von Mitteln erleichtert haben. In der Folge kam es jedoch aus verschiedenen Gründen zu Verzögerungen bei der Mittelausschöpfung. Der Hof stellte fest, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten zwar auf diese Verzögerungen reagierten, in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF jedoch weiterhin Risiken für die Mittelausschöpfung und den Abschluss der Maßnahmen bestehen.

**92** Die in den Rechtsvorschriften vorgesehene Vorfinanzierung in Höhe von bis zu 13 % war im Lichte der Krise, in der die ARF entstanden ist, gerechtfertigt und ermöglichte eine rasche Auszahlung der Mittel an die meisten Mitgliedstaaten (siehe Ziffern [18–19](#)). Der Hof stellte jedoch fest, dass, obgleich eine rasche Inanspruchnahme der Mittel aus der ARF von entscheidender Bedeutung für die Erholung von der Krise war, es in der ersten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF im Allgemeinen zu Verzögerungen bei der Mittelausschöpfung kam. Bis Dezember 2023 war die Anzahl der bei der Kommission eingereichten Zahlungsanträge deutlich geringer als in den operativen Vereinbarungen vorgesehen. Allerdings gab es hinsichtlich der Verzögerungen – was die Anzahl der eingereichten Zahlungsanträge, die beantragten Mittel und die erreichten Etappenziele und Zielwerte betrifft – aber auch hinsichtlich der Länge der Verzögerungen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten (siehe Ziffern [21–27](#)).

**93** Mehrere Faktoren trugen zu Verzögerungen bei, darunter externe Faktoren wie Preiserhöhungen und Versorgungsengpässe sowie die Tatsache, dass die für die Umsetzung von Maßnahmen benötigte Zeit – insbesondere bei innovativen oder großen Infrastrukturprojekten – unterschätzt worden war, als die entsprechenden Maßnahmen für die Aufnahme in die Aufbau- und Resilienzpläne ausgewählt wurden. Außerdem führten bestimmte Vorschriften für die Durchführung der ARF und unterschiedliche Auslegungen hinsichtlich ihrer Anwendung dazu, dass für die Umsetzung der Maßnahmen mehr Zeit erforderlich war (siehe Ziffern [28–52](#)).

**94** Darüber hinaus hatte fast die Hälfte der ARF-Mittel, die an die 15 Mitgliedstaaten ausgezahlt wurden, welche die entsprechenden Informationen vorlegten, die Endempfänger noch nicht erreicht. Zudem legten die anderen sieben Mitgliedstaaten, die Mittel erhielten, keine vollständigen und kohärenten Informationen darüber vor, wo sich diese Mittel gerade befanden. Schließlich lässt die Definition des Begriffs "Endempfänger" einen Auslegungsspielraum und wurde auf ähnliche Maßnahmen unterschiedlich angewandt (siehe Ziffern [53–56](#)).

### **Empfehlung 1 – Eine einheitliche Anwendung der Definition des Begriffs "Endempfänger" sicherstellen**

---

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis dessen haben, was unter einem "Endempfänger" zu verstehen ist, und dies kohärent anwenden.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2024**

**95** Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten haben einige Maßnahmen ergriffen, um die Mittelausschöpfung zu erleichtern, doch bestehen nach wie vor Risiken. Die an den Aufbau- und Resilienzplänen vorgenommenen Änderungen bieten zwar die Möglichkeit, die bei der Durchführung festgestellten Probleme zu überwinden, sollten aber nicht zu einer Einschränkung der Gesamtzielsetzungen der Aufbau- und Resilienzpläne führen. Inwieweit sich diese Änderungen auf die Mittelausschöpfung auswirken werden, bleibt abzuwarten (siehe Ziffern [57–63](#)).

**96** Die Kommission veröffentlichte die Methode für die Bewertung der zufriedenstellenden Erreichung der Etappenziele und Zielwerte zwei Jahre nach Beginn des Durchführungszeitraums der ARF. Es bestehen jedoch nach wie vor Unsicherheiten in Bezug auf die Kürzung der Zahlungen bei Nichterreichung bestimmter Etappenziele oder Zielwerte, da die Methode Spielraum für unterschiedliche Auslegungen lässt. Zwar wurden zeitnah Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen bereitgestellt, die nationalen Behörden hielten es aufgrund der Komplexität und Neuartigkeit des Grundsatzes jedoch für schwierig, ihn anzuwenden (siehe Ziffern [64–68](#)).

**97** Die Mitgliedstaaten ergriffen ferner Maßnahmen, um ihre Verwaltungskapazitäten zu stärken, insbesondere durch die Einstellung von zusätzlichem Personal, sie gingen die Herausforderungen allerdings nicht umfassend an (siehe Ziffern [69–70](#)). Die Kommission und die Mitgliedstaaten richteten Systeme zur Überwachung der Durchführung der ARF ein, die bereitgestellten Informationen waren jedoch bisweilen unvollständig. Die Kommission steht zwar in regelmäßigem Kontakt mit den Mitgliedstaaten, fordert diese aber nicht systematisch auf, Informationen über die Maßnahmen vorzulegen, die ergriffen wurden, um Verzögerungen entgegenzuwirken, obwohl die Kommission die ARF im Rahmen der direkten Mittelverwaltung durchführt und die letzte Verantwortung trägt (siehe Ziffern [71–75](#)).

## **Empfehlung 2 – Zusätzliche Leitlinien und Unterstützung für die Mitgliedstaaten bereitstellen**

---

Die Kommission sollte gegebenenfalls zusätzliche Unterstützung und Leitlinien bereitstellen, um verbleibende Unsicherheiten in den von den Mitgliedstaaten ermittelten Bereichen auszuräumen.

### **Zieldatum für die Umsetzung: 2024**

**98** In der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums der ARF dürften die Anzahl und Art der zu erreichenden Etappenziele und Zielwerte sowie der Übergang von Reformen zu Investitionen zusätzliche Herausforderungen für die rechtzeitige Mittelausschöpfung darstellen. Angesichts der bereits Ende 2023 aufgetretenen Verzögerungen ist der Hof der Auffassung, dass das Risiko besteht, dass nicht alle geplanten Maßnahmen innerhalb des Durchführungszeitraums der ARF abgeschlossen werden (siehe Ziffern [78–85](#)).

### **Empfehlung 3 – Das Risiko des Nichtabschlusses von Maßnahmen und die damit verbundenen finanziellen Folgen überwachen und mindern**

---

Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

- a) diejenigen Maßnahmen ermitteln, bei denen das größte Risiko besteht, dass sie bis zum 31. August 2026 nicht abgeschlossen werden;
- b) diese Maßnahmen systematisch weiterverfolgen und Maßnahmen zur Überwindung der Verzögerungen beschließen;
- c) das Risiko mindern, dass nicht abgeschlossene Maßnahmen finanziert werden.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2024**

**99** Der Hof stellte ferner fest, dass die Höhe der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Mittel nicht unbedingt die Anzahl und Bedeutung der erreichten Etappenziele und Zielwerte widerspiegelt. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen der Mittelvergabe und dem Erreichen von Etappenzielen und Zielwerten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Dies kann dazu führen, dass ein erheblicher Teil der Mittel für Maßnahmen ausgezahlt wird, die möglicherweise nicht abgeschlossen werden. Dies birgt Risiken, da in der ARF-Verordnung keine Möglichkeit vorgesehen ist, Mittel im Zusammenhang mit bereits erreichten Etappenzielen und Zielwerten wieder einzuziehen, falls Maßnahmen nicht abgeschlossen werden (siehe Ziffern [86–90](#)).

## **Empfehlung 4 – Die Konzeption künftiger Instrumente, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, im Hinblick auf die Mittelausschöpfung stärken**

---

Wenn die Kommission Instrumente konzipiert, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist, sollte sie

- a) dafür sorgen, dass die Auszahlungen eng an die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele gekoppelt werden;
- b) die Möglichkeit vorsehen, Mittel wieder einzuziehen, falls Maßnahmen nicht abgeschlossen werden.

**Zieldatum für die Umsetzung: bei der Konzeption von Instrumenten, bei denen die Finanzierung nicht an Kosten geknüpft ist**

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, am 4. Juli 2024 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy

*Präsident*

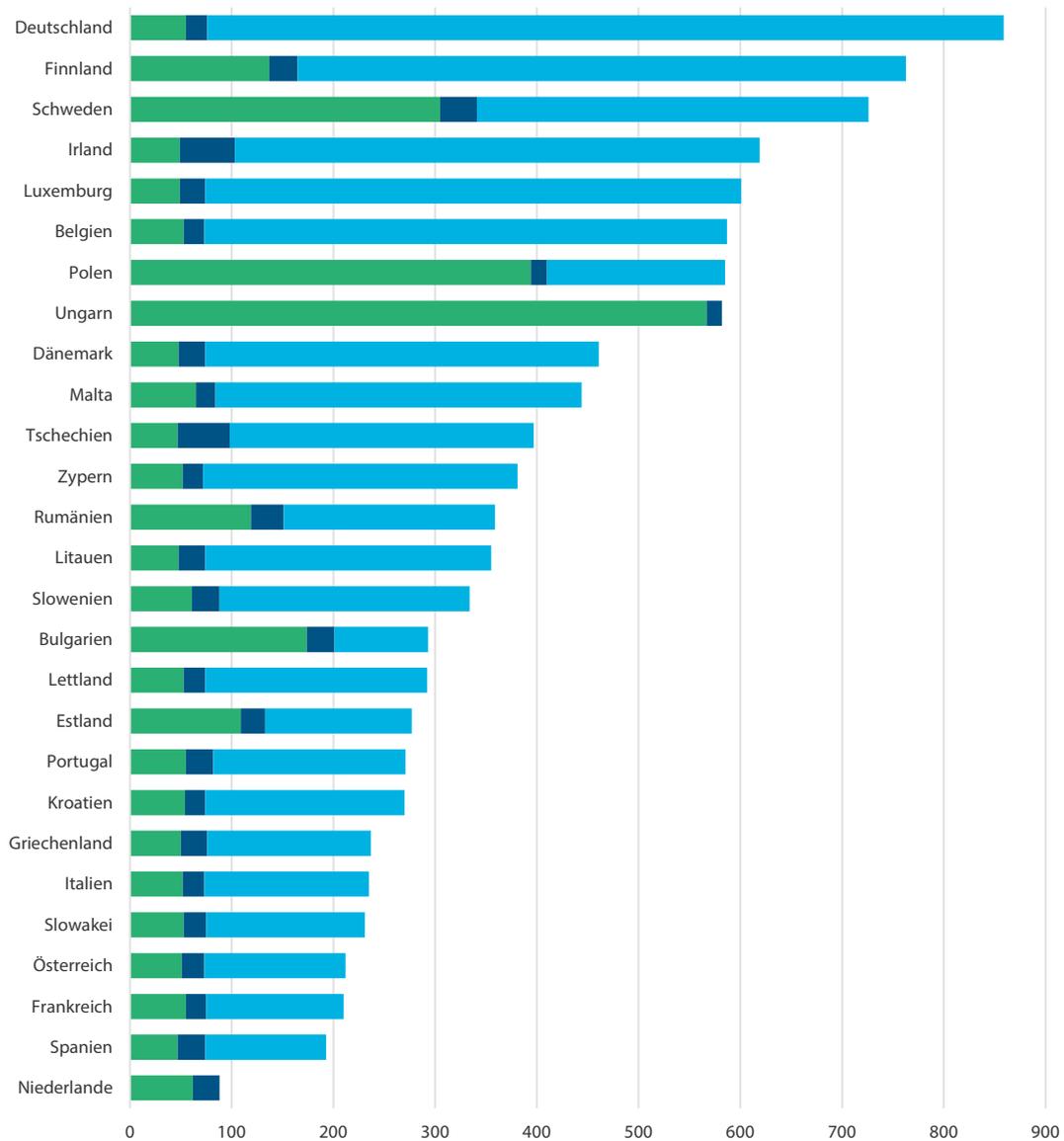
# Anhänge

## Anhang I — Wichtigste Informationen zu den Umfragen des Hofes unter den Mitgliedstaaten

Adressaten	Thema	Stichprobe	Zeitraum	Antwortquote
ARF-Koordinierungsstellen		27 Mitgliedstaaten		96 %
ARF-Durchführungsstellen	Mittelausschöpfung im Allgemeinen	20 Mitgliedstaaten, für die der Hof einschlägige Kontakte erhalten hat	April – Juni 2023	61 %
Prüfbehörden		27 Mitgliedstaaten		70 %

## Anhang II — Verfahrensschritte und dafür erforderliche Zeit (in Tagen)

- Zeitbedarf für die Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans durch die Kommission
- Zeitbedarf für die Billigung der von der Kommission vorgenommenen Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans durch den Rat
- Zeitbedarf für die Unterzeichnung der operativen Vereinbarung nach Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans durch den Rat



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

## Anhang III — Funktionalitäten der nationalen IT-Überwachungssysteme zur Nachverfolgung der Ausschöpfung von ARF-Mitteln auf nationaler Ebene

■ Ja ■ Nein ■ Nicht anwendbar

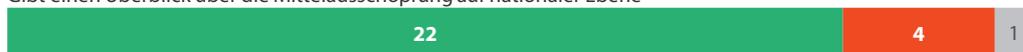
Ermöglicht die Überwachung der Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zu jedem beliebigen Zeitpunkt



Enthält den Stand der Mittelausführung für jeden Endempfänger



Gibt einen Überblick über die Mittelausschöpfung auf nationaler Ebene



Gibt einen Überblick über die Mittelausschöpfung auf Ebene des Endempfängers



Meldet Verzögerungen in jeder Durchführungsphase bereits vor Ablauf der Frist für die Erreichung des jeweiligen Etappenziels oder Zielwerts



Gibt einen Überblick über die Mittelausschöpfung auf regionaler Ebene

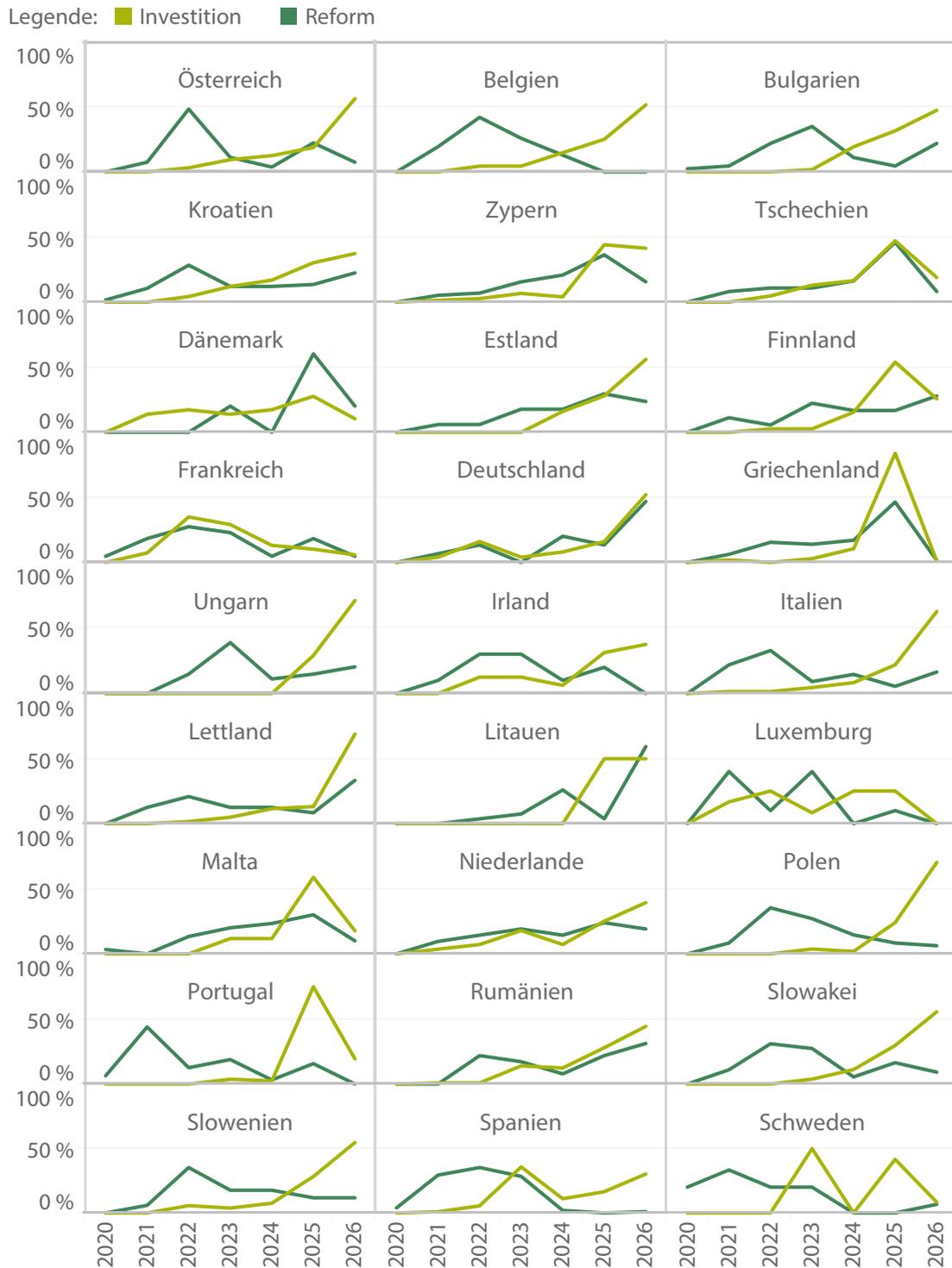


Sieht Kontrollen vor, um zu ermitteln, ob Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten letztendlich rückgängig gemacht wurden



Quelle: Umfrage des Hofes unter den ARF-Koordinierungsstellen.

## Anhang IV — Prozentsatz der jährlich abzuschließenden Reformen und Investitionen, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaat



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

# Abkürzungen

**ARF:** Aufbau- und Resilienzfähigkeit

# 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 ARF dargelegt werden.

**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:** qualitativer Maßstab für 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 bietet.

**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.

**Kohäsionsfonds:** EU-Fonds zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU durch Finanzierung von Investitionen in den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt.

**Leistung:** Umfang, in dem eine Maßnahme, ein Projekt oder ein Programm, die/das von der EU finanziert wurde, ihre/seine Ziele erreicht hat und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bietet.

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

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

**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.

**Überwachung (Monitoring):** systematische Beobachtung und Überprüfung der Fortschritte bei der Erreichung eines Ziels, zum Teil anhand von Indikatoren.

**Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen:** Grundsatz, wonach Investitionsmaßnahmen keine größeren nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt haben sollten.

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

**Zielwert:** quantitativer Maßstab für die Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Verwirklichung einer Reform oder Investition.

## Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-13>

## Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-13>

## Prüfungsteam

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ivana Maletić, Mitglied des Hofes. Frau Maletić wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Sandra Diering und der Attachée Tea Vlainić, dem Leitenden Manager Juan Ignacio Gonzalez Bastero und dem Aufgabenleiter Giorgos Tsikkos. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta und Valentina-Adriana Visan. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung. Alexandra-Elena Mazilu leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić

Juan Ignacio Gonzales  
Bastero

Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

# URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

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 eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt 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.

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

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof 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.

HTML	ISBN 978-92-849-2487-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/99559	QJ-AB-24-013-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2498-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/96729	QJ-AB-24-013-DE-N

Die mit 724 Milliarden Euro ausgestattete Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) wurde als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingerichtet.

Der Hof hat die Ausschöpfung der ARF-Mittel geprüft und gelangt zu dem Schluss, dass sie mit Verzögerungen voranschreitet.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben zwar Maßnahmen ergriffen, um diesen Verzögerungen entgegenzuwirken, doch bestehen nach wie vor Risiken in Bezug auf den Abschluss der Maßnahmen und somit die Verwirklichung der Ziele der ARF.

Der Hof stellte fest, dass in der ARF-Verordnung nicht die Möglichkeit vorgesehen ist, Mittel wieder einzuziehen, wenn Maßnahmen nicht abgeschlossen werden, und dass die Auszahlungen an die Mitgliedstaaten nicht unbedingt die Anzahl und Bedeutung der erreichten Etappenziele und Zielwerte widerspiegeln.

Der Hof empfiehlt der Kommission unter anderem, bei Bedarf zusätzliche Leitlinien bereitzustellen, den Nichtabschluss von Maßnahmen zu überwachen und die Konzeption künftiger ähnlicher Instrumente im Hinblick auf die Mittelausschöpfung zu verbessern.

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



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](https://eca.europa.eu/de/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors